

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2017-GC-156	Postulat Postulat	Projet HAE/ESCADA - Programme informatique de gestion Projekt HAE/ESCADA – Schulverwaltungssoftware	Prise en considération Erheblicherklärung	Stéphane Sudan Auteur-e / Urheber/-in François Genoud (Braillard) Auteur-e / Urheber/-in Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		
3.	2018-GC-5	Rapport d'activité Tätigkeitsbericht	Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (GYB) (2017) Interparlamentarischen Aufsichtskommission über das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (GYB) (2017)	Discussion Diskussion	Rose-Marie Rodriguez Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2017-DIAF-52	Loi Gesetz	Accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat <i>Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihr Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Nicolas Bürgisser Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
5.	2018-GC-36	Divers Verschiedenes	Prise de congé de Madame la Conseillère d'Etat Marie Garnier <i>Verabschiedung von Staatsrätin Marie Garnier</i>				
6.	2013-GC-41	Divers Verschiedenes	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Genoud (Braillard) François / Sudan Stéphane
Projet HAE/ESCADA - Programme informatique de gestion

2017-GC-156

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 18 octobre 2017, les députés François Genoud (Braillard) et Stéphane Sudan demandent au Conseil d'Etat, d'une part, « *de faire un rapport sur la situation actuelle* » du programme d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE) et, d'autre part, « *d'étudier la possibilité d'utilisation d'un système existant au secondaire I [francophone] comme solution permanente ou de proposer l'uniformisation d'un moyen pour ce cycle en y joignant le solde des CO alémaniques tout en y apportant le financement étatique (mise en place et fonctionnement) pour les CO alémaniques et français, ainsi que de poursuivre le travail d'harmonisation en suivant le projet au niveau du secondaire II selon l'agenda modifié dans le rapport 2015-DICS-66* ».

II. Réponse du Conseil d'Etat

Concernant la demande de présenter un rapport sur la situation actuelle du programme HAE, le Conseil d'Etat avait proposé en mars 2012, lors du traitement par le Grand Conseil du décret relatif à cet objet, qu'un rapport intermédiaire soit présenté aux députés au terme de chacun des trois lots prévus afin de s'assurer que le projet se déroule en conformité avec le périmètre organisationnel et budgétaire décrit dans le message N° 289 du 16 novembre 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Le rapport 2015-DICS-66 concernant le bilan du Lot-1 a été transmis par le Gouvernement au Parlement le 7 décembre 2015. Celui concernant le Lot-2 sera transmis au début de l'année 2019. Il répondra notamment aux exigences du présent postulat en explicitant le statut financier, la qualité et les fonctionnalités des solutions déployées ainsi que la planification réactualisée.

Concernant la demande d'analyser une solution globale pour le secondaire I (écoles du cycle d'orientation) voire également pour les autres degrés d'enseignement, de garantir son financement par l'Etat et d'étudier l'opportunité de conserver la solution actuelle du secondaire I francophone comme solution globale, le Conseil d'Etat peut d'ores et déjà transmettre les informations suivantes :

- > La stratégie de l'Etat de Fribourg en matière de systèmes d'information impacte les choix du programme HAE par trois de ses composantes. Premièrement, elle prévoit de minimiser le nombre d'applications déployées dans les services et les unités administratives afin de maîtriser les coûts et la complexité accrue due à des solutions multiples. Deuxièmement, elle favorise les solutions accessibles depuis Internet afin de répondre aux besoins grandissants de mobilité et de flexibilité. Troisièmement, pour permettre d'ouvrir la voie à un système d'information intégré et à la cyberadministration, elle exige que les données traitées soient accessibles en tout temps. La

stratégie proposée par la direction du projet HAE en 2012 (cf. message N° 289 mentionné ci-dessus) allait dans la même direction.

- > Un appel d'offres public (AOP) a été lancé fin 2016 afin de choisir une solution répondant aux critères de la stratégie cantonale susmentionnée. L'AOP concernait directement la Haute Ecole pédagogique (HEP). Il contenait également en annexe le cahier des charges des écoles du secondaire I, ce dernier ayant été réalisé conjointement pour les deux communautés linguistiques. Cette manière de procéder donne au Conseil d'Etat la possibilité d'adjuger de gré à gré tout projet subséquent pour les écoles, permettant ainsi l'alignement de la stratégie HAE sur la stratégie cantonale.
- > La solution choisie est financée par l'Etat de Fribourg. Si les communes souhaitent bénéficier de certaines fonctionnalités qui dépassent le cahier des charges cantonal, le Conseil d'Etat se réserve la possibilité de négocier la prise en compte de ces besoins, l'architecture des solutions ou leur mode de financement. Dans le cas de PRIMEO (solution pour la scolarité obligatoire) par exemple, les données nécessaires aux communes ont été mises à leur disposition à travers des interfaces d'échanges automatiques des données dans le respect de la loi sur la protection des données.

L'AOP s'est clos au 16 novembre 2016 et l'adjudication a été décidée le 17 février 2017, sans qu'aucun recours n'ait été déposé. L'entreprise développant le logiciel actuel du secondaire I francophone n'a pas soumis d'offre lors de cet AOP. La solution a été choisie en fonction des critères les plus favorables à l'Etat en termes de fonctionnalités métier, de financement ainsi que de technologie et d'évolutivité, en accord avec la loi du 11 février 1998 sur les marchés publics. Le Conseil d'Etat souhaite harmoniser de manière optimale les systèmes de gestion administratifs des écoles du secondaire I alémaniques et francophones, tout en assurant le financement de cette harmonisation.

Concernant la suite du travail d'harmonisation (étapes suivantes du programme HAE), l'opportunité de reprendre la solution cantonale sera analysée en temps utile.

En résumé, étant donné que le meilleur choix d'outil informatique pour le secondaire I a déjà été réalisé lors de l'AOP pour la HEP, que l'entreprise qui propose le système existant au secondaire I francophone n'a pas pris part à cet AOP, que l'harmonisation des solutions est l'objectif principal de HAE et qu'un état des lieux de ce programme sera communiqué par le rapport concernant le bilan du Lot-2, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter ce postulat. Il y a déjà partiellement répondu et traitera des questions restantes dans le cadre du rapport qui sera remis au Grand Conseil au début de l'année 2019.

20 février 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Genoud (Brillard) François / Sudan Stéphane
Projekt HAE/ESCADA – Schulverwaltungssoftware

2017-GC-156

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 18. Oktober 2017 eingereichten und begründeten Postulat fordern die Grossräte François Genoud (Brillard) und Stéphane Sudan den Staatsrat auf, einen Bericht über den aktuellen Stand des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme (HAE) zu erstellen und zudem die Möglichkeit zu prüfen, ein bereits an den (französischsprachigen) Schulen der Sekundarstufe 1 (OS) bestehendes System als Dauerlösung zu verwenden oder die einheitliche Verwendung einer Softwarelösung für diese Stufe vorzuschlagen. Dabei gelte es auch die deutschsprachigen OS einzubeziehen. Gleichzeitig sollen für die deutsch- und französischsprachigen OS staatliche Mittel (Einrichtung und Betrieb) bereitgestellt und die Harmonisierungsarbeiten im Anschluss an das Projekt der Sekundarstufe 2 weitergeführt werden, und zwar gemäss dem im Bericht 2015-DICS-66 neu festgelegten Zeitplan.

II. Antwort des Staatsrats

Zum angeforderten Bericht über den aktuellen Stand des Projekts HAE sei darauf hingewiesen, dass der Staatsrat im März 2012 bei den Beratungen im Grossen Rat zum Dekret für dieses Projekt vorgeschlagen hat, nach Abschluss jedes Teils dem Grossen Rat jeweils einen Zwischenbericht vorzulegen. Damit solle sichergestellt werden, dass das Projekt entsprechend den in der Botschaft Nr. 289 vom 16. November 2011 festgelegten organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen abläuft. Die Regierung hat den Bericht 2015-DICS-66 über die Umsetzung des 1. Programmteils (1. Los) am 7. Dezember 2015 an das Parlament überwiesen. Der Bericht zum 2. Programmteil (2. Los) soll Anfang 2019 vorgelegt werden. Er wird unter anderem auf die Anliegen dieses Postulats eingehen und die finanzielle Lage, die Qualität und die Funktionen der entwickelten Lösungen sowie die aktualisierte Planung erläutern.

Hinsichtlich der Forderung, eine Gesamtlösung für die Sekundarstufe 1 (Orientierungsschulen) und sogar für die übrigen Bildungsstufen zu prüfen, deren Finanzierung durch den Staat zu gewährleisten und die Frage abzuklären, ob sich die heutige Lösung der französischsprachigen OS als Gesamtlösung eignet, kann der Staatsrat bereits folgende Auskunft erteilen:

- > Die Strategie, die der Staat Freiburg im Bereich der Informationssysteme verfolgt, beeinflusst die Auswahl des HAE-Programms in dreierlei Hinsicht: Erstens ist geplant, die Anzahl der in den Ämtern und Verwaltungseinheiten verwendeten Anwendungen zu minimieren, um die Kosten und die Komplexität, die sich durch den Einsatz mehrerer Lösungen ergibt, zu verringern. Zweitens fördert sie internetbasierte Lösungen, um den wachsenden Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen gerecht zu werden. Drittens ist es erforderlich, dass die verarbeiteten Daten jederzeit zugänglich sind, um den Weg für ein integriertes Informationssystem und für E-

Government zu ebnen. Die von der HAE-Projektleitung im Jahr 2012 vorgeschlagene Strategie (siehe die oben erwähnte Botschaft Nr. 289) ging in die gleiche Richtung.

- > Ende 2016 wurde eine öffentliche Ausschreibung lanciert, um eine Lösung zu finden, die den Kriterien der oben erwähnten kantonalen Strategie entspricht. Diese Ausschreibung betraf direkt die pädagogische Hochschule (HEP-PH FR). Sie enthielt im Anhang auch das Lastenheft für die Orientierungsschulen, das gemeinsam für die beiden Sprachgemeinschaften erstellt worden war. Diese Vorgehensweise gibt dem Staatsrat die Möglichkeit, in gegenseitigem Einvernehmen später weitere Projekte für die Schulen zu vergeben und so die HAE-Strategie an die kantonale Strategie anzupassen.
- > Die gewählte Lösung wird vom Staat Freiburg finanziert. Wenn die Gemeinden von bestimmten Funktionen profitieren möchten, die über das kantonale Lastenheft hinausgehen, behält sich der Staatsrat das Recht vor, die Berücksichtigung dieser Bedürfnisse, die Lösungsarchitektur oder die Finanzierungsmodalitäten auszuhandeln. Bei PRIMEO (Lösung für die obligatorische Schule) beispielsweise wurden den Gemeinden die von ihnen benötigten Daten über automatische Datenaustausch-Schnittstellen unter Berücksichtigung des Datenschutzgesetzes zur Verfügung gestellt.

Die Ausschreibung endete am 16. November 2016 und der Zuschlag wurde am 17. Februar 2017 beschlossen, ohne dass eine Einsprache eingegangen war. Das Unternehmen, das die aktuelle Softwarelösung für die französischsprachigen OS entwickelt, hat bei dieser öffentlichen Ausschreibung kein Angebot unterbreitet. Die Wahl der Lösung erfolgte auf der Grundlage der Kriterien, die der Staat hinsichtlich spezifischer Funktionalität, Finanzierung, Technologie und Ausbaufähigkeit als bestmöglich erachtete, dies im Einklang mit dem Gesetz vom 11. Februar 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen. Der Staatsrat möchte die Verwaltungssysteme der deutsch- und französischsprachigen Orientierungsschulen optimal harmonisieren, wobei gleichzeitig die Finanzierung dieser Harmonisierung gewährleistet werden soll.

Im Hinblick auf die weiteren Harmonisierungsarbeiten (die nachfolgenden Etappen des HAE-Projekts) wird zu gegebener Zeit geprüft, ob es sinnvoll ist, die kantonale Lösung zu übernehmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bereits bei der öffentlichen Ausschreibung für die HEP-PH FR die beste Softwarelösung für die Orientierungsschulen gewählt wurde, dass das Unternehmen, das die bestehende Lösung für die französischsprachigen Orientierungsschulen anbietet, nicht an dieser Ausschreibung teilgenommen hat, dass die Harmonisierung der Lösungen das Hauptziel des HAE-Projekts ist und dass der Stand dieses Programms im Bericht über den 2. Programmteil (2. Los) erläutert werden wird. Vor diesem Hintergrund schlägt der Staatsrat vor, das Postulat für erheblich zu erklären. Er hat dem Postulat bereits teilweise entsprochen und wird die restlichen Fragen im Rahmen des Berichts beantworten, den er dem Grossen Rat Anfang des Jahres 2019 vorlegen wird.

20. Februar 2018

**Commission interparlementaire de contrôle du
Gymnase intercantonal de la Broye (CIP-GYB)
pour l'année 2017**

La Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (CIP-GYB), composée de Mesdames et Messieurs les Député-e-s

> Délégation fribourgeoise

Jean-Daniel Chardonnens, Denis Chassot (jusqu'au 3 octobre 2017) puis Cédric Péclard, Eric Collomb, Johanna Gapany, Bernadette Hänni-Fischer, Rose-Marie Rodriguez et Stéphane Sudan

Denis Chassot est décédé subitement le 3 octobre 2017, la veille de la séance d'automne de la CIP.

> Délégation vaudoise

Philippe Cornamusaz, Josée Martin (jusqu'au 30 juin 2017) puis Maurice Mischler, Jacques Perrin (jusqu'au 30 juin 2017) puis Eliane Desarzens, Aliette Rey-Marion (cheffe de la délégation vaudoise), Daniel Ruch, Claude Schwab et Daniel Trolliet

Les changements au sein de la délégation vaudoise sont consécutifs au renouvellement des autorités vaudoises (élections générales du 30 avril 2017).

> sous la présidence de la députée Rose-Marie Rodriguez,

transmet aux Parlements des cantons de Fribourg et Vaud, conformément à l'art. 15 al. 5 de la Convention sur la participation des Parlements aux conventions intercantionales (CoParl), son rapport d'activité 2017.

1. Mission légale

Conformément à son mandat légal, défini à l'article 73 de la Convention intercantonale sur la création et l'exploitation du Gymnase intercantonal de la Broye (CIGB), la Commission interparlementaire a exercé un contrôle coordonné sur cet établissement, plus particulièrement sur le budget et les comptes annuels. Elle veille en outre à être régulièrement informée de l'évolution du dossier d'agrandissement du Gymnase.

Afin d'assurer sa mission de haute surveillance, la CIP-GYB a tenu deux séances durant l'année 2017. Celles-ci se sont déroulées en présence, d'une part, du conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) du canton de Fribourg et président du Conseil du GYB pour les années 2016 et 2017, d'autre part, du directeur du Gymnase, M. Thierry Maire. L'un et l'autre ont répondu aux questions et demandes d'informations complémentaires de la Commission à sa pleine satisfaction. Elle les en remercie.

M. François Piccand, chef du Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré du canton de Fribourg, a également assisté aux séances de la CIP-GYB. Le Secrétariat du Grand Conseil fribourgeois assume le secrétariat permanent de la Commission plénière.

2. Comptes 2016

Les charges 2016 avaient été bien anticipées puisque les comptes ont bouclé avec un écart très faible de 0,7% par rapport au budget : le total de charges de 15 603 779 frs est ainsi inférieur de 116 220 frs aux prévisions.

Deux éléments méritent mention au moment de l'analyse de ces comptes. Premièrement, les frais d'impression et de photocopies, en d'autres termes liés au papier, ont constamment diminué pour atteindre en 2016 moins de 50 % des dépenses de 2012, cela malgré l'augmentation sensible de l'effectif des élèves et des enseignants. Deuxièmement, alors que la consommation est restée stable, la facture de l'énergie a largement profité des tarifs avantageux du gaz. Le cours de cette matière première étant peu stable, le budget est difficilement prévisible. Il s'agit toutefois de rester prudent pour les comptes 2017.

3. Budget 2018

Le budget 2017 avait été établi avec un effectif de 1200 élèves à la rentrée d'août 2017. Cette prévision, qui correspond à + 70 élèves et + 3 classes par rapport à la rentrée d'août 2016, s'est avérée parfaitement exacte. L'année scolaire étant à cheval sur l'année comptable, cette hausse influence sensiblement le budget 2018, également impacté par l'ouverture probable d'une classe supplémentaire à la rentrée d'août 2018. A ce moment-là, la population scolaire du GYB atteindra l'effectif initialement prévu en 2021. L'effet ricochet sur un certain nombre de positions est non négligeable.

A cela s'ajoute une hausse des charges de plusieurs positions, repoussée du budget 2017 au budget 2018, afin de contenir l'effet de la fin des mesures d'économie en matière salariale. Il s'agit principalement des positions liées à l'achat de mobilier et d'équipement et à leur entretien. Enfin, la hausse annoncée des tarifs du gaz a exigé une adaptation de la position « chauffage ».

Parallèlement, l'établissement a dégagé toutes les économies possibles induites par la digitalisation.

Le budget 2018 boucle finalement avec un total des charges en augmentation de 4,23 % à 17,185 millions.

La CIP-GYB a adopté le budget 2018 lors de sa séance du 4 octobre 2017.

4. Faire face à la suroccupation des locaux

Comme mentionné ci-dessus, l'effectif du GYB a fait un bond à la rentrée 2017-2018, passant de 1128 à 1199 élèves. Parallèlement, l'effectif des enseignants, lissé sur l'année comptable, augmente de 89 à 92,2 EPT (91 EPT à la rentrée d'août 2017, 93 EPT à la rentrée d'août 2018 si les prévisions démographiques se confirment). Malgré des prévisions quasi exactes quant aux effectifs, ceux-ci vont peser sur les comptes de l'année écoulée. Le conseil du GYB a d'ores et déjà annoncé un dépassement du budget et le recours au fonds de réserve.

En termes de pourcentages, la répartition par filières montre une légère baisse de fréquentation de l'école de maturité et une hausse de celle de l'école de culture générale, domaine social. La tendance à un léger recul de la proportion d'élèves fribourgeois se confirme pour atteindre 51,21 %, en retrait d'environ 0,44 %.

Pour faire face à la suroccupation des locaux, initialement conçus pour 850 élèves, la direction du GYB a mis en place une série de mesures et astuces touchant les horaires, l'équipement, le mobilier et l'occupation des salles de classes, des salles de sport et de la cafétéria (ex : salles de cours transformées en réfectoire à l'heure des repas). Elles permettent à l'établissement de continuer à remplir sa mission à satisfaction.

5. Agrandissement du site : retard annoncé

L'agrandissement du site n'en devient que plus urgent. Malheureusement, le dossier a pris un certain retard par rapport à la planification, si bien que la mise en service est repoussée d'une année, soit à la rentrée d'août 2021. Une vacance de postes d'architectes dans les deux cantons et le changement à la tête du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture du canton de Vaud ont ralenti les travaux. S'y ajoutent des procédures différentes dans les deux cantons. L'étude de faisabilité (programme des locaux) a été validée en été 2017. La question de l'intégration, au projet, d'une halle de sport supplémentaire était encore ouverte en automne dernier. Le chantier sera attribué en entreprise générale.

6. En route vers la digitalisation

En 2017, les cantons de Vaud et Fribourg ont chacun annoncé un renforcement de l'intégration des outils numériques dans la formation. Ce cadre permet au GYB de faire un pas supplémentaire en direction de la digitalisation. Pour rappel, dès son ouverture en 2005, le GYB a saisi l'opportunité de lancer la conversion virtuelle des moyens d'enseignement traditionnels.

Les trois axes de développement de la digitalisation au sein du GYB sont les suivants : 1) la cyberadministration, notamment le portail des parents qui facilite la transmission des informations et des échanges, qui contribue à une baisse considérable des coûts ; 2) la formation à l'informatique, comme science, à l'intention des élèves des deux dernières années de l'école de maturité ; 3) l'intégration de la formation dans le monde digital : les enseignants ont été formés à l'utilisation des outils informatiques et le GYB propose aux élèves un cursus numérique.

Cela dit, l'établissement offre toujours le choix entre un cursus sur supports traditionnels et un cursus numérique. Le 85 % des élèves ont choisi le cursus numérique ; cela signifie que 1000 élèves se connectent chaque matin d'école. Le coût des fournitures scolaires a diminué de 35 % depuis l'introduction de l'iGYB en août 2013.

Le GYB et son directeur, Thierry Maire, sont devenus des références au plan suisse en matière de digitalisation d'établissements scolaires.

En conclusion, la CIP-GYB souligne la bonne conduite et le bon fonctionnement de l'établissement. Elle recommande aux Grands Conseils des cantons de Vaud et Fribourg de prendre acte de ce rapport d'activité 2017.

Au nom de la Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye

Rose-Marie Rodriguez
Présidente

Marie-Claude Clerc
Secrétaire

**Interparlamentarische Aufsichtskommission für das
Interkantonale Gymnasium der Region Broye (IPK-GYB)
für das Jahr 2017**

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (IPK-GYB), der folgende Grossrätinnen und Grossräte angehören:

> Freiburger Delegation

Jean-Daniel Chardonnens, Denis Chassot (bis 3. Oktober 2017), dann Cédric Péclard, Eric Collomb, Johanna Gapany, Bernadette Hänni-Fischer, Rose-Marie Rodriguez und Stéphane Sudan

Denis Chassot ist am 3. Oktober 2017, einen Tag vor der Herbstsitzung der IPK, unerwartet verstorben.

> Waadtländer Delegation

Philippe Cornamusaz, Josée Martin (bis 30. Juni 2017), dann Maurice Mischler, Jacques Perrin (bis 30. Juni 2017), dann Eliane Desarzens, Aliette Rey-Marion (Präsidentin der Waadtländer Delegation), Daniel Ruch, Claude Schwab und Daniel Trolliet

Die Veränderungen in der Waadtländer Delegation sind die Folge der Erneuerungswahlen der Waadtländer Behörden (Gesamterneuerungswahlen vom 30. April 2017).

> unter dem Präsidium von Grossrätin Rose-Marie Rodriguez,

übermittelt den Parlamenten der Kantone Waadt und Freiburg ihren Tätigkeitsbericht 2017 gemäss Artikel 15 Abs. 5 des Vertrags über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer).

1. Gesetzlicher Auftrag

Gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag nach Artikel 73 der Interkantonalen Vereinbarung über die Schaffung und den Betrieb des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye (CIGB) hat die interparlamentarische Kommission die koordinierte Kontrolle über das Gymnasium der Region Broye, insbesondere über das Budget und die Rechnung, ausgeübt. Sie stellt zudem sicher, dass sie regelmässig über die Entwicklung der Vergrösserung des Gymnasiums unterrichtet wird.

Zur Wahrnehmung der Oberaufsicht hielt die IPK GYB während des Jahres 2017 zwei Sitzungen ab. Bei diesen Sitzungen waren einerseits der Staatsrat Jean-Pierre Siggen, Vorsteher der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) des Kantons Freiburg und Präsident des Rats des GYB für die Jahre 2016 und 2017, und andererseits Thierry Maire, Direktor des GYB, anwesend. Beide haben befriedigend auf die Fragen geantwortet und auf Verlangen zusätzliche Informationen gegeben. Die Kommission dankt ihnen dafür.

François Piccand, Vorsteher des Amtes für Unterricht der Sekundarstufe 2 des Kantons Freiburg, nahm ebenfalls an den Sitzungen der IPK GYB teil. Das Sekretariat des Freiburger Grossen Rates übernimmt das ständige Sekretariat der Plenarkommission.

2. Rechnung 2016

Der Aufwand liegt nur 0,7 % unter dem vorgesehenen Budget; die Rechnung schloss bei Ausgaben von 15 603 779 Franken und liegt damit 116 220 unter den Prognosen.

Zwei Punkte verdienen bei der Prüfung dieser Rechnung eine Erwähnung. Erstens haben die Ausgaben für Druck und Fotokopien, d. h. mit Papier verbundene Ausgaben, laufend abgenommen und erreichten im Jahr 2016 weniger als 50 % der Ausgaben des Jahrs 2012. Dieser Rückgang zeigte sich trotz der erheblichen Zunahme des Bestands an Schülerinnen und Schülern sowie an Lehrpersonen. Zweitens haben sich die günstigen Erdgaspreise sehr vorteilhaft auf die Energiekosten ausgewirkt, während der Verbrauch stabil geblieben ist. Der Kurs für diesen wichtigen Rohstoff bleibt jedoch nicht konstant, daher ist es schwierig, das Budget zu planen. Deshalb heisst es, bei der Rechnung 2017 vorsichtig zu sein.

3. Budget 2018

Das Budget 2017 ging von einem Bestand von 1200 Schülerinnen und Schüler beim Schuljahresbeginn im August 2017 aus. Diese Prognose, die einer Zunahme von + 70 Schülerinnen und Schüler und + 3 Klassen im Vergleich zum Schuljahresbeginn im August 2016 entspricht, hat sich als genau zutreffend herausgestellt. Da das Schuljahr nicht mit dem Rechnungsjahr zusammenfällt, wirkt sich diese Zunahme, wie auch die voraussichtliche Eröffnung einer zusätzlichen Klasse zum Schuljahresbeginn im August 2018, wesentlich auf das Budget 2018 aus. Zu diesem Zeitpunkt wird die Schulbevölkerung des GYB auf die Zahl ansteigen, die ursprünglich für 2021 vorgesehen wurde. Die Reflexwirkung auf gewisse Posten darf nicht vernachlässigt werden.

Dazu kommen höhere Aufwendungen bei mehreren Posten, die vom Budget 2017 auf das Budget 2018 verschoben wurden, um die Auswirkungen der Aufhebung der Sparmassnahmen auf die Löhne einzudämmen. Es handelt sich hauptsächlich um Posten im Zusammenhang mit dem Kauf und dem Unterhalt von Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen. Schliesslich war aufgrund des angekündigten Anstiegs des Erdgaspreises eine Anpassung des Postens «Heizung» nötig.

Gleichzeitig hat die Schule alle Einsparungen erzielt, die durch die Digitalisierung ermöglicht wurden.

Das Budget 2018 schliesst schlussendlich mit einer Zunahme des Aufwands von 4,23 % auf 17,185 Millionen.

Die IPK-GYB genehmigte das Budget 2018 in der Sitzung vom 4. Oktober 2017.

4. Der Überbelegung der Räumlichkeiten begegnen

Wie bereits erwähnt, hat der Bestand des GYB zum Schulbeginn 2017-2018 deutlich von 1128 auf 1199 Schülerinnen und Schüler zugenommen. Gleichzeitig steigt der Bestand des Lehrpersonals gemittelt über das Geschäftsjahr von 89 auf 92,2 VZÄ (91 VZÄ zum Schuljahresbeginn im August 2017, 93 VZÄ zum Schuljahresbeginn im August 2018, wenn sich die demografischen Prognosen bewahrheiten). Trotz dieser nahezu zutreffenden Erwartungen bei den Beständen werden diese die letztjährige Jahresrechnung belasten. Der

Rat des GYB hat eine Budgetüberschreitung und die Inanspruchnahme der Reservefonds bereits angekündigt.

Bei der Verteilung auf die Bildungsgänge zeigt sich ein leicht sinkender Anteil der Maturitätsschule und ein leicht steigender Anteil des Sozialbereichs der Fachmittelschule. Die Tendenz eines leichten Rückgangs der Freiburger Schülerinnen und Schüler setzt sich fort; der Anteil sinkt um 0,44 % auf 51,21 %.

Um der Überbelegung der Räumlichkeiten, die ursprünglich für 850 Schülerinnen und Schüler ausgelegt wurden, zu begegnen, hat die Leitung des GYB eine Reihe von Massnahmen und Vorgehen vorgesehen. Diese stehen im Zusammenhang mit den Stundenplänen, der Ausstattung und der Belegung von Klassenzimmern, Sporthallen und der Cafeteria; beispielsweise werden Klassenzimmer während der Mittagspause in Speisesäle umgewandelt. Diese Massnahmen ermöglichen, dass die Schule ihre Aufgabe weiterhin zur Zufriedenheit erfüllt.

5. Die Vergrösserung des Standorts verzögert sich

Die Vergrösserung des Standorts wird umso dringlicher. Leider ist das Dossier gegenüber der Planung im Verzug, so dass die Inbetriebnahme um ein Jahr verschoben wird, d. h. auf den Schuljahresbeginn im August 2021. Die unbesetzte Stelle eines Architekten bzw. einer Architektin in den beiden Kantonen und der Wechsel an der Spitze des Departements für Bildung, Jugend und Kultur des Kantons Waadt haben die Arbeiten verlangsamt. Dazu kommen unterschiedliche Verfahren in den beiden Kantonen. Die Machbarkeitsstudie (Raumprogramm) wurde im Sommer 2017 genehmigt. Die Frage, ob mit dem Projekt eine zusätzliche Sporthalle geplant werden soll, war im vergangenen Herbst noch offen. Der Auftrag zum Bau wird an ein Generalunternehmen vergeben.

6. Auf dem Weg zur Digitalisierung

Im Jahr 2017 haben die Kantone Waadt und Freiburg beide eine verstärkte Einbindung digitaler Werkzeuge angekündigt. Dieser Rahmen ermöglicht es dem GYB, einen weiteren Schritt in Richtung Digitalisierung zu machen. Zur Erinnerung: Seit seiner Eröffnung im Jahr 2005 hat das GYB die Gelegenheit genutzt, die Umwandlung der herkömmlichen Unterrichtsmaterialien in virtuelle einzuleiten.

Im Bereich der Digitalisierung gesetzt werden folgende drei Schwerpunkt gesetzt: 1) Das E-Government, das insbesondere mit der Plattform für die Eltern die Übermittlung von Informationen und den Austausch erleichtert, was zu einer erheblichen Kostensenkung beiträgt; 2) die Ausbildung der Schülerinnen und Schüler der letzten zwei Maturitätsjahren in Informatik als Wissenschaft; 3) die Einbindung der Ausbildung in die digitale Welt. Die Lehrpersonen wurden für den Einsatz von IT-Instrumenten geschult, und das GYB bietet den Schülerinnen und Schülern eine digitale Ausbildung an.

Die Schule bietet allerdings immer noch die Wahl zwischen einer Ausbildung mit herkömmlichen Unterrichtsmaterialien und einer digitalen. 85 % der Schülerinnen und Schüler haben die digitale Ausbildung gewählt; das bedeutet, dass sich jeden Morgen 1000 Schülerinnen und Schüler in der Schule einloggen. Die Kosten der Schulmaterialien sind seit der Einführung des iGYB im August 2013 um 35 % gesunken.

Das GYB und sein Direktor, Thierry Maire, haben im Bereich der Digitalisierung der Schulen schweizweit Massstäbe gesetzt.

Als Schlussfolgerung unterstreicht die IPK-GYB die gute Leitung und den guten Betrieb der Schule. Sie empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Waadt und Freiburg, diesen Tätigkeitsbericht 2017 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Interparlamentarischen Aufsichtskommission für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (GYB)

Rose-Marie Rodriguez
Präsidentin

Marie-Claude Clerc
Sekretärin



Message 2017-DIAF-52

30 janvier 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFClA)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message relatif au projet de la loi sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (P-LFClA). Le message se divise selon le plan suivant:

1. L'essentiel en bref	1
2. Origine du projet	2
3. Les grandes lignes du projet	3
4. Commentaire des articles	4
5. Répercussions sur les finances et le personnel	17
6. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	17
7. Conformité au droit supérieur et au développement durable	17
8. Approbation par la Confédération	17

1. L'essentiel en bref

En remplissant les tâches que leur confient la Constitution et les lois, les communes veillent en Suisse au bien-être de leur population. La commune municipale bernoise de Clavaleyres aimerait assurer celui de ses quelques 50 habitants et habitantes en fusionnant au 1^{er} janvier 2021 avec Morat, commune voisine, pour fonder ensemble une nouvelle commune, ce qui nécessite de changer simultanément de canton.

De précédentes tentatives de fusion avec des communes bernoises ne se sont pas réalisées pour le village de Clavaleyres, entièrement entouré par les cantons de Fribourg et Vaud. Le conseil communal ne comptant plus que trois membres espère donc que la collaboration fonctionnant bien avec Morat se transforme bientôt en un avenir commun.

La commune de Morat ainsi que les autorités des cantons de Berne et Fribourg soutiennent la demande de changement de canton et de fusion. Dans la mesure où les citoyens actifs communaux et cantonaux disent OUI à ce projet dans les urnes, l'Assemblée fédérale décidera du changement de canton.

Pour ce projet unique dans la récente histoire de la Suisse, le projet de loi définit les diverses procédures et désigne les autorités compétentes. Il règle les détails spécifiques de l'exercice des droits politiques, de sorte que les électeurs puissent élire sans retard leurs nouvelles autorités communales. Une attention particulière est accordée aux moyens de participation proposés à la population de Clavaleyres dans leur nouveau contexte communal.

Le projet de loi doit également prendre en considération la possibilité de voir au 1^{er} janvier 2022 une troisième commune émettre le vœu de fusionner avec celles de Morat et Clavaleyres, déjà fusionnées. Se fondant sur une proposition faite en ce sens par la commune de Morat, la LFClA met donc à disposition les bases nécessaires et prolonge notamment la législature en cours jusqu'au 31 décembre 2021. Cette prolongation ne touche en rien le droit de s'exprimer librement dans les urnes en faveur ou contre une telle fusion supplémentaire avec une commune tierce.

L'adoption de la LFClA rendra possibles à Clavaleyres et Morat les votations sur la fusion. Puis les deux gouvernements négocient les modalités du changement de canton, qui

seront soumises ensuite aux parlements et aux électeurs des deux cantons, pour décision.

Il n'y a pas de scénario alternatif en vue pour la commune de Clavaleyres. L'acceptation de la LFCLa serait pour elle une première étape en vue d'un avenir plus stable.

2. Origine du projet

La commune municipale bernoise de Clavaleyres envisage un passage du canton de Berne à celui de Fribourg pour pouvoir fusionner avec la commune de Morat. Les autorités communales de Morat aimeraient prêter la main, au-delà des frontières cantonales, à la commune de Clavaleyres pour réaliser cette solution.

Les autorités cantonales bernoises soutiennent le projet. De leur point de vue, le transfert est pour cette commune un moyen rationnel d'assurer son existence.

Quant au canton de Fribourg, la réalisation de ce projet nécessite la création de bases légales spéciales. Le présent projet de loi est dans ce contexte l'un des divers actes législatifs nécessaires; il doit définir les conditions générales du changement de canton et de la fusion.

Le projet de loi est la conséquence de la décision de principe prise par le Grand Conseil en date du 15 décembre 2015: le parlement cantonal acceptait alors à l'unanimité (contre deux abstentions) les propositions contenues dans le Rapport 2014-DIAF-96 du Conseil d'Etat; il exprimait son soutien au projet et donnait mandat de prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre du projet (parmi lesquelles la préparation d'une dénommée «Lex Clavaleyres», ci-après désignée par les termes *projet de loi* ou *P-LFCLa*).

Clavaleyres est une très petite commune de langue allemande. Elle compte approximativement 50 habitants et habitantes ainsi que quelques exploitations agricoles; elle occupe une surface d'environ 1 km². En tant qu'enclave bernoise, elle touche les frontières des cantons de Fribourg (communes de Courgevau et de Courtepin) et de Vaud (commune de Faoug). Des informations complémentaires sur la commune et les travaux préparatoires du projet figurent dans la réponse du Conseil d'Etat à la question 2015-CE-180 Bernadette Hänni-Fischer ainsi que dans le rapport mentionné 2014-DIAF-96.

Clavaleyres a déjà fait par le passé plusieurs tentatives de fusion avec une autre commune municipale bernoise (Villars-les-Moines, Kallnach, et d'autres communes de l'ancien district de Laupen). Ces tentatives ont échoué, ou alors il n'a pas été possible de les poursuivre en raison de circonstances extérieures. Le nombre de conseillers communaux a certes été réduit de cinq à trois en 2016 et l'administration fut confiée à un personnel externe. Malgré cela, de l'avis de sa

population et de ses organes communaux, Clavaleyres n'est plus guère en mesure de survivre en tant que commune autonome.

Depuis quelques temps déjà, de nombreuses tâches de dite commune ont été assumées en collaboration avec Morat et des associations de communes du district du Lac. Sur cette toile de fond, la commune de Clavaleyres s'est adressée en 2012 à Morat pour lui demander de procéder à des élucidations en vue d'une fusion intercantonale.

Dans son rapport du 30 juin 2012 relatif au projet de plan de fusion du district du Lac, le préfet de ce district déclarait que le périmètre de fusion autour de Morat était également ouvert à la commune de Clavaleyres si celle-ci le souhaitait et si le canton de Berne y donnait son assentiment. Par décision du 28 mai 2013, le Conseil d'Etat approuvait sur le principe cette possibilité d'inclure Clavaleyres dans le périmètre de fusion de Morat, sous les conditions mentionnées.

Un groupe de travail intercantonal fut institué en 2014. Il se compose pour le canton de Fribourg de représentants de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, du Service de législation et du Service des communes et, s'agissant du canton de Berne, de représentants du Service des affaires communales et de l'organisation du territoire (Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques) et de l'Office des services linguistiques et juridiques (Chancellerie d'Etat). Des représentants des deux communes appelées à fusionner participent aux discussions, au cas par cas. Le préfet du district du Lac et la préfecture de Berne-Mittelland y prennent également part.

Après diverses élucidations et décisions préalables des communes durant les années 2013–2015, les deux gouvernements cantonaux annonçaient en une déclaration d'intention du 14 mars 2016 leur volonté commune de prévoir les démarches nécessaires, dans l'optique d'un changement de canton et de la fusion des communes. Le calendrier y relatif fixe comme date butoir le 1^{er} janvier 2021 et fait partie intégrante de la déclaration d'intention.

D'emblée, deux scénarios étaient jugés indésirables et n'ont pas été examinés plus avant: d'une part le maintien de Clavaleyres en tant que commune autonome dans le canton de Fribourg (même si ce statut n'aurait été que temporaire) et, de l'autre, le rattachement de la nouvelle commune fusionnée au canton de Berne.

Dans ces conditions, un avant-projet de la LFCLa et le rapport explicatif y afférent ont été soumis par la suite à une procédure de consultation.

Dite procédure a suscité 31 réponses. 15 proviennent d'instances cantonales et 4 émanent directement de communes. 3 réponses sont émises par des associations faitières communales, en particulier par l'Association des communes

fribourgeoises, la Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes ainsi que l'Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg (ACSC). Les partis politiques sont les auteurs de 4 réponses, alors que les instances ecclésiastiques en ont formulé 3, et les associations professionnelles 2.

Le projet a rencontré un écho très positif. Aucune réponse ne contient un refus de principe, et aucune critique n'a été formulée sur le fond. Les résultats de la procédure de consultation ont été pris en considération dans la mesure du possible lors de l'adaptation des textes pour l'élaboration du projet de loi et le présent message. Si les remarques formulées en consultation portent sur d'autres actes que le présent projet de loi, les participants à la consultation pourront les faire valoir en temps voulu dans la discussion et dans les négociations avec les services cantonaux bernois compétents.

3. Les grandes lignes du projet

La modification territoriale prévue serait un événement extraordinaire, car le territoire du canton de Fribourg est demeuré inchangé depuis le début du 19^e siècle. La dernière modification – aux caractéristiques comparables – de territoires cantonaux en Suisse concernait la commune de Vellerat qui, en 1996, passait du canton de Berne au canton du Jura (sans pour autant fusionner au même moment avec une autre commune jurassienne). Si certains projets de fusions intercantionales ont été examinés au cours des dernières années, ils n'ont cependant pas abouti, en fin de compte. Par exemple, la fusion de l'ancienne commune municipale bernoise d'Albligen avec celle d'Ueberstorf, fusion qui fut rejetée par les citoyens de la commune bernoise à quelques voix d'écart. Il semble donc qu'il n'existe pas dans le droit d'autres cantons des réglementations pouvant servir de modèle adéquat.

L'accueil de la commune municipale de Clavaleyres ne constitue pas une correction de frontières, que les cantons de Berne et de Fribourg pourraient régler entre eux par convention, conformément au droit fédéral. Il s'agit plutôt en l'occurrence d'une modification du territoire nécessitant selon le droit fédéral l'approbation de la population touchée et des cantons concernés et, de surcroît, l'examen et l'approbation de la Confédération. L'Office fédéral de la justice admet aussi cette qualification de modification territoriale.

Ni la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Constitution cantonale, Cst. cant.; RSF 10.1) ni la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) ne prévoient un droit à l'autodétermination des communes en ce qui touche la question de l'appartenance cantonale. Par ailleurs, la protection du territoire des cantons inscrite à l'article 53 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) s'oppose également à l'autonomie des communes en ce domaine.

Le droit du canton de Fribourg ne contient à ce jour aucune disposition spécifique précisant sous quelles modalités devraient s'opérer le passage d'une commune d'un autre canton à celui de Fribourg, ou une fusion de communes intercantonale. La création de bases légales pour la détermination, la coordination et l'échelonnement des diverses procédures au plan communal, cantonal et fédéral est donc au cœur du P-LFCla.

En premier lieu, le projet de loi doit mettre au point des solutions réalisables face à la situation créée par le changement de canton et la fusion simultanée des communes. De plus, il y a lieu de veiller spécialement à ce que les domaines juridiques touchés par le projet soient regroupés en un acte législatif cohérent.

Les procédures proposées dans le P-LFCla concernent exclusivement les communes de Clavaleyres et de Morat, ainsi que – sous certaines conditions – d'autres communes fribourgeoises et communes tierces, si celles-ci devaient avoir également signé une convention de fusion avec la commune de Morat (les termes «autres communes» et «communes tierces» sont définis dans le présent message au début du chapitre 4 «Commentaires des articles respectifs»). Les procédures ne sont donc pas applicables aux autres communes des cantons de Fribourg et Berne, ni à des communes d'autres cantons.

Le principe convenu par les cantons consiste en ce que le canton de Fribourg accueille la commune municipale de Clavaleyres à un moment défini précisément, et ce encore à titre de commune autonome (probablement au passage d'une année à une autre). Immédiatement après cela (pour ainsi dire «une fraction de seconde après»), la fusion avec la commune de Morat doit cependant entrer en force. Ainsi la fusion peut, à certaines exceptions près, revêtir une forme conforme au droit en vigueur du canton de Fribourg.

La solution choisie présente l'avantage de pouvoir renoncer à la création – assurément complexe – d'un droit de fusion intercantonal, et ce uniquement pour la toute petite commune de Clavaleyres. De même, dans ses propres actes législatifs, le canton de Berne n'a pas, en principe, à traiter une seule question concernant la fusion, ce qui lui simplifie ses travaux.

Au demeurant, le projet est en lien direct avec la disposition constitutionnelle selon laquelle le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération. Mais avec le P-LFCla, il n'est pas envisagé de modifier formellement le texte de cette disposition constitutionnelle, ce qui n'apparaît d'ailleurs ni pertinent, ni même nécessaire. Malgré cela, il sera proposé de soumettre en tout cas l'accueil de la commune municipale de Clavaleyres au peuple, pour décision.

En outre, le projet de loi doit notamment définir les points suivants:

- > l'exécution de la procédure de fusion en tant que condition de l'ouverture de la procédure d'accueil;
- > l'entrée en vigueur prévue en simultané du changement de canton et de la fusion de Clavaleyres au 1^{er} janvier 2021;
- > les règles relatives à la représentation de Clavaleyres au sein des organes politiques de la nouvelle commune;
- > des règles complémentaires si la nouvelle commune aimerait fusionner au 1^{er} janvier 2022 avec une commune tierce fribourgeoise;
- > la prolongation – dotée d'un effet obligatoire – de la législature en cours de la commune de Morat jusqu'au 31 décembre 2021, en tant que condition de la mise à disposition de bases légales appropriées à une fusion supplémentaire possible au 1^{er} janvier 2022;
- > la conclusion et l'approbation d'un concordat de modification territoriale;
- > la compétence des gouvernements respectifs d'adopter une convention intercantonale d'exécution;
- > les principes régissant les votations au plan communal et cantonal;
- > les conséquences d'un refus au niveau communal, cantonal et fédéral;
- > l'exécution du changement de canton (moyennant un transfert aussi large que possible des compétences législatives, dans la mesure où les adaptations nécessaires n'offrent aucune marge de manœuvre).

En raison de l'unité de la matière et au vu de la complexité du projet, il est inévitable que les conditions-cadres de l'exécution des diverses procédures soient ancrées dans un seul acte législatif, même si celui-ci sera relié à des domaines très divers du droit. La forme de la loi est celle qui convient le mieux à cet effet, car elle seule répondra aux exigences de forme requises pour toutes les réglementations prévues et permettra la participation démocratique sans aucune restriction.

La future LFCl ainsi que d'autres actes législatifs seront en vigueur d'ici la date de l'exécution du transfert et de la mise en œuvre de la fusion. Suivant l'issue des différentes étapes de procédure, ces actes devront être abrogés avant cette date.

Le contenu du P-LFCl et celui du projet du canton de Berne relatif à sa propre loi Clavaleyres ont fait l'objet d'une harmonisation. Le canton de Berne a mis en consultation publique l'avant-projet de sa loi Clavaleyres en date du 23 septembre 2016, pour une durée de deux mois. Cette procédure de consultation a suscité quatre observations quant au contenu, observations dont il a été tenu compte dans le message relatif au projet de loi. Puis la commission consultative recommandait à l'unanimité l'acceptation du projet de loi. Le 7 juin 2017, le parlement cantonal a accepté la loi par 126 voix contre 6 (9 abstentions).

4. Commentaire des articles

Définitions:

- > Dans les développements qui suivent, les termes «commune municipale de Clavaleyres» seront utilisés pour la période s'étendant jusqu'à la fusion.
- > Les termes «commune de Morat» se rapportent à la commune actuelle, jusqu'à la fusion.
- > La «nouvelle commune» se compose des anciennes communes de Clavaleyres et de Morat, et elle leur succède dès le jour de la fusion. La nouvelle commune fribourgeoise reprend à ce moment-là non seulement les tâches selon la «convention intercommunale de fusion», mais aussi tous les droits acquis des anciennes communes ainsi que tous leurs engagements souscrits.
- > L'expression «localité de Clavaleyres» désigne depuis le jour de la fusion la partie du territoire de la nouvelle commune correspondant au territoire de l'ancienne commune municipale de Clavaleyres.
- > Si l'on parle du «cercle électoral de Clavaleyres», on entend par là toutes les personnes habiles à voter et à élire selon le droit fribourgeois et domiciliées dans la localité de Clavaleyres à partir du jour de la fusion.
- > La définition ci-dessus vaut par analogie pour le «cercle électoral de Morat».
- > «Autres communes»: une commune fribourgeoise (ou plusieurs), dans la mesure où elle(s) a (ont) signé la convention intercommunale de fusion avec la commune municipale de Clavaleyres et la commune de Morat.
- > «Commune tierce» est le nom donné à une ou plusieurs commune(s) fribourgeoise(s) à partir de la date où la commune de Morat a signé une «convention de fusion avec la commune tierce».
- > Concernant le «cercle électoral de la commune tierce», la définition figurant plus haut s'applique par analogie.

Art. 1 Dispositions générales – objet

Selon la Constitution cantonale, les actes législatifs du Grand Conseil revêtent la forme de la loi (art. 91 al. 1 Cst. cant.).

Comme le P-LFCl doit prévoir – pour la fusion et l'accueil – des dispositions spéciales dérogeant en partie au droit existant ou le complétant pour la durée du projet, la forme de la loi est requise par la systématique du droit cantonal.

Conformément à la planification actuelle, le 1^{er} janvier 2021 est prévu pour l'entrée en vigueur de l'accueil et de la fusion. Ensuite, tous les rapports de droit en lien avec Clavaleyres et ses habitants et habitantes doivent être transférés du système légal bernois au système fribourgeois, ce qui exigera des délais transitoires relativement longs pour certains thèmes. Par conséquent, la future LFCl sera applicable pendant plusieurs années, jusqu'à ce que l'accueil et la fusion puissent être intégralement mis en œuvre sous tous leurs aspects. Au

vu de ces circonstances, la durée pluriannuelle du projet suggère également sa classification en tant que loi.

Dans l'histoire récente, ni les autorités ni les citoyens du canton de Fribourg n'avaient eu jusqu'ici l'occasion de s'exprimer à propos d'une modification du territoire au motif de l'accueil d'une commune d'un autre canton. Un tel événement est d'une importance politique fondamentale. A cet égard, la Constitution cantonale stipule que les règles de droit d'importance doivent être édictées sous forme de loi (art. 93 al. 2 Cst. cant.).

Dans ces conditions, la forme de la loi est plus appropriée – pour l'acte proposé – que celle du décret au sens de l'article 88 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1).

Art. 2 Déroutement des procédures

La tâche des communes est de veiller au bien-être de la population (art. 130 al. 2 Cst. cant.). La même tâche incombe aux fusions de communes, auxquelles la population locale doit donner la première impulsion (al. 1). Par contre, il revient à l'Etat d'encourager et favoriser les fusions de communes en créant d'emblée des conditions-cadres appropriées et en approuvant au final la décision du corps électoral concernant la fusion (art. 135 al. 1 Cst. cant., art. 134d al. 6 LCo). En un certain sens, la procédure d'accueil à exécuter après approbation de la convention de fusion selon l'alinéa 2 représente donc la suite logique de la décision de fusion prise au préalable.

La convention de fusion acceptée par Clavaleyres et Morat, entrée en vigueur et approuvée par le Grand Conseil, lie les deux communes jusqu'à l'achèvement de la mise en œuvre de l'ensemble du projet.

En comparaison des fusions de communes opérées à l'intérieur du canton, le nombre des décisions à prendre dans le présent projet est nettement plus grand. Une décision ne peut généralement être soumise au corps électoral ou aux autorités compétents qu'à condition que la décision préalable ait déjà été prise et que, de surcroît, elle se soit révélée positive (al. 3).

S'agissant de la longue durée du projet et du nombre des décideurs impliqués, il n'est guère possible de garantir que la nouvelle commune, compte tenu de toutes les circonstances, naisse le 1^{er} janvier 2021. L'imprévu ne peut être exclu, ce qui rend inévitable une «planification évolutive». Il est donc impératif pour les gouvernements cantonaux, contrairement à ce qui se passe dans le cadre de fusions à l'intérieur du canton, de pouvoir fixer à l'avance, de leur propre chef, la date de l'entrée en vigueur. Le droit d'être entendu dont bénéficie la commune de Morat a pour but de compenser autant que faire

se peut ce transfert de compétence et d'assurer la coordination préalable entre tous les intéressés au projet (al. 4).

Cette compétence des gouvernements cantonaux existe également si, en sus de la commune municipale de Clavaleyres et de la commune de Morat, au moins une autre commune fribourgeoise signait la même convention de fusion.

Art. 3 Droit applicable

Lors du transfert d'une commune d'un canton à un autre, les modifications concernent l'ensemble des rapports juridiques, autrement dit tous ceux existant:

- > entre la population communale et la commune;
- > entre la population communale et le canton, et
- > entre la commune et le canton.

Certaines questions relatives à ces rapports de droit sont déjà connues et peuvent être recensées à l'heure actuelle, de sorte qu'une réglementation est encore possible avant l'accueil de la commune. D'autres problèmes ne seront cependant connus qu'à un moment ultérieur. Dans l'intervalle, soit jusqu'à ce que ces questions ultérieures reçoivent une réponse définitive, le P-LFClA offre les solutions suivantes:

Dans le cadre du projet et *avant* la fusion, la commune de Morat est régie en premier lieu par la future LFClA. Dans la mesure où celle-ci ne devait pas répondre à une question qui se pose, Morat est assujettie au droit général du canton de Fribourg. En outre, la commune a la possibilité d'établir de propres règles sous forme de dispositions communales, notamment pour les modalités – importantes au niveau local – de la collaboration qu'implique le projet. La convention de fusion avec la commune municipale de Clavaleyres entre également dans la catégorie des dispositions communales (al. 1).

Tant que la commune municipale de Clavaleyres n'a pas changé de canton, elle est entièrement et exclusivement régie par le droit du canton de Berne. Mais si celui-ci ne devait pas fournir de réponse à un problème, le droit du canton de Fribourg pourrait s'appliquer à titre subsidiaire moyennant accord des autorités bernoises, pour autant qu'il présente une solution appropriée (al. 2).

L'alinéa 3 soumet d'abord la nouvelle commune à la future LFClA et, en deuxième lieu, au concordat intercantonal de modification territoriale à mettre au point ainsi qu'à ses dispositions d'exécution (art. 19 à 21 P-LFClA) et, finalement, au droit fribourgeois en général. Si besoin est, des dispositions communales peuvent régler des questions d'organisation interne, par exemple la possibilité pour Clavaleyres d'instituer un propre arrondissement administratif permanent (art. 82a LCo).

Art. 4 Votations

L'harmonisation des questions portant sur les votations se fonde sur le principe de la Constitution fédérale, selon lequel l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et citoyennes doit être garantie (al. 1).

Des analyses approfondies par rapport aux scrutins communaux ont montré que si le corps électoral de la commune municipale de Clavaleyres décidera simultanément du changement de canton et de la fusion, les citoyens et citoyennes de la commune de Morat ne voteront que sur la fusion, car le territoire actuel de cette commune n'est assurément pas touché par le changement de canton.

Le projet de loi prévoit en outre que les citoyens et citoyennes du canton de Fribourg voteront sur le changement de canton de la commune municipale bernoise de Clavaleyres. Cette solution répond aux exigences posées par la Constitution fédérale (art. 53 al. 3 Cst.) et correspond également à la loi Clavaleyres bernoise.

Le corps électoral de la commune de Morat aura donc la possibilité de s'exprimer, dans le cadre de la votation cantonale, sur le transfert de la commune de Clavaleyres. A cet égard, il a en soi formellement le même rôle à jouer que les citoyens et citoyennes de toutes les autres communes fribourgeoises. Si par conséquent devait survenir le cas très invraisemblable où le corps électoral du canton de Fribourg devait accepter à la majorité le changement de canton pour la commune de Clavaleyres alors que les Moratois et Moratoises habiles à voter ne le feraient pas (même si au préalable ils auraient approuvé la convention de fusion), le projet serait réputé accepté sous l'angle formel (art. 2 al. 3 P-LFCla). D'un point de vue politique, le canton examinerait toutefois en l'occurrence si le projet pourrait véritablement se poursuivre tel que prévu et, si oui, moyennant quelles adaptations.

A Berne, c'est la Constitution cantonale qui déclare obligatoire la votation cantonale. A Fribourg aussi, il serait difficilement explicable que le projet ne puisse pas être soumis sans autre à la décision du corps électoral cantonal. Une disposition spéciale créée par conséquent la base formelle nécessaire à la votation cantonale (art. 20 al. 2 P-LFCla).

Selon les règles actuelles relatives à l'exercice des droits politiques, c'est le préfet qui est compétent pour garantir le déroulement en bonne et due forme des scrutins communaux. Comme il s'avère nécessaire d'établir une coordination intercantonale pour le vote sur la fusion (art. 6 al. 3 P-LFCla), les pouvoirs du préfet sont étendus en la matière (al. 2).

D'entente avec les communes, une date possible a été envisagée dans l'intervalle pour la votation sur la fusion.

Art. 5 Collaboration avec le canton de Berne

La réglementation proposée est conforme au droit en vigueur (art. 114 al. 2 Cst. cant.; art. 132 al. 2 LCo).

Art. 6 Fusion – convention intercommunale

Le droit fribourgeois en vigueur doit également s'appliquer autant que faire se peut à ce chapitre du P-LFCla. Des réglementations spéciales ne doivent être proposées que lorsqu'elles s'avèrent absolument nécessaires.

Afin de répondre comme il se doit au droit des citoyens – garanti par la Constitution – à bénéficier de services de proximité et de la transparence, le message présente des règles spéciales en partie complexes en rapport avec les principes du droit cantonal existant tout en expliquant les corrélations. Le projet de loi suit autant que possible sous cet angle le texte légal en vigueur.

Pour une meilleure lisibilité, des dispositions cantonales applicables de second ordre ne font cependant pas l'objet des présentes explications à propos de la convention de fusion. Ceci concerne par exemple les prescriptions légales réglant la question de la convocation des électeurs ou des modalités portant sur la définition déterminante du nombre d'habitants pour le calcul du droit à un siège au sein des organes communaux.

Dans l'esprit évoqué ci-dessus, il peut d'abord être relevé que dans une fusion, il faut regrouper et coordonner de nombreuses affaires communales. Le droit en vigueur en matière de fusion précise quelles sont les affaires que les communes doivent régler à l'avance dans leur convention de fusion avant que celle-ci n'intervienne. La procédure électorale dans les communes qui vont fusionner fait partie des points réglés au préalable.

Ainsi, par exemple, ces communes doivent déterminer dans leur convention, parmi celles prévues par la loi, l'option qu'elles choisissent pour la détermination du droit à un siège au conseil communal et, le cas échéant, au conseil général. Ce n'est qu'à cette condition que les organes politiques de la nouvelle commune sont en mesure d'agir immédiatement après la fusion et de remplir leurs tâches sans délai.

Le droit en vigueur régissant la fusion ordonne à cet égard que les communes en question constituent de propres cercles électoraux, à défaut de dispositions contraires prévues dans la convention de fusion. Les cercles électoraux sont maintenus pour la durée du régime de transition. Ce régime débute au moment de la fusion des communes et perdure jusqu'à la date des prochaines élections générales. La convention de fusion peut cependant prolonger le régime de transition jusqu'à la fin de la législature suivant celle où la fusion prend effet (art. 137 LCo).

L'alinéa 1 habilite la commune de Morat à établir une convention de fusion avec Clavaleyres en tant que commune hors canton. Selon les règles usuelles dans le canton de Fribourg, des communes peuvent organiser de façon largement autonome l'état des lieux et les travaux préparatoires, et ce à l'appui de la pratique éprouvée en matière de fusions de communes.

Avec l'entrée en force de la fusion «une fraction de seconde» après l'accueil de Clavaleyres, il sera possible de soumettre au droit fribourgeois le contenu de la convention. Le fait que le canton de Berne souhaite pouvoir consulter préalablement le projet de convention de fusion constitue une exception (al. 2). Les autorités bernoises souhaitent avoir la possibilité, avant la votation communale, d'attirer l'attention de la commune municipale de Clavaleyres sur l'existence éventuelle de différences fondamentales par rapport au droit et à la pratique du canton de Berne en matière de fusions de communes.

Dans le cadre de la procédure de consultation, il a encore été proposé de désigner quelle est l'autorité bernoise compétente pour la consultation. Pour des motifs liés à la souveraineté cantonale, il ne serait cependant pas indiqué qu'une loi fribourgeoise s'exprime sur les particularités des attributions des autorités bernoises.

La fixation d'une date commune pour les votations communales prévue sous alinéa 3 est conforme à la réglementation de la loi Clavaleyres bernoise et aux exigences légales posées pour des fusions intracantonales (art. 134d al. 5 LCo). Les communes qui fusionnent sont donc en principe libres de fixer les votations à la date d'un scrutin fédéral ou de rechercher une date séparée.

Conformément à la planification actuelle, le 1^{er} janvier 2021 est la date prévue pour l'entrée en vigueur de l'accueil et de la fusion. Au 1^{er} trimestre 2021, les organes communaux seront nouvellement élus de toute façon sur tout le territoire du canton de Fribourg (élections ordinaires du renouvellement intégral selon la terminologie fribourgeoise). La date du 1^{er} janvier 2021 s'offre donc pour la réalisation de la fusion des deux communes. Etant donné que, comme il en a déjà été fait mention, cette date dépend de plusieurs procédures et décisions et pourrait être prorogée en présence d'une situation défavorable, la future LFCl a doit également pouvoir s'appliquer en cas de report éventuel de la fusion.

Au vu du nombre, de la complexité et de la phase de préparation des diverses étapes de la procédure au niveau cantonal et fédéral, les votations communales portant sur la fusion devraient avoir lieu au plus tard à fin septembre 2018.

Art. 7 Représentation au conseil général

Ont droit de voter et d'élire en matière communale s'ils sont majeurs les Suisses et Suissesses domiciliés sur le territoire

de l'ancienne commune municipale de Clavaleyres (cercle électoral de Clavaleyres; art. 48 al. 1 let. a Cst. cant.; art. 2a al. 1 let. a de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, LEDP; RSF 115.1).

Contrairement à ce qui se passe dans le canton de Berne, se pose encore la question de savoir si les étrangers et étrangères séjournant légalement dans le cercle électoral de Clavaleyres sont habiles ou non à voter et à élire. A cet égard, l'exigence selon laquelle ces personnes doivent, au moment de l'exercice des droits politiques, «être domiciliées dans le canton depuis au moins cinq ans» (permis C; art. 2a al. 1 let. b LEDP) est déterminante. Mais en l'occurrence, il serait évident aujourd'hui déjà que Clavaleyres aura changé de canton quelques semaines seulement avant la date des premières élections pour la désignation des organes communaux.

Avec la future LFCl, il serait en soi possible que cette exigence légale d'une durée minimale de séjour de cinq ans dans le canton soit levée pour les étrangers et étrangères de Clavaleyres. Mais cette exigence existe également au niveau de la Constitution cantonale (art. 48 al. 1 let. b Cst. cant.). Dans l'état actuel des connaissances, ceci nous amène à penser que les étrangers et étrangères mentionnés n'obtiendront le droit de voter et d'élire dans les affaires de la nouvelle commune que cinq ans après l'entrée en vigueur de la fusion. Jusqu'à ce moment-là, ils ne pourraient donc pas exercer leurs droits politiques à l'échelon communal. Dans le cadre des négociations relatives au concordat sur la modification territoriale (art. 19 et 20 P-LFCl), il sera cependant possible d'examiner plus précisément si cette hypothèse est pertinente ou s'il existe une marge de manœuvre pour une solution meilleure.

La réglementation proposée sous alinéa 1 pour la délégation d'une propre représentation élue correspond aux principes du droit en vigueur. Contrairement aux fusions intracantonales, il n'est cependant pas possible d'élire la représentation de Clavaleyres au sein de l'organe législatif avant la fusion, parce que jusqu'à la veille de la fusion, la commune municipale de Clavaleyres est exclusivement régie par le droit électoral bernois et ses spécificités (art. 3 al. 2 P-LFCl). Le droit électoral fribourgeois n'est applicable qu'à partir de la date de la fusion.

Le terme «représentation» utilisé ici peut au demeurant désigner une ou plusieurs personnes de sexe féminin ou masculin en tant que membre(s) élu(s) pour la localité de Clavaleyres au sein de l'organe en question de la nouvelle commune.

Selon l'appréciation qu'en fait actuellement le conseil communal de Clavaleyres, il devrait être possible de trouver une ou deux personne(s) intéressée(s) à exercer un mandat politique dans le nouvel organe législatif communal. Conformément au droit en vigueur et vu le nombre de ses habitants, le cercle électoral de Clavaleyres n'a droit en fait qu'à un siège au conseil général. La commune de Morat examine cependant

avec Clavaleyres si deux sièges ne pourraient pas être réservés de plein gré dans la convention de fusion. Avec une délégation de deux membres, une chance serait offerte – comme le montre l'expérience – de mieux soutenir la participation politique de Clavaleyres et de permettre un échange d'idées au sein de cette délégation. Même en cas d'empêchement d'une des deux personnes, l'information en temps voulu de la population serait toujours garantie dans la localité de Clavaleyres au sujet des séances du conseil général.

Actuellement, d'autres communes fribourgeoises étudient la possibilité d'une fusion avec Morat. Mais on ne saurait déjà dire de manière définitive s'il en résultera une fusion élargie (ou supplémentaire) et, le cas échéant, à quelle date elle entrerait en vigueur. Selon les circonstances, une fusion élargie pourrait avoir de surcroît pour effet que deux communes doivent désigner ensemble une représentation au sein du conseil général. Mais les communes de Clavaleyres et de Morat ont déjà décidé définitivement que, pour la durée du régime transitoire fixé dans la convention intercommunale de fusion, la localité de Clavaleyres désignera sa propre représentation au conseil général de la nouvelle commune.

Comme dans le cas d'une fusion élargie, tant Clavaleyres que l'autre commune constitueraient chacune un propre cercle électoral, la représentation de cette autre commune devrait être désignée avant la fusion (art. 11 al. 2 P-LFCla).

Avec le projet de loi, le passage de la législature en cours à la nouvelle sera fixée pour les organes communaux de Morat au passage de l'an 2021 à 2022 (art. 14 al. 2 et 3 P-LFCla). Dans la mesure où la fusion entre en vigueur comme prévu au 1^{er} janvier 2021, le conseil général ne comptera plus – en raison de la représentation qui viendra du cercle électoral de Clavaleyres pour les douze mois restants de la législature – seulement 50, mais 51, voire 52 sièges (al. 2).

L'alinéa 3 est lié à la question du moment de la constitution définitive du conseil général (art. 12 al. 1 P-LFCla).

Art. 8 Représentation au conseil communal – principe

Concernant l'exercice du droit de vote, renvoi est fait aux explications initiales de l'article 7 P-LFCla.

Le fait que dans la localité de Clavaleyres, aucun des citoyens actifs, peu nombreux, ne souhaite le moment venu assumer un mandat – prenant beaucoup de temps – de conseiller ou de conseillère communal(e) de la nouvelle commune est un scénario réaliste, à prendre au sérieux. Du côté bernois, les autorités présumant que tel sera le cas et des craintes ont même été exprimées de voir éventuellement, suivant les circonstances, quelqu'un contraint d'assumer cette fonction contre son gré.

La possibilité d'abroger exceptionnellement, le cas échéant, le droit existant à un siège au sein du conseil communal si Clavaleyres créait son propre cercle électoral a donc été examinée par précaution. Mais les élucidations ont montré que le droit des citoyens et citoyennes de la commune d'élire les membres du conseil communal est inscrit dans la Constitution cantonale (art. 49 Cst. cant.). Une autre disposition de la Constitution cantonale définit par ailleurs les personnes qui ont le droit de voter et d'élire en matière communale (art. 48 Cst. cant.).

En principe, l'exécution d'un tour de scrutin constitue donc la condition obligatoire, afin que la question de la délégation d'une représentation puisse être tirée au clair (al. 1). S'il apparaît que dans le cercle électoral de Clavaleyres, la recherche d'une personne intéressée à la fonction de conseiller ou de conseillère communal(e) et l'élection furent effectivement vaines, la future LFCl offre une solution spéciale appropriée ouvrant une autre sorte de représentation des intérêts (art. 9 al. 4 P-LFCla).

L'alinéa 2 est lié à la question de la date de la constitution définitive du conseil communal (art. 12 al. 1 P-LFCla).

Au cours de la procédure de consultation, les communes appelées à fusionner ont proposé une fois encore d'exclure d'emblée qu'une personne habile à voter dans la localité de Clavaleyres siège au sein de conseil communal – constitué pour la première fois – de la nouvelle commune. Ceci nécessiterait d'un point de vue « technique » une réglementation spéciale par rapport aux dispositions de droit constitutionnel régissant le droit électoral.

Le droit d'être élu en qualité de personne éligible au plan communal et en tant que représentant ou représentante de la propre localité dans un exécutif communal est cependant l'un des principaux piliers du régime démocratique fondamental de la Suisse. De ce droit sont uniquement exclues de manière générale à l'échelon national les personnes auxquelles il faut dénier un minimum de capacité de jugement et d'action (capacité civile) selon constat officiel. Si l'on refusait dès lors avec la LFCl le droit d'être élu à tout un groupe de la population pour d'autres raisons que les motifs évoqués de la capacité de jugement et d'action, ceci créerait un précédent qui contreviendrait aux valeurs élémentaires d'une communauté étatique participative. Le reproche de la mesure d'interdiction au plan politique pourrait également être formulé par les citoyens en question.

Sur la base de ces éclaircissements, les communes ont déclaré après la procédure de consultation que leur proposition ne serait pas maintenue.

Pour le cas éventuel où, dans la localité de Clavaleyres, aucune personne éligible ne se mettrait, par manque d'intérêt, à disposition pour s'engager au sein du conseil commu-

nal, le P-LFCl met au point, avec la commission de fusion, une solution de remplacement innovante.

Art. 9 *Propre représentation*

Comme tel est déjà le cas pour le conseil général, une propre délégation, élue, sera détachée en principe au conseil communal (al. 1). Ceci est conforme au droit en vigueur. En l'occurrence aussi, la représentation ne peut cependant être désignée qu'après l'entrée en vigueur de la fusion.

Si en dépit d'un tour de scrutin, une propre représentation ne peut être détachée au conseil communal de la nouvelle commune, il n'y aura pas lieu de pourvoir malgré tout, au moyen d'une deuxième procédure électorale selon l'article 135a LCo, le siège réservé au cercle électoral de Clavaleyres (al. 2). Il s'agit là en fait d'une solution spéciale dérogeant au droit en vigueur. Elle est pourtant conforme à l'idée qu'une contrainte formelle d'assumer des fonctions politiques au sein d'organes communaux ne se fonde pas sur une base légale suffisante. Par conséquent, pour la période de transition, officierait au sein du conseil communal un membre de moins que ce que prévoit la convention intercommunale de fusion.

A titre de remplacement du siège non pourvu au conseil communal, le P-LFCl propose l'institution obligatoire d'une commission de fusion du conseil communal, dans laquelle les intérêts de Clavaleyres et de sa population peuvent être présentés (al. 4).

L'alinéa 3 traite du cas où, selon le droit en vigueur, il est possible qu'un membre du conseil communal de Clavaleyres passe au conseil communal de la nouvelle commune, la législation en cours pour Morat étant déterminante (art. 14 al. 2 P-LFCl). Il n'y aurait pas besoin de lancer alors une procédure électorale. Ceci parce que l'élection antérieure selon le droit bernois, par laquelle un mandat politique a été confié à une personne, remplirait également la condition susmentionnée d'un tour de scrutin au sens du droit constitutionnel. Ainsi le ou la titulaire de la fonction assumerait un mandat électoral d'abord au sein du conseil communal de Clavaleyres, puis dans l'exécutif de la nouvelle commune à partir de l'entrée en vigueur de la fusion.

Si malgré cela, personne ne s'intéressait à la possibilité du transfert, le droit en vigueur s'appliquerait tout de même pour l'exécution d'un tour de scrutin.

Art. 10 *Représentation commune*

La convention de fusion peut en cas de participation d'une autre commune (ou de plusieurs) prévoir une représentation commune élue au conseil communal (al. 1). L'article 136a al. 2 LCo est applicable par analogie.

Quant à l'alinéa 2, les commentaires portant sur l'article 9 al. 3 P-LFCl sont applicables par analogie. Le manque de candidatures ou de personnes élues prêtes à assumer la fonction ne conduit cependant pas, en cas de cercle électoral commun, à l'institution d'une commission de fusion, ceci contrairement à la réglementation prévoyant un propre cercle électoral au sens de l'article 9 P-LFCl.

Art. 11 *Mise en œuvre des règles sur les représentations – principe*

Les procédures à introduire après l'entrée en vigueur de la fusion concernent, conformément à l'alinéa 1, la localité de Clavaleyres qui doit déléguer, en tant que propre cercle électoral, une représentation au sein du conseil général ou du conseil communal. En outre, les procédures ne concernent pas seulement la localité de Clavaleyres, mais également l'autre commune fusionnée, dans la mesure où la localité de Clavaleyres et cette autre commune sont organisées en un cercle électoral commun et où une représentation est détachée au sein du conseil communal.

Très vraisemblablement, la commune de Morat créera un propre cercle électoral. En ce qui concerne l'éventuelle autre commune se joignant à la fusion, la convention intercommunale de fusion peut, comme déjà mentionné, stipuler que cette commune fribourgeoise constitue également un propre cercle électoral. Dans ces propres cercles électoraux sans inclusion de la localité de Clavaleyres, les procédures mentionnées sous alinéa 2 doivent être introduites et exécutées sans retard. En cas de fusion au 1^{er} janvier 2021, elles doivent donc pouvoir être entamées en automne 2020. Ceci correspond à la procédure appliquée dans les fusions intracantonales.

Art. 12 *Constitution*

En date du 1^{er} janvier 2021, on ne saura pas encore qui représente le cercle électoral de Clavaleyres dans les organes de la nouvelle commune. La réglementation prévue à l'alinéa 1 s'inspire de la solution en vigueur pour le conseil communal lorsque tous les sièges ne sont pas pourvus après les élections générales (art. 58a LCo).

Le préfet est compétent au terme de cette phase initiale pour établir qui représentera le cercle électoral de Clavaleyres dans les organes communaux (ou, le cas échéant, que personne ne siègera au sein de l'exécutif de la nouvelle commune).

Si durant cette phase initiale, entre le moment de la fusion et les décisions du préfet, la future LFCl ne devait pas trouver de solution à un problème, on s'efforcera de tirer une réponse de l'application par analogie du droit en vigueur (al. 2).

Le maintien en principe illimité des décisions prises pendant la phase initiale ne doit pas seulement, selon l'alinéa 3, s'ap-

pliquer au conseil communal (par analogie à l'article 58a al. 3 LCo), mais aussi au conseil général. Le conseil communal a cependant la possibilité de demander au conseil général de revenir sur des décisions déjà rendues (art. 20 et 51^{bis} LCo), notamment si une situation inattendue devait apparaître en raison de l'entrée en fonction de la représentation du cercle électoral de Clavaleyres. D'autre part, le préfet veille à ce que la nouvelle commune soit bien administrée. Il la conseille et la soutient (art. 146 al. 2 LCo), en particulier pendant cette phase initiale.

Art. 13 Commission de fusion du conseil communal

La commission de fusion selon l'alinéa 1 est subordonnée en tant que commission administrative au conseil communal. Elle a voix consultative dans la mesure où le conseil communal ne lui délègue pas des pouvoirs de décision.

Il n'est pas d'emblée irréaliste d'admettre qu'un membre de l'ancien conseil communal de Clavaleyres ne siègera ni à l'exécutif de la nouvelle commune, ni au sein de la commission de fusion. Une perte de savoir pourrait en résulter. C'est pourquoi le P-LFCl propose qu'il soit possible d'inviter également le personnel administratif externe à participer, sur la base de sa bonne connaissance des conditions locales de Clavaleyres (al. 2).

Conformément au droit en vigueur, le préfet a pouvoir d'assister aux séances des organes communaux, avec voix consultative (art. 146 al. 5 LCo). Ce pouvoir sera conféré de surcroît à la préfecture de Berne-Mittelland, de sorte qu'elle puisse apporter à la commission de fusion ses connaissances et expériences concernant la commune municipale de Clavaleyres (al. 3).

Art. 14 Durée de fonction

Selon l'alinéa 1, les représentations du cercle électoral de Clavaleyres élues selon le droit fribourgeois exercent leur mandat au conseil général et au conseil communal pendant le régime de transition qui expire à la fin de la nouvelle législature. Le mandat débute avec l'assermentation et l'entrée en fonction (art. 7 al. 3 et art. 8 al. 2 P-LFCl), donc selon toute vraisemblance au printemps 2021, et prend fin au printemps 2026.

Le mandat de personnes éventuellement entrées au conseil communal (art. 9 al. 3 et art. 10 al. 2 P-LFCl) s'achève toutefois au 31 décembre 2021 déjà, car sans quoi le mandat politique confié en décembre 2015 selon le droit bernois pourrait être exercé sans interruption pendant plus de dix ans, jusqu'au printemps 2026.

La même durée (de l'entrée en fonction jusqu'au printemps 2026) vaut pour les membres d'une éventuelle commission

de fusion, car il faut bien tenir compte du siège demeurant vacant au conseil communal.

Mais la convention intercommunale de fusion pourrait prévoir d'emblée que le régime de transition pour les représentations au conseil général, au conseil communal ou dans d'autres organes ne prend fin qu'en 2031. En outre, il aurait pour le conseil général la possibilité d'instituer en tout temps un cercle électoral communal permanent pour Clavaleyres.

Le conseil communal peut maintenir de plein gré la commission de fusion au-delà de 2026, même s'il ne devait plus alors subsister un propre cercle électoral pour Clavaleyres.

L'alinéa 2 se rapporte au cercle électoral de Morat, dont la situation de départ se présente comme suit: selon les dispositions cantonales en vigueur, la fusion avec la commune municipale de Clavaleyres au 1^{er} janvier 2021 aurait en fait automatiquement pour effet que la législature en cours de la commune de Morat se termine au 31 décembre 2020. Les mandats politiques des 50 membres du conseil général et des 7 membres du conseil communal actuellement en fonction prendraient fin à cette date. Auparavant – soit en automne 2020 – les successeurs devraient donc être élus.

Mais comme cela a déjà été dit, d'autres communes fribourgeoises étudient présentement la possibilité d'une fusion avec Morat. Une fusion avec une commune tierce au 1^{er} janvier 2022 entraînerait à nouveau, si le nombre de sièges restait le même dans les organes communaux, des élections qui devraient avoir lieu en automne 2021.

Cependant, deux tours de scrutin en l'espace d'un an (automne 2020 et automne 2021), les frais accrus que les partis locaux devraient alors assumer, et des non-réélections après une année de mandat seulement pourraient représenter de gros inconvénients. Ces défauts peuvent être évités en fixant obligatoirement dans la future LFCl la fin de la législature en cours au 31 décembre 2021. Mais en réalité, les mandats en cours des 57 membres en fonction dans le législatif et l'exécutif se prolongent alors aussi, avec effet obligatoire, de douze mois, jusqu'à la fin 2021.

Sur cette toile de fond, il s'était avéré nécessaire d'esquisser à l'attention de la politique locale les principes de cette approche de solution inhabituelle, et ce même avant le début de la procédure de consultation publique. Les réactions reçues des rangs de l'exécutif et du législatif en avril et mai 2017 donnaient à penser que la voie proposée pourrait être bien accueillie, raison pour laquelle elle a été intégrée dans l'avant-projet de loi et maintenue dans le P-LFCl.

Il y a cependant lieu de préciser ici déjà que l'on ne saura probablement avec certitude qu'à la fin 2019 si une décision populaire interviendra ou non à propos de la fusion d'une commune tierce. Comme la LFCl doit être adoptée avant cette date, cette prolongation définitive de la législature et

des durées des mandats en cours s'applique même si la fusion avec la commune tierce devait finalement échouer lors de la votation ou au préalable déjà. Il n'y aurait notamment plus suffisamment de temps à disposition pour modifier la LFClA encore à temps, avant le changement de canton et la fusion de Clavaleyres au 1^{er} janvier 2021.

En outre, l'article 14, al. 2 P-LFClA est également applicable impérativement dans le cas où la fusion avec la commune municipale de Clavaleyres ne pourrait pas, contre toute attente, entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021 déjà, mais seulement à une date ultérieure. Dans cette variante aussi, la législation et les mandats politiques dans le cercle de Morat ne prennent fin qu'au 31 décembre 2021.

Au terme de la législature en cours au 31 décembre 2021 débute, le lendemain, la nouvelle législature (al. 3). Comme il en a déjà été fait mention, les élections ont lieu en automne 2021 dans le cercle électoral de Morat.

Le projet de loi propose dans ses articles 16 à 18 d'autres règles complémentaires pour la possibilité d'une fusion supplémentaire au 1^{er} janvier 2022.

Art. 15 Aide financière à la fusion

En principe, les aides financières sont exclusivement allouées à des fusions à l'intérieur du canton. Dans le cadre de l'article 1 al. 3 de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1), Clavaleyres n'est pas formellement soumise, en tant que commune hors canton, à la LEFC même si, pour les raisons de technique procédurale pure mentionnées, elle sera considérée en l'espace d'une «fraction de seconde» comme une commune fribourgeoise autonome.

Le P-LFClA laisse cependant au Conseil d'Etat le pouvoir de décider, après avoir soupesé toutes les circonstances, s'il entend donner ou non un signal particulier sous forme d'une aide financière facultative (al. 1). Le montant maximum possible équivaut au montant de base de la commune de Clavaleyres, qui résulte de la multiplication du chiffre de la population légale de cette commune (environ 50 personnes) par le montant de 200 francs.

Si toutefois, à la même date, au moins une autre commune ou (en cas de retards liés au changement de canton) une commune tierce fusionne, Clavaleyres doit selon l'alinéa 2 être réputée commune fribourgeoise; elle serait par conséquent prise en compte d'office pour le versement d'une aide financière. La totalité de cette aide, composée de la somme des montants de base de Clavaleyres et de l'autre commune, serait donc multipliée par le facteur 1,1 (il ne serait pas possible de prendre en compte le montant de base de la commune de Morat, car il avait déjà fait l'objet d'une aide financière dans le cadre d'une fusion antérieure à l'intérieur du canton). S'il

y avait deux autres communes, le facteur 1,2 serait appliqué, et pour 3 communes le facteur 1,3, etc. Le Grand Conseil est compétent selon le droit en vigueur pour décider d'une aide financière.

Dans la loi Clavaleyres bernoise, une aide financière du canton de Berne est exclue.

Art. 16 Règles complémentaires pour une fusion supplémentaire au 1^{er} janvier 2022, élections

A notre connaissance, il n'est jamais arrivé depuis le début des fusions de communes, dès la fin des années soixante, qu'une commune fusionne deux fois en l'espace de douze mois. Le droit en vigueur ne connaît pas de dispositions spécifiques régissant ce cas.

Par conséquent, la LFClA a pour première tâche de régler à titre préventif la procédure électorale et la composition des organes d'une future commune qui serait issue de la fusion au 1^{er} janvier 2022 des localités de Clavaleyres et Morat (= nouvelle commune) et de celle de la (ou de plusieurs) commune(s) tierce(s). S'il n'y a toutefois pas de fusion supplémentaire au 1^{er} janvier 2022, les articles 16 à 18 du P-LFClA ne sont pas applicables.

Le report des élections générales de renouvellement dans la commune tierce se joignant à la fusion à l'automne 2021 est conforme au droit en vigueur. Sa législature s'étend donc jusqu'au 31 décembre 2021 et ses membres des autorités en fonction restent en poste jusqu'à cette date, comme ceci est également stipulé pour le cercle électoral de Morat (art. 14 al. 2 P-LFClA).

Art. 17 Principes de la répartition des sièges

La différence entre les articles 17 et 18 consiste en ce que les dispositions de l'article 17 doivent produire des effets sur le plan légal supérieur, alors que l'article 18 est destiné à faciliter le choix d'une réglementation appropriée dans la convention de fusion avec la commune tierce.

L'alinéa 1 concerne le cercle électoral de Clavaleyres. Les nombres de sièges garantis dans la convention intercommunale de fusion restent inchangés comme déjà précisé, jusqu'en 2026. La convention de fusion avec une commune tierce n'y change rien.

S'agissant d'un maintien facultatif de ces droits aux sièges au-delà de 2026, l'article 14 al. 1 P-LFClA est applicable.

L'alinéa 2 porte sur le cercle électoral de Morat ainsi que sur le cercle électoral de la commune tierce: comme le principe constamment appliqué dans le droit en vigueur le prévoit, le rapport entre les chiffres des populations communales doit régler le rapport existant entre les droits aux sièges des deux

communes, et ce tant au législatif qu'à l'exécutif (art. 136 al. 2 et 3 et art. 135 al. 1 LCo). Par conséquent et par exemple, si une commune de 7 200 habitants fusionne avec une autre de 800 habitants, la convention de fusion accordera 90% des sièges du conseil général au cercle électoral comptant la plus forte population, et 10% à l'autre cercle électoral. Les valeurs seuils de 90% et 10% s'appliquent également au conseil communal.

Le droit à un siège au minimum par organe communal trouve également sa source dans le droit en vigueur. Ainsi, il revient en tout cas un siège à la plus petite commune dans un conseil communal de sept membres, même si, au plan purement arithmétique, elle ne devait pas atteindre le seuil de 10%.

Art. 18 Répartition des sièges dans les conventions de fusion

L'alinéa 1 peut être illustré à l'appui de l'exemple suivant: il est possible que la convention intercommunale de fusion à adopter dans les urnes prévoie pour la nouvelle commune 52 conseillers généraux et 8 conseillers communaux en tout (50 pour Morat + 2 pour Clavaleyres, respectivement 7 pour Morat + 1 pour Clavaleyres). Ces deux chiffres totaux (52 et 8) s'appliqueraient dès l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4, donc probablement dès le 1^{er} janvier 2021.

Or la convention de fusion passée avec la commune tierce pourrait également stipuler que la commune issue de la fusion complémentaire ne compte plus au total que 50 conseillers généraux et 7 conseillers communaux. Ces nombres totaux divergents seraient déterminants à partir du 1^{er} janvier 2022 et prévaudraient à partir de cette date sur les nombres de sièges prévus dans la convention intercommunale de fusion (jusqu'en 2026).

Mais si la fusion avec la commune tierce ne devait pas aboutir, les totaux des nombres de sièges resteraient conformes à la convention intercommunale de fusion. Dans l'exemple mentionné, ceci équivaldrait à 52 sièges au conseil général et 8 au conseil communal (jusqu'en 2026).

Chacun des deux nombres totaux de sièges dans la convention de fusion avec la commune tierce peut donc diverger vers le haut ou vers le bas, ou pas du tout. Dans tous les scénarios possibles, les nombres de sièges revenant au cercle électoral de Clavaleyres jusqu'en 2026 resterait inchangé, comme déjà mentionné.

L'alinéa 2 porte un éclairage sur les nombres de sièges du cercle de Morat dans les conventions de fusion.

Voici aussi un exemple: il pourrait ressortir de la convention intercommunale de fusion que le cercle électoral de Morat aura droit à 50 conseillers généraux et 7 conseillers communaux dans la nouvelle commune. La convention de fusion avec la commune tierce pourrait y déroger et prévoir par exemple que le cercle électoral de Morat aura encore à

disposition, dans la commune issue de la fusion complémentaire, 38 conseillers généraux et 5 conseillers communaux (en admettant pour le calcul qu'il s'agit de plusieurs communes tierces). Ces nombres totaux de sièges divergents (38 et 5) seraient déterminants à partir du 1^{er} janvier 2022 pour le cercle électoral de Morat et prévaudraient à partir de cette date sur les nombres de sièges prévus dans la convention intercommunale de fusion (50 et 7), et ce jusqu'en 2026.

Dans le scénario évoqué, la répartition des sièges dans les organes communaux dès le 1^{er} janvier 2022 se présenterait comme suit jusqu'au printemps 2026:

conseil général: Morat 38
+ Clavaleyres 2
+ communes tierces 10 = 50

conseil communal: Morat 5
+ Clavaleyres 1*
+ communes tierces 2 = 8*

Cependant, si la fusion avec les communes tierces ne devait pas aboutir au 1^{er} janvier 2022, la répartition des sièges pour le cercle électoral de Morat resterait conforme à ce que prévoit la convention intercommunale de fusion jusqu'en 2026, soit:

conseil général: Morat 50
+ Clavaleyres 2 = 52

conseil communal: Morat 7
+ Clavaleyres 1* = 8*

* Dans la mesure où le siège du cercle électoral de Clavaleyres au sein du conseil communal ne peut être attribué, la commission de fusion doit être instituée et jusqu'à 2026, le conseil communal ne comptera que 7 membres.

Art. 19 Accueil – éléments constitutifs de la décision

Ce chapitre définit les conditions-cadres de l'accueil de Clavaleyres dans le canton de Fribourg. Elles se fondent notamment sur la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv; RSF 121.3).

Par contre, la Convention du 5 mars 2010 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 (Convention sur la participation des Parlements, CoParl; RSF 121.4) n'est pas directement applicable: le canton de Fribourg est certes partie à la convention, mais pas le canton de Berne.

Dans ses principaux effets territoriaux et institutionnels, le présent projet n'est pas non plus soumis à l'Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie

d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI; RSF 121.5), car le projet ne touche aucun domaine de tâches mentionné sous article 48a al. 1 Cst.

Les deux gouvernements cantonaux sont tombés d'accord pour régler le transfert de la commune municipale de Clavaleyres en deux conventions intercantionales différentes: soit en un concordat, ainsi que – pour régler les modalités d'ordre secondaire – en une convention intercantonale. Le canton de Berne suit la même procédure dans la loi du 26 janvier 2016 sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois, qui règle le passage éventuel de communes du Jura bernois au canton du Jura.

Mais comme la commune de Clavaleyres n'existe pas en tant que commune municipale autonome du canton de Fribourg, mais sera une localité de la nouvelle commune, les principes de la fusion (selon convention intercommunale de fusion) devront également être pris en considération dans le concordat (al. 1 et 2).

Les conventions intercantionales sont régies par l'article 48 Cst. Les cantons peuvent conclure de telles conventions pour tous les domaines, qu'il s'agisse de propres compétences ou de compétences déléguées par la Confédération. Ces conventions peuvent aussi avoir pour objet une modification des frontières.

Une convention intercantonale ne doit être contraire ni au droit et aux intérêts de la Confédération (art. 48 al. 3 Cst.), ni aux droits constitutionnels des citoyens et citoyennes, ni aux intérêts et au droit cantonal des autres cantons. Elle ne peut contrevenir ni au principe démocratique (art. 51 Cst.), ni à la répartition des compétences entre Confédération et cantons (art. 3 Cst.).

En règle générale, les conventions intercantionales sont conclues entre deux cantons ou plus. Une commune peut être partie à la convention, dans la mesure où le droit cantonal le prévoit. Tel n'est cependant pas le cas pour le canton de Fribourg. Les deux communes qui vont fusionner ne prennent donc pas part, en principe, aux négociations dans l'optique de la signature des conventions intercantionales. Mais la commune de Morat a le droit d'être entendue (al. 3).

Ce qui est déterminant, c'est que les deux conventions intercantionales doivent recenser toutes les incidences d'une modification du territoire cantonal fribourgeois et bernois et mener à une solution.

Les aspects suivants feront l'objet des négociations (cette énumération n'est pas exhaustive):

- > Territoire et citoyens: droit de cité et naturalisation;
- > Droit: droit en vigueur et droit transitoire, conventions, concessions, autorisations, procédures pendantes (droit administratif, civil et pénal), notariat, exécution de décisions;

- > Régime financier: transfert de l'éventuel patrimoine administratif entre les cantons, contributions étatiques et bourses, aide sociale, péréquation financière et taxes, redevances, impôts cantonaux.

Art. 20 Concordat

Le concordat sur la modification territoriale réglera les principes de base applicables au transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres et les rapports de droit entre les habitant-e-s de dite commune et le canton de Fribourg. La négociation, la signature et la déclaration d'adhésion au concordat selon l'alinéa 1 se font en application des dispositions en vigueur (art. 100 al. 1 et 114 al. 2 Cst. cant.; art. 6 al. 1 et art. 13 al. 3 LConv).

Dans le cadre de la procédure de consultation, il a été proposé de surcroît de désigner l'autorité compétente du côté bernois. En raison de la souveraineté cantonale, il ne serait cependant guère indiqué qu'une loi fribourgeoise s'exprime sur les règles détaillées de compétence du Conseil-exécutif et de son administration.

Etat de la situation dans le canton de Fribourg

Le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération (art. 2 al. 1 Cst. cant.). Le corps électoral cantonal a adopté la Constitution cantonale le 16 mai 2004 et a ainsi défini simultanément le territoire cantonal et ses limites. La garantie de la Constitution cantonale et du territoire du canton est intervenue ensuite en date du 8 juin 2005 par le Conseil des Etats et le 13 juin 2005 par le Conseil national.

Le territoire cantonal défini dans ses limites actuelles par les votant-e-s et garanti par la Confédération doit maintenant faire l'objet d'une extension formelle par la loi d'adhésion. Il apparaît donc logique et pertinent que le corps électoral cantonal devrait être également compétent pour décider de l'extension (al. 2).

L'acte par lequel le Grand Conseil approuve l'adhésion à une convention intercantonale est soumis à l'exercice des droits politiques conformément aux règles ordinaires en la matière (art. 13 al. 4 LConv). Cependant, le canton de Fribourg ne soumet les actes adoptés sous forme de loi qu'au referendum facultatif. En cas d'application stricte de cette prescription, cela voudrait dire qu'au moins 6000 citoyens actifs et citoyennes actives devraient exiger un vote populaire portant sur la loi d'adhésion pour que tout le corps électoral puisse vraiment s'exprimer au sujet de ce transfert – extraordinaire pour le canton – d'une commune (art. 46 al. 1 let. a Cst. cant.). Selon le droit en vigueur, il n'y aurait donc pas de garantie que le vote populaire ait effectivement lieu.

Du fait du changement de canton projeté, le texte de la Constitution cantonale ne subit pas de modification (art. 2

al. 1). Une révision partielle du texte de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 n'est donc pas prévue, un point de vue que défend également l'Office fédéral de la justice (renseignements juridiques du 15 février 2017). Sous cet angle aussi, il n'y aurait pas de votation populaire obligatoire au sens de l'article 45 let. a Cst. cant.

Votation populaire obligatoire

Le vote obligatoire des citoyens actifs et citoyennes actives du canton a cependant été motivé comme suit dans les avant-projets de la LFClA:

Pour le cas semblable de la fusion (finalement non réalisée) des communes de Risch (ZG) et Meierskappel (LU), le Département de la justice, des communes et de la culture du canton de Lucerne est arrivé à la conclusion que, d'une part, l'article 53 al. 3 Cst. exige que le corps électoral du canton puisse se prononcer sur une modification du territoire. D'autre part, le transfert d'une commune dans un autre canton – sous réserve d'une disposition expressément dérogatoire inscrite dans le droit constitutionnel cantonal – aurait également une portée constitutive pour les cantons concernés (renseignements juridiques du 7 octobre 2002).

Dans ses renseignements juridiques donnés le 29 octobre 2002 à propos du projet mentionné ci-dessus, l'Office fédéral de la justice défendait aussi le point de vue selon lequel la fusion nécessitait l'approbation des citoyens actifs et citoyennes actives des deux cantons.

En outre, dans la doctrine, divers auteurs se sont exprimés en faveur d'un scrutin populaire au niveau cantonal lorsqu'une commune change de canton.

Le droit du canton de Berne soumet formellement les modifications de territoire à un vote populaire obligatoire. Les autorités bernoises ont signalé à plusieurs reprises que le corps électoral bernois tout comme les citoyens actifs et citoyennes actives de la commune municipale de Clavaleyres ne pourraient guère comprendre pourquoi ils seraient appelés aux urnes pour décider de la modification territoriale, alors que les votants fribourgeois ne le seraient pas. L'exécutif bernois a donc exprimé au canton de Fribourg le vœu de trouver une voie permettant également une décision du peuple dans le canton accueillant la commune objet du transfert.

Pour tous ces motifs, il a été proposé dans les avant-projets de la LFClA que le Grand Conseil prenne, dans l'esprit d'une réglementation spéciale objectivement, juridiquement et politiquement bien fondée, la décision de soumettre le changement de canton à une votation populaire obligatoire. Les citoyens actifs et citoyennes actives décideront ainsi concrètement s'ils veulent approuver la loi relative à l'adhésion du canton de Fribourg au concordat sur la modification territoriale. En l'occurrence, le texte du concordat précité sera

ajouté au véritable objet de la votation, à savoir la loi d'adhésion (art. 13 al. 5 LConv).

La renonciation à un vote populaire obligatoire aurait des effets importants sur le mode de procéder prévu dans le canton de Berne et sur l'ensemble du calendrier du projet. Afin de garantir la sécurité de la planification, proposition est donc faite de répondre avec effet obligatoire, déjà dans le cadre de la future LFClA, à la question de la votation populaire dans le canton de Fribourg et de ne pas la laisser en suspens jusqu'à ce que le Grand Conseil adopte la loi d'adhésion.

Le corps électoral de la commune de Morat pourra participer à cette votation populaire au même titre que celui des autres communes fribourgeoises. Pour le reste, renvoi peut être fait aux commentaires de l'article 4 P-LFClA.

Le thème de la votation populaire obligatoire dans la procédure de consultation

La proposition de votation obligatoire de la population fribourgeoise a été spécialement bien accueillie par les communes. Sur les 31 réponses, il n'y en a qu'une opposée à cette proposition. Les divers arguments avancés pour cela ne résistent toutefois pas à un examen:

Selon la définition scientifique en droit du mot «Etat» – utilisé ici en tant que synonyme du terme «canton» – trois fondements sont élémentaires pour l'existence d'un canton: un peuple (1) qui, sur un territoire étatique déterminé (2), se dote d'un pouvoir étatique (3) sous la forme d'une constitution.

Appliqué au présent projet, ceci veut dire que la composition du peuple fribourgeois se modifie parce que la population de la commune de Clavaleyres appartient désormais, après le changement de canton, à notre population et que la composition du territoire fribourgeois change également, parce que le territoire de la commune de Clavaleyres fait dorénavant partie, après le changement de canton, de notre territoire. La nouvelle composition du peuple et du territoire fribourgeois modifie le canton en tant que tel et est donc un processus au plus haut niveau légal, autrement dit au niveau de la Constitution. En conséquence, le concordat sur la modification territoriale doit être soumis pour décision au souverain (art. 45 let. a Cst. cant.).

En l'état actuel des choses, tous les cantons qui ont eu par le passé à connaître un changement de canton de la part d'une ou de plusieurs communes (Berne, Jura et Bâle-Campagne) ont par ailleurs effectué une votation populaire obligatoire. Les constitutions des trois cantons mentionnés contenaient pour cela une disposition explicite (ce qui n'est pas le cas dans la constitution en vigueur dans le canton de Fribourg).

En outre, il n'est pas exact d'affirmer que seules peuvent prétendre à l'appellation «droit constitutionnel» les dispositions qui ont trouvé place dans le texte légal portant le titre

«Constitution cantonale»: l'avis de droit du 17 novembre 2017 rédigé par l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg au sujet des questions liées à la modification du territoire a – moyennant renvoi à diverses sources – confirmé que l'existence de dispositions de droit constitutionnel hors d'un document portant le titre de «Constitution cantonale» est en principe possible et elle est admise par le droit fédéral. L'article de loi stipulant que le changement de canton est soumis à la votation populaire obligatoire est donc à considérer comme une disposition de droit constitutionnel sous l'angle matériel, même si cet article apparaît sous l'angle formel comme une disposition légale.

Dans la mesure où, dans la réponse donnée lors de la procédure de consultation, le sens de changement de canton est dénié en raison de la taille de la commune de Clavaleyres, il est possible de se référer à la taille comparable de la commune de Vellerat, dont le changement de canton a également fait l'objet de votations populaires cantonales obligatoires: Vellerat ne compte, aujourd'hui encore, que près de 70 habitants, sur un territoire de 2,04 km².

L'article de loi remplit ainsi une lacune unique dans la Constitution du canton de Fribourg. Cependant, la crainte que l'on crée par là un précédent n'est pas de mise:

- > Il est exclu qu'un autre projet puisse à l'avenir modifier dans la même mesure les bases existentielles de droit public du canton de Fribourg, comme tel est le cas en l'occurrence, sous un double aspect en même temps: peuple et territoire.
- > L'article de loi porte exclusivement sur la commune de Clavaleyres. Il est hors de question qu'il puisse s'appliquer à n'importe quelle autre commune.
- > La LFCl sera abrogée dès que le projet de Clavaleyres sera réalisé.
- > Le canton de Fribourg sauvegarde par le procédé ici choisi son entière autonomie dans la question de savoir s'il aimerait éventuellement, à un moment ultérieur, accepter une disposition constitutionnelle explicite applicable à d'autres cas envisageables et l'intégrer dans la Constitution du 16 mai 2004, ou s'il souhaiterait ne rien modifier au texte actuel de la Constitution cantonale.

Votations populaires simultanées

La réglementation prévue à l'alinéa 3 correspond au projet de la loi Clavaleyres du canton de Berne. Il serait par ailleurs souhaitable que la loi d'adhésion soit soumise au vote au plus tard dans les 180 jours suivant son adoption par le Grand Conseil, autrement dit dans le délai qui s'appliquerait au décret en cas de révision partielle de la Constitution cantonale (art. 103 al. 2 LEDP).

Collaboration des parlements cantonaux

Le travail parlementaire, en particulier en séance plénière du Grand Conseil, au sein de la Commission des affaires extérieures ou éventuellement d'une commission interparlementaire s'effectue en principe dans le cadre des dispositions légales en vigueur (LConv, LGC).

Si le Grand Conseil devait refuser l'approbation du concordat négocié et signé par le Conseil d'Etat en vue de la votation populaire, le gouvernement cantonal fribourgeois devrait reprendre les entretiens avec le canton de Berne. Les nouvelles négociations devraient permettre des adaptations du concordat, de sorte que le Grand Conseil puisse l'approuver. Pour que le changement de canton et la fusion puissent aboutir, une bonne compréhension entre les deux parlements cantonaux est de toute façon indispensable.

Art. 21 Convention d'exécution

La compétence du Conseil d'Etat mentionnée sous alinéa 1 et concernant la convention intercantonale d'exécution est conforme au droit en vigueur (art. 100 al. 2 et art. 111 al. 2 Cst. cant.; art. 7 al. 1 LConv). Ceci vaut également pour les autres dispositions d'exécution (art. 91 al. 2 Cst. cant.).

La possibilité de sous-délégation est inscrite à l'article 7 al. 2 LConv (al. 2).

Contrairement à ce qui se passe dans le concordat sur la modification territoriale, de rang supérieur, la convention d'exécution donne plutôt la possibilité d'inviter la commune de Morat à participer aux négociations, de cas en cas et sous forme appropriée. Mais selon les circonstances, il peut apparaître plus judicieux aux parties d'octroyer à la commune l'occasion de participer sous la forme du droit d'être consultée.

Art. 22 Procédure de la Confédération

L'approbation de la modification du territoire cantonal sera donnée par l'Assemblée fédérale, sous forme d'un arrêté fédéral (art. 53 al. 3 Cst.). Selon renseignements donnés par l'Office fédéral de la justice en date du 15 février 2017, il n'est pas nécessaire de rechercher de surcroît le renouvellement de la garantie de la Constitution cantonale, car le texte de celle-ci ne serait pas modifié.

Il y a lieu d'admettre que la Confédération examine la légalité de la procédure cantonale avant de donner son approbation. Et la future LFCl en fait également partie.

Art. 23 Dispositions d'exécution et dispositions finales – validation d'étapes de procédure

Les étapes de procédure ayant eu lieu dans le passé n'ont pas fait l'objet de contestations et peuvent donc être reconnues valides. Pour des raisons de sécurité du droit, la LFCl accorde

après coup l'autorisation de ces étapes, celles-ci se fondant sur une base légale formelle au sens de l'article 4 Cst. cant.

L'objectif visé est que la future LFCl a entre en vigueur aussitôt que possible. Si contre toute attente, ceci ne devait être possible qu'après la votation communale (art. 6 al. 3 P-LFCl a), l'article 23 à promulguer valide à titre préventif les scrutins par les urnes et leurs travaux préparatoires, de sorte qu'en l'occurrence aussi, il serait possible de considérer qu'une base légale formelle existe. Les règles du droit en vigueur des deux cantons concernant une éventuelle procédure de recours demeurent cependant réservées.

Art. 24 Exécution sur le plan cantonal

L'alinéa 1 désigne le Conseil d'Etat comme l'autorité chargée en premier lieu des travaux d'exécution et de mise en œuvre (art. 110 Cst. cant.).

La majeure partie des travaux de mise en œuvre au plan cantonal consistera probablement à réaliser dans la pratique les contenus du concordat sur la modification territoriale (art. 20 P-LFCl a) et de la convention d'exécution (art. 21 P-LFCl a), et à les appliquer aux divers cas. Cela doit se faire d'une manière aussi efficace que possible et en engageant les moyens justifiés par les circonstances. C'est pourquoi le projet de loi donne en principe pouvoir aux instances cantonales, peu importe à quel niveau, d'entrer en contact avec l'instance partenaire respective du canton de Berne, d'établir l'état concret des faits, d'évaluer en commun les questions qui en découlent, et de mettre au point des propositions de solutions à l'attention des autorités compétentes. Cette idée a déjà été évoquée dans le Rapport 2014-DIAF-96 (chif. 4) du Conseil d'Etat. D'éventuelles règles spéciales existant déjà à propos de la collaboration intercantonale peuvent être comprises comme des précisions à l'alinéa 2.

En l'état actuel des choses, il n'est pas possible de dire de façon définitive quels actes du droit cantonal existant devront être adaptés et s'il existera véritablement dans le cas particulier une marge de manœuvre. Si tel n'est pas le cas, autrement dit lorsque seules sont possibles des adaptations d'ordre formel ou rédactionnel, le Conseil d'Etat devra examiner la question conformément au P-LFCl a (al. 3). Cette idée a déjà été abordée dans le Rapport 2014-DIAF-96 (chif. 3) du Conseil d'Etat, avec référence à une disposition similaire figurant dans la législation bernoise sur les communes. Le Grand Conseil, en tant que pouvoir législatif, pourrait en tous les cas exercer son droit de veto (art. 99 al. 1 et art. 93 al. 1 et 3 Cst. cant.; art. 177 al. 1 et 3 LGC).

Art. 25 Exécution sur les plans intercommunal et communal

La nouvelle commune reprend avec l'entrée en vigueur de la fusion tous les droits et obligations existants de la commune municipale de Clavaleyres. En font notamment partie les qualités de membre de Clavaleyres dans des associations de communes, les ententes intercommunales auxquelles Clavaleyres est partie, ainsi que toutes les autres conventions de la commune municipale au niveau communal. L'adaptation concerne les formes existantes de collaboration, non seulement avec les collectivités territoriales bernoises, mais aussi avec les mêmes collectivités communales et intercommunales fribourgeoises (al. 1).

La réglementation relative à l'harmonisation des règlements communaux dans les deux ans équivaut au droit en vigueur pour les fusions à l'intérieur du canton (art. 141 LCo). L'harmonisation concerne en particulier le règlement des constructions de la commune municipale de Clavaleyres (art. 2).

Selon la pratique en cours, les communes peuvent également déterminer dans la convention de fusion que – jusqu'à l'harmonisation – les règlements approuvés de la commune de Morat sont applicables à la localité de Clavaleyres, pour autant que la commune de Clavaleyres n'ait pas disposé de règlements à ce sujet.

Art. 26 Compétence d'abrogation

Selon l'alinéa 1, le Conseil d'Etat a pouvoir d'agir en lieu et place du Grand Conseil, dans les cas mentionnés qui sont suffisamment précis. Les commentaires portant sur l'article 24 al. 3 P-LFCl a s'appliquent par analogie.

Si le projet arrive à son terme avec succès dans quelques années, autrement dit après un changement de canton entièrement exécuté et une fusion mise en œuvre, les actes légaux auront atteint leur but. Il n'y aura donc plus d'intérêt à les maintenir en existence et ils pourront être abrogés (al. 1 let. d). Seule fait exception à cette assertion l'approbation de la convention intercommunale de fusion par le Grand Conseil, qui doit être maintenue, comme tel est le cas pour les fusions à l'intérieur du canton.

Les commentaires précités concernant le droit de veto du Grand Conseil, la compétence du Conseil d'Etat en rapport avec la convention intercantonale d'exécution et la consultation préalable de la commune de Morat sont applicables par analogie (al. 2 à 4).

Art. 27 Referendum et entrée en vigueur

L'alinéa 1 soumet au referendum facultatif la future LFCl a, conformément aux dispositions en vigueur (art. 46 al. 1 let. a Cst. cant.).

Selon les indications disponibles, la commune municipale de Clavaleyres a des finances positives et stables. Les modalités précises du transfert selon droit financier et patrimonial ne peuvent cependant être traitées et négociées qu'à l'occasion de la mise au point du concordat de modification territoriale. La LFClà à adopter déjà maintenant dans sa fonction de loi-cadre stipule que, si les conditions requises sont remplies, une dépense nette nouvelle et unique d'un montant de 10 000 francs environ interviendra (art. 15 AP-LFClà). C'est pourquoi cette loi n'est pas soumise au referendum financier.

La commune de Morat et la commune municipale de Clavaleyres ont déjà préparé le premier projet d'une convention intercommunale de fusion. Celle-ci doit cependant être adaptée encore aux dispositions spéciales régissant les fusions, qui font l'objet des chapitres 2 et 3 du projet de loi. Il est donc souhaitable que la LFClà puisse être délibérée et adoptée le plus tôt possible.

S'agissant de la loi Clavaleyres du canton de Berne, qui traite d'une situation un peu moins complexe, elle a été acceptée par le Grand Conseil le 7 juin 2017. En dépit des situations diverses, il y a intérêt à ce que les dates d'entrée en vigueur de la loi bernoise et fribourgeoise ne soient pas trop éloignées l'une de l'autre. C'est la raison pour laquelle l'intention est de faire entrer en vigueur la LFClà aussitôt que possible (al. 2).

5. Répercussions sur les finances et le personnel

Les ressources affectées à l'accompagnement et au conseil tout au long de la procédure seront mises à disposition gratuitement par les deux cantons. Comparé au traitement de fusions de communes à l'intérieur du canton, le temps consacré au conseil par les services cantonaux impliqués est nettement plus important du fait de la complexité de la procédure à plusieurs niveaux et de la coordination intercantonale. En outre, la charge liée à l'organisation et à l'exécution des votations communales et cantonales doit être prise en compte. Indépendamment de cela, la future LFClà n'a – en tant que loi-cadre – aucune incidence directe pour le canton ou la commune au plan des finances et du personnel. Demeure réservée l'allocation éventuelle d'une aide financière d'environ 10 000 francs pour la fusion de la commune municipale de Clavaleyres avec la commune de Morat.

Les effets concrets du changement de canton et de la fusion ne pourront être évalués et tranchés que dans le cadre des négociations relatives au concordat sur la modification territoriale et du règlement des questions liées au droit financier et patrimonial. A titre de complément, renvoi soit fait au chiffre 4 du Rapport 2014-DIAF-96 du Conseil d'Etat à l'attention du Grand Conseil.

6. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Selon le droit bernois, le but essentiel des communes consiste à remplir les tâches qui leur sont confiées par la Confédération et le canton, ainsi que celles qu'elles reprennent de leur plein gré. Les communes bernoises sont autonomes, dans les limites du droit supérieur, et doivent satisfaire durablement à ce statut d'autonomie, ceci étant d'ailleurs le cas pour les communes fribourgeoises également.

Les structures communales de la commune municipale de Clavaleyres ne peuvent plus guère répondre au but principal énoncé sans un soutien extérieur. Dans cet esprit, il s'agit avec le présent projet de lutter contre une mise en danger de l'autonomie communale de Clavaleyres. La commune de Morat et le canton de Fribourg se déclarent donc disposés, au titre de la solidarité, à prêter la main à ce projet au-delà des limites cantonales.

Pour ce qui concerne la commune de Morat, le présent projet n'a certes pas d'incidences importantes sur la répartition des tâches, au vu de la taille de la localité de Clavaleyres. En revanche, ce projet montre comment l'autonomie communale fournit une contribution notable à la maîtrise d'une situation extraordinaire à l'échelon communal.

7. Conformité au droit supérieur et au développement durable

Les informations sur la conformité au droit supérieur cantonal et fédéral se trouvent dans les commentaires relatifs aux dispositions respectives du projet de loi.

Celui-ci est par ailleurs compatible avec le droit européen, notamment en ce qui concerne la consultation préalable des collectivités locales pour toute modification des limites territoriales communales, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102; art. 5).

Le changement de canton et la fusion se présentent comme une solution appropriée pour permettre à Clavaleyres une intégration dans des structures communales autonomes à long terme et contribuer ainsi au bien-être de sa population.

8. Approbation par la Confédération

La future LFClà ne doit pas être adressée à la Confédération pour approbation. Quant au concordat intercantonal sur la modification territoriale à négocier ultérieurement, renvoi est fait aux commentaires de l'article 22 P-LFClà.



Botschaft 2017-DIAF-52

30. Januar 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (E-ClaZG). Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Das Wichtigste in Kürze	18
2. Ursprung des Entwurfs	19
3. Grundzüge des Entwurfs	20
4. Kommentar der einzelnen Artikel	21
5. Finanzielle und personelle Auswirkungen	34
6. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	34
7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit	34
8. Genehmigung durch den Bund	35

1. Das Wichtigste in Kürze

In der Schweiz sorgen die Gemeinden für das Wohlergehen der Bevölkerung dadurch, dass sie die von der Verfassung und von den Gesetzen übertragenen Aufgaben erfüllen. Die bernische Einwohnergemeinde Clavaleyres möchte das Wohlergehen ihrer ungefähr 50 Einwohnerinnen und Einwohner sicherstellen, indem sie am 1. Januar 2021 mit der benachbarten Gemeinde Murten zu einer neuen Gemeinde fusioniert, was einen gleichzeitigen Kantonswechsel bedingt.

Frühere Bestrebungen, mit bernischen Gemeinden zu fusionieren, haben sich für das vollständig von den Kantonen Freiburg und Waadt umgebene Dorf Clavaleyres nicht verwirklicht. Der nur noch dreiköpfige Gemeinderat hofft deshalb, dass die bestehende und gut funktionierende Zusammenarbeit mit Murten möglichst bald in eine gemeinsame Zukunft überleitet.

Die Gemeinde Murten und die Behörden der Kantone Bern und Freiburg unterstützen das Ersuchen um Kantonswechsel und Fusion. Sofern auch die kommunalen und kantonalen Stimmberechtigten an der Urne dazu JA sagen, wird die Bundesversammlung über den Kantonswechsel entscheiden.

Für dieses in der jüngeren Geschichte der Schweiz einzigartige Vorhaben definiert der Gesetzesentwurf die diversen Verfahren und bestimmt die zuständigen Behörden. Er regelt die spezifischen Einzelheiten bei der Ausübung der politischen Rechte, so dass die Wahlberechtigten ihre neuen Gemeindebehörden ohne Verzug wählen können. Besondere Beachtung wird den Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung von Clavaleyres in ihrem neuen kommunalen Umfeld geschenkt.

Der Gesetzesentwurf hat ebenfalls die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass am 1. Januar 2022 eventuell eine dritte Gemeinde mit den bereits zusammengeschlossenen Gemeinden Murten und Clavaleyres fusionieren möchte. Gestützt auf einen entsprechenden Vorschlag aus Murten stellt das ClaZG deshalb die nötigen Grundlagen zur Verfügung und verlängert namentlich die laufende Legislaturperiode bis zum 31. Dezember 2021. Das Recht, an der Urne den freien Willen für oder gegen eine solche zusätzliche Fusion mit einer Drittgemeinde zu äussern, wird durch diese Verlängerung nicht tangiert.

Mit der Annahme des ClaZG werden in Clavaleyres und Murten die Abstimmungen über den Zusammenschluss möglich. Nachher handeln die beiden Regierungen die Modalitäten des Kantonswechsels aus, die anschliessend den Parlamenten und Stimmberechtigten beider Kantone zum Entscheid unterbreitet werden.

Für die Gemeinde Clavaleyres ist kein alternatives Szenarium in Aussicht. Die Annahme des ClaZG wäre für sie ein erster Schritt in eine stabilere Zukunft.

2. Ursprung des Entwurfs

Die bernische Einwohnergemeinde Clavaleyres beabsichtigt den Wechsel zum Kanton Freiburg, um sich mit der Gemeinde Murten zusammenschliessen zu können. Die Behörden der Gemeinde Murten möchten Clavaleyres über die Kantonsgrenze hinweg Hand bieten für diese Lösung.

Die bernischen Kantonsbehörden unterstützen das Projekt. Ihrer Ansicht nach handelt es sich um einen naheliegenden Kantonswechsel im Sinne einer Existenzsicherung.

Für das Projekt müssen im Kanton Freiburg spezielle gesetzliche Grundlagen ausgearbeitet werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist dabei einer unter verschiedenen Erlassen; er soll die generellen Voraussetzungen für den Kantonswechsel und die Fusion definieren.

Der Gesetzesentwurf ist die Folge des Grundsatzentscheids des Grossen Rats vom 15. Dezember 2015: Damals nahm das kantonale Parlament die Anträge im Bericht 2014-DIAF-96 des Staatsrats einstimmig an (bei zwei Enthaltungen), erklärte seine Unterstützung für das Projekt und erteilte den Auftrag, alle für die Umsetzung notwendigen Massnahmen zu ergreifen (unter anderem die Ausarbeitung einer so genannten «Lex Clavaleyres», nachfolgend als Gesetzesentwurf oder als E-ClaZG bezeichnet).

Clavaleyres ist eine deutschsprachige Kleinstgemeinde. Sie zählt ungefähr 50 Einwohnerinnen und Einwohner sowie einige Landwirtschaftsbetriebe und verfügt über eine Fläche von rund 1 km². Als bernische Exklave grenzt sie an die Kantone Freiburg (Gemeinden Courgevaux und Courtepin) und Waadt (Gemeinde Faoug). Weitere Angaben über die Gemeinde und über die Vorarbeiten des Projekts finden sich in der Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 2015-CE-180 Bernadette Hänni-Fischer sowie im erwähnten Bericht 2014-DIAF-96.

Clavaleyres hat in der Vergangenheit schon mehrere Anläufe für den Zusammenschluss mit einer anderen bernischen Einwohnergemeinde unternommen (Münchenwiler, Kallnach, andere Gemeinden im ehemaligen Amtsbezirk Lauen). Diese Abklärungen scheiterten oder konnten aufgrund äusserer Umstände nicht weiterverfolgt werden. Die Anzahl

Gemeinderäte wurde 2016 zwar von fünf auf drei gesenkt und die Verwaltung ist auswärtigem Personal anvertraut. Trotzdem ist Clavaleyres nach Ansicht seiner Bevölkerung und der kommunalen Organe kaum mehr in der Lage, als eigenständige Gemeinde weiter zu existieren.

Seit einiger Zeit werden zahlreiche Aufgaben der Gemeinde Clavaleyres in Zusammenarbeit mit Murten und mit Gemeindeverbänden des Seebezirks wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund gelangte die Gemeinde Clavaleyres im Jahr 2012 an die Gemeinde Murten mit dem Anliegen, Abklärungen hinsichtlich eines kantonsübergreifenden Zusammenschlusses vorzunehmen.

Der Oberamtmann des Seebezirks erklärte in seinem Bericht vom 30. Juni 2012 zum Entwurf des Fusionsplans des Seebezirks, dass der Fusionsperimeter um Murten bei einem entsprechenden Wunsch von Clavaleyres und bei Einverständnis des Kantons Bern auch für diese Gemeinde offenstehe. Mit Beschluss vom 28. Mai 2013 befürwortete der Staatsrat grundsätzlich diese Möglichkeit, Clavaleyres unter den erwähnten Voraussetzungen in den Fusionsperimeter von Murten einzubeziehen.

Im Jahr 2014 wurde eine interkantonale Arbeitsgruppe gebildet. Sie besteht seitens des Kantons Freiburg aus Vertretungen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, des Amts für Gesetzgebung und des Amts für Gemeinden, seitens des Kantons Bern aus Vertretungen des Amts für Gemeinden und Raumordnung (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion) und des Amts für Sprachen und Rechtsdienste (Staatskanzlei). Fallweise nehmen Vertretungen der beiden Fusionsgemeinden an den Besprechungen teil. Das Oberamt des Seebezirks und das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland wirken ebenfalls mit.

Nach verschiedenen Abklärungen und kommunalen Vorentscheiden in den Jahren 2013–2015 verkündeten die beiden Kantonsregierungen am 14. März 2016 in einer Absichtserklärung den gemeinsamen Willen, die notwendigen Schritte im Hinblick auf den Kantonswechsel und den Gemeindezusammenschluss vorzusehen. Der dazugehörige Terminplan legt den 1. Januar 2021 als Schlusstermin fest und ist integrierender Bestandteil der Absichtserklärung.

Zwei Szenarien waren von vornherein nicht erwünscht und wurden nicht weiter berücksichtigt: einerseits das Fortbestehen von Clavaleyres als eigenständige Gemeinde im Kanton Freiburg (auch wenn dies nur vorübergehend gewesen wäre), andererseits die Zugehörigkeit der fusionierten neuen Gemeinde zum Kanton Bern.

Unter diesen Voraussetzungen wurden in der Folge ein Gesetzesvorentwurf zum ClaZG und der dazugehörige erläuternde Bericht einer Vernehmlassung unterzogen.

Auf die Vernehmlassung sind 31 Antworten eingegangen. 15 Antworten stammen von kantonalen Instanzen und 4 direkt von Gemeinden. 3 Antworten stammen von kommunalen Dachverbänden, nämlich vom Freiburger Gemeindeverband, von der Ammännerkonferenz der Hauptorte und grossen Gemeinden sowie von der Vereinigung der Gemeindegemeinschaften und -kassiere des Kantons Freiburg. Von den politischen Parteien haben 4 eine Antwort eingereicht, von den kirchlichen Instanzen 3. Von den Berufsverbänden sind 2 Antworten eingetroffen.

Die Vorlage stiess auf ein sehr positives Echo. Keine Antwort enthält eine grundsätzliche Ablehnung oder eine fundamentale Kritik. Die Vernehmlassungsergebnisse wurden bei der Anpassung der Texte für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der vorliegenden Botschaft nach Möglichkeit berücksichtigt. Soweit sich die in der Vernehmlassung formulierten Bemerkungen auf andere Erlasse als den vorliegenden Gesetzesentwurf beziehen, werden die Vernehmlassungsteilnehmenden sie zum gegebenen Zeitpunkt in die Diskussion und in die Verhandlung mit den zuständigen bernischen Stellen einbringen können.

3. Grundzüge des Entwurfs

Die vorgesehene territoriale Änderung wäre ein ausserordentliches Ereignis, denn das Gebiet des Kantons Freiburg ist seit Beginn des 19. Jahrhunderts unverändert geblieben. Die letzte ähnliche Änderung von Kantonsgebieten in der Schweiz betraf die Gemeinde Vellerat, die 1996 vom Kanton Bern in den Kanton Jura wechselte (ohne gleichzeitig mit einer anderen jurassischen Gemeinde zu fusionieren). Vereinzelt interkantonale Fusionsprojekte wurden in den letzten Jahren zwar geprüft, letztlich aber nicht verwirklicht. Dazu zählt auch der Zusammenschluss der früheren bernischen Einwohnergemeinde Albligen mit der Gemeinde Ueberstorf, der von den Stimmberechtigten der bernischen Gemeinde knapp abgelehnt wurde. Es scheint deshalb im Recht anderer Kantone keine Regelungen zu geben, die als passende Vorlage dienen könnten.

Bei der Aufnahme der Einwohnergemeinde Clavaleyres handelt es sich nicht um eine Grenzberichtigung, die die Kantone Bern und Freiburg nach Bundesrecht unter sich vertraglich regeln könnten. Vielmehr geht es um eine Gebietsveränderung, die nach Bundesrecht der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone bedarf und zusätzlich vom Bund geprüft und genehmigt werden muss. Von dieser Einstufung als Gebietsveränderung geht auch das Bundesamt für Justiz aus.

Weder die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (Kantonsverfassung, KV; SGF 10.1) noch das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) sehen ein Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden in

der Frage der Kantonszugehörigkeit vor. Gegen die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich spricht zudem die in Artikel 53 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte Gebietsgarantie.

Im Recht des Kantons Freiburg finden sich bis jetzt auch keine spezifischen Bestimmungen darüber, nach welchen Modalitäten der Wechsel einer auswärtigen Gemeinde zum Kanton oder ein kantonsübergreifender Gemeindezusammenschluss ablaufen sollten. Die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Festlegung, Koordination und Etapierung der unterschiedlichen Verfahren auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene ist deshalb der zentrale Inhalt des E-ClaZG.

In erster Linie soll der Gesetzesentwurf praktikable Lösungen für die Situation des Kantonswechsels und des gleichzeitigen Gemeindezusammenschlusses bereitstellen. Ausserdem ist besonders darauf zu achten, dass die unterschiedlichen, vom Vorhaben betroffenen Rechtsbereiche zu einem kohärenten Erlass zusammengeführt werden.

Die im E-ClaZG vorgeschlagenen Verfahren betreffen ausschliesslich die Gemeinden Clavaleyres und Murten sowie unter bestimmten Bedingungen weitere freiburgische Gemeinden und Drittgemeinden, sollten diese ebenfalls eine Fusionsvereinbarung mit der Gemeinde Murten unterzeichnet haben (die Begriffe «weitere Gemeinde» und «Drittgemeinde» werden in dieser Botschaft am Anfang von Kapitel 4 «Kommentar der einzelnen Artikel» erklärt). Die Verfahren sind demnach nicht anwendbar auf die übrigen Gemeinden der Kantone Freiburg, Bern oder auf Gemeinden anderer Kantone.

Der von den Kantonen vereinbarte Grundsatz besteht darin, dass die Einwohnergemeinde Clavaleyres zu einem genau definierten Zeitpunkt als noch eigenständige Gemeinde vom Kanton Freiburg aufgenommen wird (voraussichtlich an einem Jahreswechsel). Unmittelbar darauf (sozusagen «einen Sekundenbruchteil danach») soll jedoch der Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten in Kraft treten. Somit kann die Fusion abgesehen von gewissen Ausnahmen nach dem bestehenden Recht des Kantons Freiburg ausgestaltet werden.

Die gewählte Lösung hat den Vorteil, dass auf die umständliche Schaffung eines interkantonalen Fusionsrechts eigens für die Kleinstgemeinde Clavaleyres verzichtet werden kann. Ebenso muss der Kanton Bern in seinem eigenen Erlass grundsätzlich keine Fragen bezüglich der Fusion behandeln, was dessen Gesetzgebungsarbeiten vereinfacht.

Im Übrigen hat das Projekt einen direkten Bezug zur Bestimmung auf Verfassungsstufe, wonach der Kanton das Gebiet umfasst, das ihm durch die Eidgenossenschaft gewährleistet ist. Allerdings ist mit dem E-ClaZG weder beabsichtigt

noch erscheint es zweckmässig oder sogar notwendig, den Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung formell abzuändern. Trotzdem wird vorgeschlagen, die Aufnahme der Einwohnergemeinde Clavaleyres auf jeden Fall dem kantonalen Stimmvolk zum Entscheid vorzulegen.

Weiter soll der Gesetzesentwurf namentlich die folgenden Punkte bestimmen:

- > die Durchführung des Fusionsverfahrens als Voraussetzung für die Einleitung des Aufnahmeverfahrens;
- > das geplante, gleichzeitige Inkrafttreten des Kantonswechsels und der Fusion von Clavaleyres am 1. Januar 2021;
- > die Regeln für die Vertretung von Clavaleyres in den politischen Organen der neuen Gemeinde;
- > ergänzende Regeln, wenn sich die neue Gemeinde am 1. Januar 2022 zusätzlich mit einer freiburgischen Drittgemeinde zusammenschliessen möchte;
- > die verbindliche Verlängerung der laufenden Legislaturperiode der Gemeinde Murten bis zum 31. Dezember 2021 als Bedingung dafür, dass geeignete Rechtsgrundlagen für einen möglichen zusätzlichen Zusammenschluss am 1. Januar 2022 zur Verfügung stehen;
- > den Abschluss und die Genehmigung eines Gebietsänderungskonkordats;
- > die Zuständigkeit der Regierungen zum Erlass einer interkantonalen Vollzugsvereinbarung;
- > die Grundzüge der Abstimmungen auf kommunaler und kantonaler Ebene;
- > die Folgen einer Ablehnung auf Stufe Gemeinden, Kantone oder Bund;
- > den Vollzug des Kantonswechsels (unter möglichst weitgehender Übertragung der Rechtsetzungskompetenzen, sofern die erforderlichen Anpassungen keinen Gestaltungsspielraum eröffnen).

Aus Gründen der Einheit der Materie und angesichts der Komplexität des Projekts ist es unerlässlich, dass die Rahmenbedingungen für die Durchführung der einzelnen Verfahren in einem einzigen Rechtserlass verankert werden, auch wenn an sehr unterschiedliche Rechtsbereiche angeknüpft wird. Die Form des Gesetzes eignet sich dazu am besten, weil nur sie den formellen Anforderungen bei allen vorgesehenen Regelungen gerecht wird und die demokratische Mitwirkung ohne Einschränkung erlaubt.

Das zu erlassende ClaZG und weitere Erlasse werden bis zum vollzogenen Kantonswechsel und dem umgesetzten Zusammenschluss in Kraft sein. Je nach Ausgang der einzelnen Verfahrensetappen werden sie früher aufzuheben sein.

Der E-ClaZG und der Entwurf des Kantons Bern zu seinem eigenen Clavaleyres-Gesetz wurden inhaltlich aufeinander abgestimmt. Der Kanton Bern schickte den Vorentwurf seines Clavaleyres-Gesetzes am 23. September 2016 in eine

zwei Monate dauernde, öffentliche Vernehmlassung. Dieses Vernehmlassungsverfahren erbrachte vier inhaltliche Rückmeldungen, denen in der Botschaft zum Gesetzesentwurf Rechnung getragen werden konnte. In der Folge beantragte die vorberatende Kommission einstimmig die Annahme des Gesetzesentwurfs. Am 7. Juni 2017 hat das Kantonsparlament das Gesetz mit 126 zu 6 Stimmen (bei 9 Enthaltungen) verabschiedet.

4. Kommentar der einzelnen Artikel

Begriffe:

- > In den nachfolgenden Ausführungen wird der Begriff «Einwohnergemeinde Clavaleyres» für den Zeitraum bis zum Zusammenschluss verwendet.
- > Der Ausdruck «Gemeinde Murten» bezieht sich auf die jetzige Gemeinde, bis zum Zusammenschluss.
- > Die «neue Gemeinde» setzt sich aus den früheren Gemeinden Clavaleyres und Murten zusammen, deren Nachfolge sie vom Tag des Zusammenschlusses an antritt. Die neue freiburgische Gemeinde übernimmt zu diesem Zeitpunkt nicht nur die Aufgaben gemäss der «interkommunalen Fusionsvereinbarung», sondern auch alle von den früheren Gemeinden erworbenen Rechte und alle eingegangenen Verpflichtungen.
- > Der Ausdruck «Ortsteil Clavaleyres» bezeichnet vom Tag des Zusammenschlusses an denjenigen Teil des Territoriums der neuen Gemeinde, der dem Territorium der früheren Einwohnergemeinde Clavaleyres entspricht.
- > Ist vom «Wahlkreis Clavaleyres» die Rede, sind alle vom Tag des Zusammenschlusses an im Ortsteil Clavaleyres wohnhaften, nach freiburgischem Recht stimm- und wahlberechtigten Personen gemeint.
- > Die vorstehende Definition gilt analog für den «Wahlkreis Murten».
- > «Weitere Gemeinde»: Eine freiburgische Gemeinde (oder mehrere), sofern sie zusammen mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres und mit der Gemeinde Murten die interkommunale Fusionsvereinbarung unterzeichnet hat.
- > «Drittgemeinde» wird eine freiburgische Gemeinde (oder mehrere) vom Zeitpunkt an genannt, an dem die Gemeinde Murten eine «Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde» unterzeichnet hat.
- > Für den «Wahlkreis der Drittgemeinde» gilt die Definition weiter oben analog.

Art. 1 Allgemeine Bestimmungen – Gegenstand

Gemäss der Kantonsverfassung erlässt der Grosse Rat rechtsetzende Bestimmungen in Form des Gesetzes (Art. 91 Abs. 1 KV).

Da der E-ClaZG sowohl für die Fusion wie auch für die Aufnahme spezielle Bestimmungen vorsehen muss, die für die

Dauer des Projekts vom bestehenden Recht zum Teil abweichen oder es ergänzen, ist aufgrund systematischer Anforderungen die Form des Gesetzes erforderlich.

Nach derzeitiger Planung ist der 1. Januar 2021 für das Inkrafttreten der Aufnahme und der Fusion vorgesehen. Daran anschliessend sind sämtliche Rechtsverhältnisse im Zusammenhang mit Clavaleyres und seinen Einwohnerinnen und Einwohnern vom bernischem in das freiburgische Rechtssystem zu überführen, was für bestimmte Themen längere Übergangsfristen erfordern wird. Daher wird das zu erlassende ClaZG mehrere Jahre lang gültig sein, bis die Aufnahme und die Fusion in allen Belangen als vollständig umgesetzt gelten können. Angesichts dieser Umstände legt auch die mehrjährige Dauer des Projekts die Einstufung als Gesetz nahe.

In der jüngeren Geschichte hatten bisher weder die Behörden noch die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg die Gelegenheit, sich zu einer Gebietsveränderung infolge des Kantonswechsels einer Gemeinde zu äussern. Ein derartiger Vorgang ist politisch von grundlegender Bedeutung. In diesem Zusammenhang schreibt die Kantonsverfassung vor, dass grundlegende Bestimmungen nur in Form des Gesetzes ergehen (Art. 93 Abs. 2 KV).

Unter diesen Voraussetzungen ist die Form des Gesetzes für den vorgeschlagenen Erlass besser geeignet als die Form des Dekrets im Sinne von Artikel 88 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1).

Art. 2 Ablauf der Verfahren

Die Aufgabe der Gemeinden ist es, dem Wohlergehen der Bevölkerung zu dienen (Art. 130 Abs. 2 KV). Die gleiche Aufgabe haben Gemeindezusammenschlüsse, zu denen deshalb die lokale Bevölkerung den ersten Anstoss geben muss (Abs. 1). Demgegenüber fällt dem Staat die Rolle zu, Gemeindefusionen zu fördern und zu begünstigen, indem er zum Beginn geeignete Rahmenbedingungen schafft und zum Abschluss den Entscheid der Stimmberechtigten über die Fusion genehmigt (Art. 135 Abs. 1 KV; Art. 134d Abs. 6 GG). In gewissem Sinne stellt also das gemäss Absatz 2 nachher durchzuführende Aufnahmeverfahren die logische Fortsetzung des vorher getroffenen Fusionsentscheids dar.

Die von Clavaleyres und Murten angenommene, in Rechtskraft erwachsene und vom Grossen Rat genehmigte Fusionsvereinbarung bindet die beiden Gemeinden bis zur abgeschlossenen Umsetzung des Gesamtprojekts.

Im Vergleich zu innerkantonalen Gemeindezusammenschlüssen ist die Anzahl der zu fällenden Entscheide im vorliegenden Projekt deutlich grösser. Ein Entscheid kann generell nur dann den zuständigen Stimmberechtigten oder Behörden unterbreitet werden, wenn der vorhergehende Entscheid

schon getroffen wurde und zudem positiv ausgefallen ist (Abs. 3).

Angesichts der beträchtlichen Dauer des Projekts und der Anzahl beteiligter Entscheidträgerinnen und -träger kann kaum garantiert werden, dass die neue Gemeinde unter allen Umständen am 1. Januar 2021 entstanden sein wird. Unvorhergesehenes kann nicht ausgeschlossen werden, was eine «rollende Planung» unabdingbar macht. Die Kantonsregierungen sind somit darauf angewiesen, anders als bei innerkantonalen Zusammenschlüssen das Inkrafttreten von vornherein in eigener Kompetenz bestimmen zu können. Das Anhörungsrecht der Gemeinde Murten bezweckt, diese Kompetenzverlagerung so weit als möglich auszugleichen und die vorgängige Koordination unter allen Projektbeteiligten sicherzustellen (Abs. 4).

Diese Kompetenz der Kantonsregierungen gilt auch dann, wenn neben der Einwohnergemeinde Clavaleyres und der Gemeinde Murten noch mindestens eine weitere freiburgische Gemeinde die gleiche Fusionsvereinbarung unterzeichnen würde.

Art. 3 Anwendbares Recht

Beim Kantonswechsel einer Gemeinde betreffen die Änderungen die gesamten Rechtsbeziehungen, das heisst alle diejenigen:

- > zwischen der Gemeindebevölkerung und der Gemeinde;
- > zwischen der Gemeindebevölkerung und dem Kanton, und
- > zwischen der Gemeinde und dem Kanton.

Gewisse Fragestellungen zu diesen Rechtsbeziehungen sind bereits jetzt bekannt und können erfasst werden, so dass eine Regelung noch vor der Aufnahme möglich ist. Andere Fragen werden allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt bekannt sein. Für die Zwischenzeit, das heisst bis auch diese späteren Fragen definitiv beantwortet werden können, stellt der E-ClaZG die nachfolgenden Lösungen zur Verfügung:

Im Rahmen des Projekts untersteht die Gemeinde Murten vor dem Zusammenschluss in erster Linie dem zu erlassenden ClaZG. Soweit dieses für eine sich stellende Frage keine Antwort enthalten sollte, untersteht Murten dem allgemeinen Recht des Kantons Freiburg. Ausserdem hat die Gemeinde die Möglichkeit, mit kommunalen Bestimmungen eigene Regeln aufzustellen, namentlich für die auf lokaler Ebene bedeutsamen Modalitäten der Projektzusammenarbeit. Auch die Fusionsvereinbarung mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres fällt in die Kategorie der kommunalen Bestimmungen (Abs. 1).

Solange die Einwohnergemeinde Clavaleyres den Kanton noch nicht gewechselt hat, untersteht sie vollumfänglich und ausschliesslich dem Recht des Kantons Bern. Sollte die-

ses aber für eine sich stellende Frage keine Antwort enthalten, könnte mit dem Einverständnis seitens der bernischen Behörden subsidiär das Recht des Kantons Freiburg angewendet werden, wenn es eine sachgerechte Lösung aufweist (Abs. 2).

Absatz 3 unterstellt die neue Gemeinde in erster Linie dem zu erlassenden ClaZG, in zweiter Linie dem auszuarbeitenden, interkantonalen Gebietsänderungskonkordat und dessen Ausführungserlassen (Art. 19–21 E-ClaZG) und schliesslich dem freiburgischen Recht im Allgemeinen. Kommunale Bestimmungen können bei Bedarf Fragen der internen Organisation regeln, wie beispielsweise die Möglichkeit, für Clavaleyres permanent einen eigenen Verwaltungskreis einzurichten (Art. 82a GG).

Art. 4 Abstimmungen

Die Harmonisierung der Abstimmungsfragen folgt dem Grundsatz in der Bundesverfassung, wonach der Wille der Stimmberechtigten unverfälscht zum Ausdruck kommen soll (Abs. 1).

Vertiefte Abklärungen zu den kommunalen Urnenabstimmungen haben ergeben, dass die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Clavaleyres zwar gleichzeitig über den Kantonswechsel und den Zusammenschluss entscheiden werden, die Stimmberechtigten der Gemeinde Murten aber nur über den Zusammenschluss, da ja das gegenwärtige kommunale Territorium von Murten vom Kantonswechsel nicht betroffen ist.

Der Gesetzesentwurf sieht weiter vor, dass die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg in einer Urnenabstimmung über den Kantonswechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres entscheiden werden. Diese Lösung erfüllt die verfassungsmässigen Anforderungen des Bundes (Art. 53 Abs. 3 BV) und entspricht auch dem bernischen Clavaleyres-Gesetz.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde Murten werden sich daher im Rahmen der kantonalen Abstimmung zum Kantonswechsel von Clavaleyres äussern können. Dabei kommt ihnen zwar formell die gleiche Stellung zu wie den Stimmberechtigten aller anderen freiburgischen Gemeinden. Sollte also der sehr unwahrscheinliche Fall eintreten, dass die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg den Kantonswechsel von Clavaleyres mehrheitlich annehmen würden, nicht aber die in Murten stimmberechtigten Personen (obwohl sie vorgängig die Fusionsvereinbarung gutgeheissen haben), würde die Vorlage in formeller Hinsicht als angenommen gelten (Art. 2 Abs. 3 E-ClaZG). In politischer Hinsicht würde der Kanton in diesem Fall allerdings prüfen, ob das Projekt überhaupt wie vorgesehen fortgeführt werden könnte, und wenn ja, mit welchen Anpassungen.

In Bern ist es die Kantonsverfassung, die die kantonale Abstimmung für obligatorisch erklärt. Auch in Freiburg wäre nur schwer zu vermitteln, dass das Projekt den kantonalen Stimmberechtigten nicht ohne weiteres zum Entscheid vorgelegt wird. Eine spezialgesetzliche Bestimmung schafft darum die formelle Grundlage für die kantonale Abstimmung (Art. 20 Abs. 2 E-ClaZG).

Nach den gegenwärtigen Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte ist die Oberamtsperson zuständig, den ordnungsgemässen Ablauf der kommunalen Urnengänge zu gewährleisten. Da sich für die Fusionsabstimmung (Art. 6 Abs. 3 E-ClaZG) eine grenzüberschreitende Koordination als nötig erweist, werden die Befugnisse der Oberamtsperson diesbezüglich erweitert (Abs. 2).

In Absprache mit den Gemeinden wurde inzwischen ein mögliches Datum für die Fusionsabstimmung in Aussicht genommen.

Art. 5 Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern

Die vorgeschlagene Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 114 Abs. 2 KV; Art. 132 Abs. 2 GG).

Art. 6 Fusion – Interkommunale Vereinbarung

Auch für dieses Kapitel des E-ClaZG soll das geltende freiburgische Recht so weit als möglich zur Anwendung gelangen. Sonderregelungen sollen nur dort zur Verfügung gestellt werden, wo es sich als unbedingt notwendig erweist.

Um dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf bürgernahe Dienste und auf Transparenz gerecht zu werden, stellt die Botschaft die zum Teil komplexen Sonderregelungen im Verhältnis zu den Grundzügen des bestehenden kantonalen Rechts dar und erklärt die Zusammenhänge. Der Gesetzesentwurf folgt dabei so weit als möglich dem geltenden gesetzlichen Wortlaut.

Anwendbare kantonale Bestimmungen von untergeordneter Bedeutung sind aber aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht Gegenstand der vorliegenden Erläuterungen zur interkommunalen Fusionsvereinbarung. Dies betrifft zum Beispiel die gesetzlichen Vorgaben zur Einberufung der Wahlberechtigten oder die Modalitäten bezüglich der massgebenden Definition der Einwohnerzahl für die Berechnung des Sitzanspruches in den kommunalen Organen.

Im erwähnten Sinn kann zunächst festgehalten werden, dass bei einer Fusion zahlreiche kommunale Belange zusammengeführt und koordiniert werden müssen. Das geltende Fusionsrecht bestimmt, welche Belange die Gemeinden schon vor dem Zusammenschluss in ihrer Fusionsvereinbarung regeln müssen. Zu den vorgängig geregelten Punkten gehört das Wahlverfahren in den fusionierenden Gemeinden.

So müssen fusionierende Gemeinden in der Fusionsvereinbarung beispielsweise definieren, welche der gesetzlich vorgesehenen Varianten sie bei der Bestimmung des Sitzanspruches im Gemeinderat und gegebenenfalls im Generalrat wählen. Nur so sind die politischen Organe der neuen Gemeinde unmittelbar nach dem Zusammenschluss handlungsfähig und können ihre Aufgaben ohne Verzug wahrnehmen.

Das geltende Fusionsrecht ordnet in dieser Hinsicht an, dass die fusionierenden Gemeinden eigene Wahlkreise bilden, sofern die Fusionsvereinbarung nichts anderes bestimmt. Die Wahlkreise bleiben für die Dauer der Übergangsordnung bestehen. Die Übergangsordnung beginnt mit dem Zeitpunkt des Gemeindezusammenschlusses und dauert bis zum Zeitpunkt der nächsten Gesamterneuerungswahlen. Die Fusionsvereinbarung kann die Übergangsordnung allerdings bis zum Ende der darauf folgenden Legislaturperiode verlängern (Art. 137 GG).

Absatz 1 ermächtigt die Gemeinde Murten, mit Clavaleyres als ausserkantonaler Gemeinde eine Fusionsvereinbarung erarbeiten zu können. Nach der gängigen Regel im Kanton Freiburg können Gemeinden die Bestandesaufnahme und die Vorbereitungsarbeiten weitgehend autonom und anhand der bewährten Praxis bei Gemeindezusammenschlüssen organisieren.

Mit dem Inkrafttreten der Fusion «einen Sekundenbruchteil» nach der Aufnahme von Clavaleyres wird es möglich, den Inhalt der Vereinbarung dem freiburgischen Recht zu unterstellen. Eine Ausnahme besteht indessen darin, dass der Kanton Bern wünscht, den Entwurf der Fusionsvereinbarung vorgängig konsultieren zu können (Abs. 2). Die bernischen Behörden möchten die Gelegenheit erhalten, die Einwohnergemeinde Clavaleyres vor der kommunalen Abstimmung auf eventuell vorhandene, grundlegende Unterschiede zum bernischen Recht und zur bernischen Praxis bei Gemeindezusammenschlüssen aufmerksam machen zu können.

In der Vernehmlassung wurde noch vorgeschlagen, die zuständige bernische Behörde zu bezeichnen, die für Konsultation zuständig ist. Aus Gründen der kantonalen Souveränität wäre es jedoch nicht angebracht, dass sich ein freiburgisches Gesetz zu den Einzelheiten der Befugnisse von bernischen Behörden äussern würde.

Das Festlegen eines gemeinsamen Termins für die kommunalen Abstimmungen in Absatz 3 entspricht der Regelung im bernischen Clavaleyres-Gesetz und den gesetzlichen Anforderungen bei innerkantonalen Zusammenschlüssen (Art. 134d Abs. 5 GG). Den Fusionsgemeinden steht es grundsätzlich offen, die Abstimmungen auf einen eidgenössischen Termin zu legen oder ein separates Datum auszusuchen.

Nach derzeitiger Planung ist der 1. Januar 2021 als Zeitpunkt des Inkrafttretens von Aufnahme und Fusion vorgesehen.

Im 1. Quartal 2021 werden die kommunalen Organe in Freiburg ohnehin kantonsweit neu gewählt (ordentliche Gesamterneuerungswahlen nach freiburgischer Terminologie). Der 1. Januar 2021 bietet sich deshalb für die Realisierung des Zusammenschlusses der beiden Gemeinden an. Da dieses Datum wie erwähnt von mehreren Verfahren und Entscheidungen abhängt und im ungünstigsten Fall verschoben werden könnte, muss das zu erlassende ClaZG auch bei einem allfälligen späteren Zusammenschluss anwendbar sein.

Angesichts der Anzahl, Komplexität und Vorlaufzeit der einzelnen Verfahrensschritte auf kantonaler und eidgenössischer Ebene sollten die kommunalen Fusionsabstimmungen spätestens Ende September 2018 stattgefunden haben.

Art. 7 Vertretung im Generalrat

Wahlberechtigt sind die mündigen Schweizerinnen und Schweizer mit Wohnsitz auf dem Gebiet der früheren Einwohnergemeinde Clavaleyres (Wahlkreis Clavaleyres; Art. 48 Abs. 1 Bst. a KV; Art. 2a Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, PRG; SGF 115.1).

Anders als im Kanton Bern stellt sich aber noch die Frage, ob die im Wahlkreis Clavaleyres niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländer wahlberechtigt sind oder nicht. Ausschlaggebend ist die Anforderung, dass diese Personen im Zeitpunkt der Ausübung der politischen Rechte «seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben» müssen (C-Ausweis; Art. 2a Abs. 1 Bst. b PRG). Dabei wäre allerdings schon jetzt klar, dass Clavaleyres ja erst wenige Wochen vor dem Zeitpunkt der ersten Wahlen zur Bestellung der kommunalen Organe den Kanton gewechselt haben wird.

Mit dem zu erlassenden ClaZG wäre es an sich möglich, diese gesetzliche Anforderung einer fünfjährigen Mindestdauer der Niederlassung im Kanton für die Ausländerinnen und Ausländer von Clavaleyres aufzuheben. Doch diese Anforderung findet sich ebenfalls auf Stufe Kantonsverfassung (Art. 48 Abs. 1 Bst. b KV). Das führt nach dem jetzigen Stand der Kenntnisse zur Annahme, dass die erwähnten Ausländerinnen und Ausländer das Stimm- und Wahlrecht in den Angelegenheiten der neuen Gemeinde erst fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Fusion erwerben werden. Bis zu diesem Zeitpunkt könnten sie ihre politischen Rechte auf Gemeindeebene also nicht ausüben. Im Rahmen der Verhandlungen zum Gebietsänderungskonkordat (Art. 19 und 20 E-ClaZG) wird jedoch genauer untersucht werden können, ob diese Annahme zutreffend ist oder ob Handlungsspielraum für eine bessere Lösung besteht.

Die mit Absatz 1 vorgeschlagene Regelung der Entsendung einer eigenen, gewählten Vertretung entspricht in den Grundzügen dem geltenden Recht. Anders als bei innerkantonalen

Fusionen ist es allerdings nicht möglich, die Vertretung von Clavaleyres im Legislativorgan vor dem Zusammenschluss zu wählen, weil die Einwohnergemeinde Clavaleyres bis am Vortag des Zusammenschlusses ausschliesslich dem bernischen Wahlrecht und seinen Besonderheiten untersteht (Art. 3 Abs. 2 E-ClaZG). Das freiburgische Wahlrecht ist erst vom Tag des Zusammenschlusses an anwendbar.

Der verwendete Begriff «Vertretung» kann übrigens eine oder auch mehrere weibliche oder männliche Personen als gewählte(s) Mitglied(er) für den Ortsteil Clavaleyres im entsprechenden Organ der neuen Gemeinde bezeichnen.

Nach derzeitiger Einschätzung des Gemeinderats von Clavaleyres sollte es möglich sein, eine oder zwei Interessentinnen oder Interessenten für ein politisches Amt in der neuen Gemeindelegislative zu finden. Gemäss geltendem Recht hat der Wahlkreis Clavaleyres aufgrund seiner Bevölkerungszahl zwar nur Anspruch auf 1 Sitz im Generalrat. Die Gemeinde Murten prüft aber zusammen mit Clavaleyres, ob in der interkommunalen Fusionsvereinbarung freiwillig 2 Sitze reserviert werden könnten. Mit einer Zweier-Delegation bestünde erfahrungsgemäss die Chance, die politische Mitwirkung von Clavaleyres besser abzustützen und innerhalb dieser Delegation den Gedankenaustausch zu ermöglichen. Auch im Fall der Verhinderung einer der beiden Personen wäre die zeitgerechte Information der Bevölkerung im Ortsteil Clavaleyres über die Sitzungen des Generalrats immer noch gewährleistet.

Derzeit klären weitere freiburgische Gemeinden einen möglichen Zusammenschluss mit Murten ab. Es ist noch nicht definitiv absehbar, ob daraus eine erweiterte (oder eine zusätzliche) Fusion entstehen wird und wann sie gegebenenfalls in Kraft treten würde. Unter Umständen könnte eine erweiterte Fusion dazu führen, dass zwei Gemeinden gemeinsam eine Vertretung im Generalrat bestimmen müssten. Die Gemeinden Clavaleyres und Murten haben aber schon jetzt verbindlich festgelegt, dass für die Dauer der in der interkommunalen Fusionsvereinbarung festgelegten Übergangsordnung der Ortsteil Clavaleyres eine eigene Vertretung in den Generalrat der neuen Gemeinde entsenden soll.

Da im Fall einer erweiterten Fusion sowohl Clavaleyres wie auch die weitere Gemeinde je einen eigenen Wahlkreis bilden würden, wäre die Vertretung dieser weiteren Gemeinde vor dem Zusammenschluss zu bestimmen (Art. 11 Abs. 2 E-ClaZG).

Mit dem Gesetzesentwurf wird für die Murtner Gemeindeorgane der Übergang von der laufenden zur neuen Legislaturperiode auf den Jahreswechsel 2021/2022 festgelegt (Art. 14 Abs. 2 und 3 E-ClaZG). Sofern also die Fusion wie geplant am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, wird der Generalrat wegen der hinzukommenden Vertretung aus dem Wahlkreis Clavaleyres für die restlichen zwölf Monate der laufenden

Legislaturperiode nicht mehr 50, sondern 51 oder sogar 52 Sitze aufweisen (Abs. 2).

Absatz 3 ist verknüpft mit der Frage nach dem Zeitpunkt der endgültigen Konstituierung des Generalrats (Art. 12 Abs. 1 E-ClaZG).

Art. 8 Vertretung im Gemeinderat – Grundsatz

Zur Frage der Wahlberechtigung wird auf die einleitenden Erläuterungen zu Artikel 7 E-ClaZG verwiesen.

Die Situation, dass sich im Ortsteil Clavaleyres dereinst keine(r) der nur wenigen Wahlberechtigten für das zeitintensive Amt einer Gemeinderätin oder eines Gemeinderats der neuen Gemeinde zur Verfügung stellen möchte, ist ein realistisches und ernst zu nehmendes Szenarium. Entsprechende behördliche Vermutungen von bernischer Seite gehen in diese Richtung und so wurden sogar Befürchtungen geäussert, wonach jemand unter Umständen gegen seinen Willen für dieses Amt verpflichtet werden könnte.

Es wurde deshalb vorsorglich geprüft, ob das unter den vorliegenden Umständen bestehende Recht auf 1 Sitz im Gemeinderat ausnahmsweise ausser Kraft gesetzt werden kann für den Fall, dass Clavaleyres einen eigenen Wahlkreis bildet. Die Abklärungen haben allerdings ergeben, dass das Recht der kommunalen Wahlberechtigten, die Mitglieder des Gemeinderats zu wählen, auf Verfassungsstufe verankert ist (Art. 49 KV). Eine weitere Bestimmung der Kantonsverfassung definiert zudem die in Gemeindeangelegenheiten wahlberechtigten Personen (Art. 48 KV).

Grundsätzlich bildet also die Durchführung eines Wahlgangs die obligatorische Voraussetzung, damit die Frage nach der Entsendung einer Vertretung geklärt werden kann (Abs. 1). Stellt sich dabei heraus, dass im Wahlkreis Clavaleyres die Suche nach einer interessierten Person für die Funktion als Gemeinderätin oder Gemeinderat und die Wahl tatsächlich erfolglos waren, bietet das zu erlassende ClaZG eine geeignete Speziallösung für eine andere Art der Interessensvertretung an (Art. 9 Abs. 4 E-ClaZG).

Absatz 2 ist verknüpft mit der Frage nach dem Zeitpunkt der endgültigen Konstituierung des Gemeinderats (Art. 12 Abs. 1 E-ClaZG).

In der Vernehmlassung schlugen die fusionierenden Gemeinden nochmals vor, von vornherein auszuschliessen, dass eine wahlberechtigte Person aus dem Ortsteil Clavaleyres im erstmalig konstituierten Gemeinderat der neuen Gemeinde Einsatz nimmt. Dies würde in «technischer» Hinsicht eine Sonderregelung zu den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Wahlrecht bedingen.

Das Recht, als kommunal wahlberechtigte Person und als Vertreterin oder Vertreter des eigenen Ortsteils in eine

Gemeindeexekutive gewählt zu werden, ist allerdings eine der tragenden Säulen der demokratischen Grundordnung der Schweiz. Von diesem Recht sind schweizweit nur diejenigen Personen generell ausgeschlossen, bei denen ein Mindestmass an Urteils- und Handlungsfähigkeit nach offiziellem Befund verneint werden muss. Würde man nun mit dem ClaZG einer ganzen Bevölkerungsgruppe das Recht, gewählt zu werden, aus anderen Überlegungen als den erwähnten Gründen der Urteils- und Handlungsunfähigkeit entziehen, würde dies einen Präzedenzfall schaffen, der den elementaren Werten einer partizipativen Staatsgemeinschaft zuwiderläuft. Auch könnte von den Stimmberechtigten der Vorwurf der politischen Entmündigung erhoben werden.

Aufgrund dieser Abklärungen haben die Gemeinden im Nachgang zur Vernehmlassung erklärt, dass ihr Vorschlag nicht mehr aufrechterhalten werde.

Für den möglicherweise eintretenden Fall, dass sich aus dem Ortsteil Clavaleyres mangels Interesse keine wahlberechtigte Person für den Einsatz im Gemeinderat zur Verfügung stellen wird, hält der E-ClaZG mit der Fusionskommission eine innovative Ersatzlösung bereit.

Art. 9 Eigene Vertretung

Wie schon beim Generalrat wird grundsätzlich eine eigene, gewählte Vertretung in den Gemeinderat entsendet (Abs. 1). Dies entspricht dem geltenden Recht. Auch hier kann die Vertretung jedoch erst im Anschluss an das Inkrafttreten der Fusion bestimmt werden.

Kann trotz eines Wahlgangs keine eigene Vertretung in den Gemeinderat der neuen Gemeinde entsendet werden, soll nicht weiter versucht werden, den dem Wahlkreis Clavaleyres vorbehaltenen Sitz mit einem zweiten Wahlprozedere gemäss Artikel 135a GG doch noch zu vergeben (Abs. 2). Zwar handelt es sich dabei um eine vom geltenden Recht abweichende Speziallösung. Doch sie stimmt mit der Auffassung überein, dass ein formeller Amtszwang für die Übernahme politischer Funktionen in Gemeindeorganen keine ausreichende Rechtsgrundlage hätte. Für die Dauer der Übergangsordnung würde folglich 1 Gemeinderatsmitglied weniger amtiert als in der interkommunalen Fusionsvereinbarung festgelegt.

Als Ersatz für den nicht besetzten Sitz im Gemeinderat schlägt der E-ClaZG die obligatorische Einsetzung einer Fusionskommission des Gemeinderats vor, in die die Interessen von Clavaleyres und seiner Bevölkerung eingebracht werden können (Abs. 4).

Absatz 3 behandelt den Fall, bei dem wie nach geltendem Recht die Möglichkeit besteht, dass ein Mitglied des Gemeinderats von Clavaleyres in den Gemeinderat der neuen Gemeinde übertritt, wobei die für Murten laufende Legislaturperiode

massgeblich ist (Art. 14 Abs. 2 E-ClaZG). Dann müsste kein Wahlverfahren in Gang gesetzt werden. Der Grund läge darin, dass die frühere Wahl nach bernischem Recht, mit der einer Person ein politisches Mandat anvertraut worden war, auch die oben erläuterte Voraussetzung eines Wahlgangs im verfassungsrechtlichen Sinn erfüllen würde. Damit hätte die Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber einen Wählerauftrag, den sie oder er zunächst im Gemeinderat von Clavaleyres, vom Inkrafttreten der Fusion an jedoch in der Exekutive der neuen Gemeinde wahrnehmen würde.

Wenn sich indessen niemand für die Möglichkeit des Übertritts interessieren würde, käme es in Anwendung des geltenden Rechts doch noch zur Durchführung eines Wahlgangs.

Art. 10 Gemeinsame Vertretung

Die Fusionsvereinbarung kann im Falle der Beteiligung einer weiteren Gemeinde (oder von mehreren) eine gemeinsam gewählte Vertretung im Gemeinderat vorsehen (Abs. 1). Artikel 136a Abs. 2 GG gilt analog.

Bei Absatz 2 finden die Erläuterungen zu Artikel 9 Abs. 3 E-ClaZG analoge Anwendung. Der Mangel an Kandidaten oder an gewählten Personen, die zur Amtsübernahme bereit sind, kann bei einem gemeinsamen Wahlkreis jedoch nicht zur Einsetzung einer Fusionskommission führen, dies im Gegensatz zur Regelung mit einem eigenen Wahlkreis im Sinn von Artikel 9 E-ClaZG.

Art. 11 Umsetzung der Regeln über die Vertretungen – Grundsatz

Die nach dem Inkrafttreten der Fusion einzuleitenden Verfahren betreffen gemäss Absatz 1 den Ortsteil Clavaleyres, der als eigener Wahlkreis eine Vertretung in den Generalrat und in den Gemeinderat entsenden soll. Weiter betreffen die Verfahren nicht nur den Ortsteil Clavaleyres, sondern auch die fusionierte weitere Gemeinde, sofern der Ortsteil Clavaleyres und diese weitere Gemeinde als gemeinsamer Wahlkreis organisiert sind und eine Vertretung in den Gemeinderat entsenden.

Die Gemeinde Murten wird höchstwahrscheinlich einen eigenen Wahlkreis bilden. Was die allenfalls fusionierende weitere Gemeinde angeht, kann die interkommunale Fusionsvereinbarung wie erwähnt bestimmen, dass diese freiburgische Gemeinde ebenfalls einen eigenen Wahlkreis bildet. In diesen eigenen Wahlkreisen ohne Einbezug des Ortsteils Clavaleyres sollen die in Absatz 2 genannten Verfahren ohne Verzögerung eingeleitet und durchgeführt werden. Bei einer Fusion am 1. Januar 2021 sollen sie demnach im Herbst 2020 eingeleitet werden können. Das entspricht dem Vorgehen bei innerkantonalen Fusionen.

Art. 12 Konstituierung

Am 1. Januar 2021 wird noch nicht feststehen, wer den Wahlkreis Clavaleyres in den Organen der neuen Gemeinde vertritt. Die in Absatz 1 vorgeschlagene Regelung ist der geltenden Lösung für den Gemeinderat nachempfunden, wenn nach den Gesamterneuerungswahlen nicht alle Sitze besetzt sind (Art. 58a GG).

Die Oberamtsperson ist nach Ablauf dieser Anfangsphase dafür zuständig festzustellen, wer den Wahlkreis Clavaleyres in den Gemeindeorganen vertreten wird (gegebenenfalls, dass niemand im Gemeinderat der neuen Gemeinde Einsitz nehmen wird).

Sollte sich in dieser Anfangsphase zwischen dem Zeitpunkt der Fusion und den oberamtlichen Feststellungen eine Frage ergeben, die das zu erlassende ClaZG nicht beantwortet, soll versucht werden, eine Antwort aus der analogen Anwendung des geltenden Rechts abzuleiten (Abs. 2).

Das grundsätzlich unbeschränkte Fortbestehen der Beschlüsse aus der Anfangsphase soll nach Absatz 3 nicht nur für den Gemeinderat (analog zu Art. 58a Abs. 3 GG), sondern auch für den Generalrat gelten. Der Gemeinderat hat indessen die Möglichkeit, dem Generalrat das Rückkommen auf bereits getroffene Beschlüsse zu beantragen (Art. 20 und 51^{bis} GG), namentlich wenn sich nach dem Amtsantritt der Vertretung des Wahlkreises Clavaleyres eine unerwartete Situation ergeben sollte. Ausserdem wacht der Oberamtmann darüber, dass die neue Gemeinde gut verwaltet wird. Er berät und unterstützt sie (Art. 146 Abs. 2 GG), insbesondere während dieser Anfangsphase.

Art. 13 Fusionskommission des Gemeinderats

Die Fusionskommission nach Absatz 1 untersteht als Verwaltungskommission dem Gemeinderat. Sie hat beratende Stimme, soweit der Gemeinderat ihr nicht Entscheidungsbefugnisse überträgt.

Die Annahme ist nicht von vornherein unrealistisch, dass weder im Gemeinderat der neuen Gemeinde noch in der Fusionskommission ein Mitglied des früheren Gemeinderats von Clavaleyres Einsitz nehmen wird. Damit könnte ein Wissensverlust einhergehen. Deshalb schlägt der E-ClaZG vor, dass auch das auswärtige Verwaltungspersonal aufgrund seiner Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen von Clavaleyres zur Teilnahme eingeladen werden kann (Abs. 2).

Die Oberamtsperson hat nach geltendem Recht die Befugnis, den Sitzungen von Gemeindeorganen mit beratender Stimme beizuwohnen (Art. 146 Abs. 5 GG). Diese Befugnis wird auch dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland erteilt, das so sein Wissen und seine Erfahrungen bezüglich der Einwohnergemeinde Clavaleyres in die Fusionskommission einbringen kann (Abs. 3).

Art. 14 Amtsdauer

Nach Absatz 1 üben die nach freiburgischem Recht gewählten Vertretungen des Wahlkreises Clavaleyres ihr Mandat im General- und Gemeinderat während der Übergangsordnung aus, die am Ende der neuen Legislaturperiode abläuft. Das Mandat beginnt mit der Vereidigung und dem Amtsantritt (Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2 E-ClaZG), also aller Voraussicht nach im Frühjahr 2021, und endet im Frühling 2026.

Das Mandat von allenfalls in den Gemeinderat eingetretenen Personen (Art. 9 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 2 E-ClaZG) endet demgegenüber bereits am 31. Dezember 2021, weil sonst das im Dezember 2015 nach bernischem Recht anvertraute, politische Amt ununterbrochen während mehr als zehn Jahren, bis Frühling 2026, ausgeübt werden könnte.

Die gleiche Dauer (ab Einsitznahme bis zum Frühling 2026) gilt für die Mitglieder einer allfälligen Fusionskommission, da ja dem vakant verbleibenden Sitz im Gemeinderat Rechnung getragen werden soll.

Allerdings könnte die interkommunale Fusionsvereinbarung zum vornherein bestimmen, dass die Übergangsordnung für die Vertretungen im Generalrat, im Gemeinderat oder in beiden Organen erst 2031 endet. Ausserdem bestünde für den Generalrat jederzeit die Möglichkeit, für Clavaleyres einen permanenten Gemeindevahlkreis einzurichten.

Der Gemeinderat kann die Fusionskommission freiwillig über 2026 hinaus beibehalten, auch wenn für Clavaleyres dann kein eigener Wahlkreis mehr bestehen sollte.

Absatz 2 bezieht sich auf den Wahlkreis Murten, dessen Ausgangslage sich wie folgt präsentiert: Gemäss den geltenden kantonalen Bestimmungen würde der Zusammenschluss mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres am 1. Januar 2021 eigentlich automatisch bewirken, dass die laufende Legislaturperiode der Gemeinde Murten am 31. Dezember 2020 endet. Die politischen Mandate der gegenwärtig amtierenden 50 Generalratsmitglieder und der 7 Gemeinderatsmitglieder würden zu diesem Zeitpunkt ablaufen. Vorher – im Herbst 2020 – müssten deshalb die Nachfolgerinnen und Nachfolger gewählt werden.

Nun klären aber wie gesagt auch andere freiburgische Gemeinden einen möglichen Zusammenschluss mit Murten ab. Eine Fusion mit einer Drittgemeinde am 1. Januar 2022 würde bei gleichbleibenden Sitzzahlen in den Gemeindeorganen wieder Wahlen nach sich ziehen, die im Herbst 2021 durchgeführt werden müssten.

Zwei Wahlgänge innerhalb eines Jahres (Herbst 2020 und Herbst 2021), der erhöhte Aufwand, den die lokalen Parteien damit auf sich nehmen müssten, und Abwahlen nach nur einjähriger Amtsdauer könnten indessen gewichtige Nachteile darstellen. Diese Mängel können vermieden werden, indem das zu erlassende ClaZG das Ende der laufenden Legislatur-

periode verbindlich auf den 31. Dezember 2021 legt. Allerdings verlängern sich dann auch die laufenden Mandate aller 57 amtierenden Mitglieder von Legislative und Exekutive verbindlich um zwölf Monate bis Ende 2021.

Vor diesem Hintergrund hatte es sich als notwendig erwiesen, die Grundzüge dieses aussergewöhnlichen Lösungsansatzes zu Handen der lokalen Politik zu skizzieren, noch bevor die öffentliche Vernehmlassung formell begann. Nach den im April und Mai 2017 erhaltenen Reaktionen aus den Reihen der Exekutive und der Legislative zu schliessen, konnte eine gute Aufnahme für den vorgeschlagenen Weg angenommen werden, weshalb er in den Gesetzesvorentwurf integriert und im E-CLaZG beibehalten wurde.

Schon an dieser Stelle ist allerdings zu präzisieren, dass möglicherweise erst gegen Ende des Jahres 2019 klar sein wird, ob es überhaupt zu einer Entscheidung an der Urne über den Zusammenschluss mit der Drittgemeinde kommt oder nicht. Weil das ClaZG vor diesem Zeitpunkt zu erlassen ist, gilt diese definitive Verlängerung der laufenden Legislaturperiode und der Amtsdauern auch für den Fall, dass die Fusion mit der Drittgemeinde letztlich an der Urne oder schon im Vorfeld scheitern sollte. Es bestünde nämlich nicht genügend Vorlaufzeit, um das ClaZG noch rechtzeitig vor dem Kantonswechsel und der Fusion von Clavaleyres am 1. Januar 2021 ändern zu können.

Weiter gilt Artikel 14 Abs. 2 E-ClaZG verbindlich auch für den Fall, dass die Fusion mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres wider Erwarten nicht schon am 1. Januar 2021 in Kraft treten könnte, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt: Auch bei dieser Variante laufen die Legislaturperiode und die politischen Mandate im Wahlkreis Murten erst am 31. Dezember 2021 ab.

Nach dem Ende der laufenden Legislaturperiode am 31. Dezember 2021 beginnt tags darauf die neue Legislaturperiode (Abs. 3). Wie bereits erwähnt, finden die Wahlen im Wahlkreis Murten im Herbst 2021 statt.

Der Gesetzesentwurf hält in den Artikeln 16–18 weitere ergänzende Regeln für die Möglichkeit eines zusätzlichen Zusammenschlusses am 1. Januar 2022 bereit.

Art. 15 Finanzhilfe für die Fusion

Finanzhilfen werden grundsätzlich nur für innerkantonale Zusammenschlüsse ausgerichtet. Gestützt auf Artikel 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) untersteht Clavaleyres als ausserkantonale Gemeinde dem GZG formell nicht, auch wenn sie aus den erwähnten, rein verfahrenstechnischen Gründen während eines Sekundenschritts als eigenständige freiburgische Gemeinde betrachtet werden kann.

Der E-ClaZG überlässt es jedoch der Beurteilung des Staatsrats, ob er nach Abwägung aller Umstände freiwillig ein besonderes Zeichen in Form der Ausrichtung einer Finanzhilfe setzen möchte oder nicht (Abs. 1). Der mögliche Höchstbetrag entspricht dem Grundbetrag der Gemeinde Clavaleyres, der sich aus der Multiplikation der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl von Clavaleyres (ungefähr 50 Personen) mit 200 Franken ergibt.

Wird allerdings zum selben Zeitpunkt mindestens eine weitere Gemeinde oder (im Fall von Verzögerungen im Zusammenhang mit dem Kantonswechsel) mindestens eine andere Drittgemeinde fusionieren, soll Clavaleyres nach Absatz 2 als freiburgische Gemeinde gelten; sie würde demnach für die Ausrichtung der Finanzhilfe von Amtes wegen berücksichtigt. Die gesamte Finanzhilfe, bestehend aus der Summe der Grundbeträge von Clavaleyres und der anderen Gemeinde, würde daher mit dem Faktor 1,1 multipliziert (der Grundbetrag der Gemeinde Murten könnte nicht berücksichtigt werden, weil er aufgrund einer früheren innerkantonalen Fusion bereits Gegenstand einer Finanzhilfe war). Bei 2 anderen Gemeinden würde der Faktor 1,2 angewendet, bei 3 der Faktor 1,3, usw. Zuständig für den Entscheid über die Finanzhilfe wäre nach geltendem Recht der Grosse Rat.

Im bernischen Clavaleyres-Gesetz wird eine Finanzhilfe des Kantons Bern ausgeschlossen.

Art. 16 Ergänzende Regeln bei einer zusätzlichen Fusion am 1. Januar 2022 – Wahlen

Soweit ersichtlich ist es seit dem Beginn der Gemeindezusammenschlüsse ab Ende der sechziger Jahre noch nicht vorgekommen, dass eine Gemeinde innerhalb von nur zwölf Monaten zweimal fusioniert. Das geltende Recht kennt keine spezifischen Bestimmungen für diesen Fall.

Somit hat das ClaZG in erster Linie die Aufgabe, vorsorglich das Wahlverfahren und die Zusammensetzung der Organe einer zukünftigen Gemeinde zu regeln, die sich am 1. Januar 2022 aus den Ortsteilen Clavaleyres und Murten (= neue Gemeinde) und demjenigen der Drittgemeinde (oder mehrerer) zusammensetzen würde. Findet am 1. Januar 2022 keine zusätzliche Fusion statt, finden die Artikel 16–18 E-ClaZG allerdings keine Anwendung.

Die Verschiebung der Gesamterneuerungswahlen in der fusionierenden Drittgemeinde auf Herbst 2021 entspricht dem geltenden Recht. Ihre Legislaturperiode dauert demnach bis zum 31. Dezember 2021 und ihre amtierenden Behördenmitglieder bleiben bis zu diesem Zeitpunkt im Amt, wie dies auch für den Wahlkreis Murten bestimmt wird (Art. 14 Abs. 2 E-ClaZG).

Art. 17 Grundsätze der Sitzverteilung

Der Unterschied zwischen Artikel 17 und 18 besteht darin, dass die Bestimmungen von Artikel 17 Auswirkungen auf die übergeordnete Gesetzesebene haben sollen, während Artikel 18 die Auswahl einer geeigneten Regelung in der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde erleichtern soll.

Absatz 1 betrifft den Wahlkreis Clavaleyres. Die in der interkommunalen Fusionsvereinbarung zugesicherten Sitzzahlen bleiben wie gesagt bis im Jahr 2026 erhalten. Die Fusionsvereinbarung mit einer Drittgemeinde ändert daran nichts.

Bezüglich einer fakultativen Weiterführung dieser Sitzansprüche über das Jahr 2026 hinaus gilt Artikel 14 Abs. 1 E-ClaZG.

Absatz 2 betrifft den Wahlkreis Murten sowie den Wahlkreis der Drittgemeinde: Gleich wie beim stets angewendeten Grundsatz des geltenden Rechts soll das Verhältnis zwischen den kommunalen Bevölkerungszahlen dasjenige zwischen den beidseitigen Sitzansprüchen steuern, und zwar sowohl in der Legislative wie auch in der Exekutive (Art. 136 Abs. 2–3 sowie Art. 135 Abs. 1 GG). Wenn also eine Gemeinde mit beispielsweise 7 200 Einwohnenden mit einer Gemeinde mit 800 Einwohnenden fusioniert, wird die Fusionsvereinbarung dem bevölkerungsreicheren Wahlkreis 90% der Generalratsitze einräumen, dem anderen Wahlkreis 10%. Die Schwellenwerte von 90% und 10% gelten auch für den Gemeinderat.

Der Mindestanspruch von einem Sitz je Gemeindeorgan entstammt ebenfalls geltendem Recht. So steht der kleineren Gemeinde auf jeden Fall 1 Sitz in einem siebenköpfigen Gemeinderat zu, auch wenn sie rein rechnerisch die 10%-Schwelle nicht erreichen sollte.

Art. 18 Sitzverteilung in den Fusionsvereinbarungen

Absatz 1 kann anhand des folgenden Beispiels illustriert werden: Möglicherweise wird die an der Urne anzunehmende interkommunale Fusionsvereinbarung für die neue Gemeinde insgesamt 52 Generalräte und 8 Gemeinderäte vorsehen (50 für Murten + 2 für Clavaleyres beziehungsweise 7 für Murten + 1 für Clavaleyres). Diese beiden Gesamtzahlen (52 sowie 8) würden ab dem Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Absatz 4 gelten, also voraussichtlich ab 1. Januar 2021.

Nun könnte die ebenfalls angenommene Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde beispielsweise bestimmen, dass die aus der zusätzlichen Fusion hervorgehende Gemeinde insgesamt nur noch 50 Generalräte und 7 Gemeinderäte aufweist. Diese abweichenden Gesamtsitzzahlen wären ab dem 1. Januar 2022 massgebend und würden ab diesem Zeitpunkt den Zahlen in der interkommunalen Fusionsvereinbarung vorgehen (bis 2026).

Wenn jedoch die Fusion mit der Drittgemeinde nicht zustande kommen sollte, bleibt es bei den Gesamtsitzzahlen gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung. Im erwähnten Beispiel wären das 52 Sitze im Generalrat und 8 Sitze im Gemeinderat (bis 2026).

Jede der beiden Gesamtsitzzahlen in der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde kann also nach oben oder unten abweichen, oder eben auch nicht. Bei allen möglichen Szenarien bleiben die dem Wahlkreis Clavaleyres bis 2026 zustehenden Sitzzahlen wie gesagt unverändert.

Absatz 2 beleuchtet die Sitzzahlen des Wahlkreises Murten in den Fusionsvereinbarungen.

Auch hier ein Beispiel: Aus der interkommunalen Fusionsvereinbarung könnte hervorgehen, dass dem Wahlkreis Murten 50 Generalräte und 7 Gemeinderäte in der neuen Gemeinde zustehen sollen. Die Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde könnte davon abweichen und zum Beispiel bestimmen, dass der Wahlkreis Murten in der aus der zusätzlichen Fusion hervorgehenden Gemeinde noch 38 Generalräte und 5 Gemeinderäte stellt (bei einer rechnerischen Annahme, dass es sich um mehrere Drittgemeinden handelt). Diese abweichenden Sitzzahlen (38 und 5) für den Wahlkreis Murten wären ab dem 1. Januar 2022 massgebend und würden ab diesem Zeitpunkt den Zahlen in der interkommunalen Fusionsvereinbarung (50 und 7) vorgehen (bis 2026).

Beim erwähnten Szenarium würde die Aufteilung der Sitze in den Gemeindeorganen ab 1. Januar 2022 bis im Frühling 2026 wie folgt aussehen:

Generalrat: Murten 38
+ Clavaleyres 2
+ Drittgemeinden 10 = 50

Gemeinderat: Murten 5
+ Clavaleyres 1*
+ Drittgemeinden 2 = 8*

Wenn jedoch die Fusion mit den Drittgemeinden am 1. Januar 2022 nicht zustande kommen sollte, bliebe es bei den Sitzzahlen für den Wahlkreis Murten gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung bis 2026, also:

Generalrat: Murten 50
+ Clavaleyres 2 = 52

Gemeinderat: Murten 7
+ Clavaleyres 1* = 8*

* Sofern der Sitz des Wahlkreises Clavaleyres im Gemeinderat nicht vergeben werden kann, ist die Fusionskommission einzusetzen und bis 2026 weist der Gemeinderat nur 7 Mitglieder auf.

Art. 19 Aufnahme – Bestandteile des Beschlusses

Dieses Kapitel definiert die Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Clavaleyres durch den Kanton Freiburg. Sie beruhen insbesondere auf dem Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG; SGF 121.3).

Nicht direkt anwendbar ist dagegen der Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer; SGF 121.4): Der Kanton Freiburg ist zwar Vertragskanton, nicht aber der Kanton Bern.

Das vorliegende Projekt mit seinen hauptsächlich territorialen und institutionellen Auswirkungen unterliegt auch nicht der Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV; SGF 121.5), da kein in Artikel 48a Abs. 1 BV genannter Aufgabenbereich davon betroffen ist.

Die beiden Kantonsregierungen sind übereingekommen, den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres in zwei unterschiedlichen interkantonalen Verträgen zu regeln: in einem Konkordat sowie – für untergeordnete Modalitäten – in einer interkantonalen Vereinbarung. Das gleiche Vorgehen befolgt der Kanton Bern im Gesetz vom 26. Januar 2016 betreffend die Durchführung von Abstimmungen über die Kantonszugehörigkeit bernjurassischer Gemeinden, welches den allfälligen Wechsel von bernjurassischen Gemeinden zum Kanton Jura regelt.

Da die Gemeinde Clavaleyres aber nicht als eigenständige Einwohnergemeinde des Kantons Freiburg existieren, sondern ein Ortsteil der neuen Gemeinde sein wird, werden auch die Grundzüge des Zusammenschlusses (gemäss interkommunaler Fusionsvereinbarung) im Konkordat zu berücksichtigen sein (Abs. 1 und 2).

Die interkantonalen Verträge werden in Artikel 48 BV geregelt. Die Kantone können solche für alle Bereiche abschliessen, ob es nun um eigene Kompetenzen oder um durch den Bund delegierte Kompetenzen geht. Diese Verträge können auch eine Änderung der Grenzen zum Gegenstand haben.

Ein interkantonaler Vertrag darf dem Recht und den Interessen des Bundes nicht zuwiderlaufen (Art. 48 Abs. 3 BV). Dasselbe gilt für die verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie für die Interessen und das kantonale Recht der anderen Kantone. Er darf weder den demokratischen Grundsatz (Art. 51 BV) noch die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 3 BV) verletzen.

Im Allgemeinen werden interkantonale Verträge zwischen zwei oder mehreren Kantonen abgeschlossen. Eine Gemeinde kann Vertragspartei sein, sofern dies im kantona-

len Recht vorgesehen ist. Dies ist für den Kanton Freiburg jedoch nicht der Fall. Die beiden Fusionsgemeinden nehmen somit grundsätzlich nicht an den Verhandlungen im Hinblick auf die Unterzeichnung der interkantonalen Verträge teil. Der Gemeinde Murten steht allerdings das Recht zu, angehört zu werden (Abs. 3).

Entscheidend ist, dass die beiden interkantonalen Verträge sämtliche Auswirkungen einer Änderung des freiburgischen und des bernischen Kantonsgebiets erfassen und einer Lösung zuführen sollen.

Die folgenden Aspekte werden Gegenstand der Verhandlungen sein (keine abschliessende Aufzählung):

- > Gebiet und Bürger: Bürgerrecht und Einbürgerung;
- > Recht: geltendes Recht und Übergangsrecht, Verträge, Konzessionen, Bewilligungen, hängige Verfahren (Verwaltungs-, Zivil- und Strafrecht), Notariatswesen, Vollzug von Beschlüssen;
- > Finanzordnung: Übertragung des allfälligen Verwaltungsvermögens zwischen den Kantonen, Staatsbeiträge und Stipendien, Sozialhilfe, Finanzausgleich und Abgaben, Gebühren, Kantonssteuern.

Art. 20 Konkordat

Das Gebietsänderungskonkordat wird die Grundprinzipien für den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres und das Verhältnis der Einwohner zum Kanton Freiburg regeln. Das Aushandeln, die Unterzeichnung und die Erklärung des Beitritts zum Konkordat gemäss Absatz 1 folgen den geltenden Bestimmungen (Art. 100 Abs. 1 und Art. 114 Abs. 2 KV; Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 3 VertragsG).

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde noch vorgeschlagen, die auf bernischer Seite zuständige Behörde zu bezeichnen. Aus Gründen der kantonalen Souveränität wäre es jedoch nicht angebracht, wenn sich ein freiburgisches Gesetz zu den Einzelheiten bei den Zuständigkeiten des bernischen Regierungsrats und seiner Verwaltung äussern würde.

Ausgangslage im Kanton Freiburg

Der Kanton umfasst das Gebiet, das ihm durch die Eidgenossenschaft gewährleistet ist (Art. 2 Abs. 1 KV). Die kantonalen Stimmberechtigten nahmen die Kantonsverfassung am 16. Mai 2004 an und definierten damit gleichzeitig das Kantonsgebiet und seine Grenzen. Die Gewährleistung der Kantonsverfassung und des Kantonsgebiets erfolgte dann am 8. Juni 2005 durch den Ständerat und am 13. Juni 2005 durch den Nationalrat.

Das von den Stimmberechtigten in seinen gegenwärtigen Grenzen definierte und vom Bund gewährleistete Kantons-

gebiet soll nun formell durch das Beitrittsgesetz erweitert werden. Es erscheint deshalb logisch und sachgerecht, dass die kantonalen Stimmberechtigten auch zuständig sein sollten, um über die Erweiterung zu entscheiden (Abs. 2).

Bei einem Erlass zur Genehmigung des Beitritts zu einem interkantonalen Vertrag können die politischen Rechte gemäss den einschlägigen Bestimmungen ausgeübt werden (Art. 13 Abs. 4 VertragsG). Das Recht des Kantons Freiburg unterstellt nun aber Erlasse in Gesetzesform lediglich der fakultativen Volksabstimmung. Bei strikter Anwendung dieser Vorschrift hiesse das, dass mindestens 6000 Stimmberechtigte einen Urnengang zum Beitrittsgesetz verlangen müssten, damit sich sämtliche Stimmberechtigten zu diesem für den Kanton ausserordentlichen Wechsel einer Gemeinde überhaupt äussern könnten (Art. 46 Abs. 1 Bst. a KV). Unter dem geltenden Recht wäre also nicht garantiert, dass ein Urnengang auch tatsächlich stattfindet.

Durch den beabsichtigten Kantonswechsel erfährt der Wortlaut der Kantonsverfassung (Art. 2 Abs. 1) keine Änderung. Es liegt deshalb keine Teilrevision des Wortlauts der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 vor – eine Ansicht, die vom Bundesamt für Justiz ebenfalls vertreten wird (Rechtsauskunft vom 15. Februar 2017). Auch unter diesem Aspekt käme es also nicht zu einer obligatorischen Volksabstimmung im Sinne von Artikel 45 Bst. a KV.

Obligatorische Volksabstimmung

Die obligatorische Abstimmung der kantonalen Stimmberechtigten wurde aber in den Vorentwürfen zum ClaZG wie folgt begründet:

Für den gleich gelagerten Fall des (letztlich nicht realisierten) Zusammenschlusses der Gemeinden Risch (ZG) und Meierskappel (LU) kam das luzernische Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement zum Schluss, dass einerseits Artikel 53 Abs. 3 BV verlange, dass sich die Stimmberechtigten des Kantons zu einer Gebietsveränderung äussern können. Andererseits habe der Kantonswechsel einer Gemeinde – vorbehältlich einer ausdrücklich abweichenden Bestimmung im kantonalen Verfassungsrecht – auch für die betreffenden Kantone konstitutive Bedeutung (Rechtsauskunft vom 7. Oktober 2002).

In seiner Rechtsauskunft vom 29. Oktober 2002 zum soeben erwähnten Vorhaben vertrat das Bundesamt für Justiz ebenfalls die Ansicht, dass die Fusion der Zustimmung der Stimmberechtigten beider Kantone bedarf.

Abgesehen davon befürworten mehrere Lehrmeinungen ein Plebiszit auf Kantonsebene für den Fall des Kantonswechsels einer Gemeinde.

Das Recht des Kantons Bern unterstellt Gebietsänderungen ausdrücklich einer obligatorischen Volksabstimmung. Von

den bernischen Behörden wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass den Stimmberechtigten des Kantons Bern wie auch den Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Clavaleyres kaum verständlich gemacht werden könnte, aus welchen Gründen zwar sie zum Entscheid über die Gebietsänderung an die Urnen gerufen werden, aber die freiburgischen Stimmberechtigten ausgerechnet nicht. Die bernische Kantonssekretäre hat deshalb den Wunsch an den Kanton Freiburg herangetragen, einen Weg zu finden, um auch im aufnehmenden Kanton eine Volksentscheid zu ermöglichen.

Aus all diesen Gründen ist in den Vorentwürfen zum ClaZG vorgeschlagen worden, dass der Grosse Rat im Sinne einer sachlich, rechtlich und politisch gut begründeten Spezialregelung den Entscheid fällt, den Kantonswechsel einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen. Die Stimmberechtigten werden somit konkret darüber entscheiden, ob sie dem Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Gebietsänderungskonkordat zustimmen wollen. Dabei wird der Text des Gebietsänderungskonkordats dem eigentlichen Abstimmungsgegenstand, das heisst dem Beitrittsgesetz, beigefügt (Art. 13 Abs. 5 VertragsG).

Der Verzicht auf eine obligatorische Volksabstimmung hätte bedeutende Auswirkungen auf das geplante Vorgehen im Kanton Bern und auf den gesamten zeitlichen Ablauf des Projekts. Zwecks Planungssicherheit wird deshalb vorgeschlagen, die Frage nach der Volksabstimmung im Kanton Freiburg schon im Rahmen des zu erlassenden ClaZG verbindlich zu beantworten, und sie nicht in der Schwebe zu halten, bis der Grosse Rat über das Beitrittsgesetz befindet.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde Murten werden an dieser Volksabstimmung in gleicher Funktion teilnehmen können wie die Stimmberechtigten der anderen freiburgischen Gemeinden. Für das Weitere kann auf die Erläuterungen zu Artikel 4 E-ClaZG verwiesen werden.

Das Thema der obligatorischen Volksabstimmung in der Vernehmlassung

Die vorgeschlagene obligatorische Abstimmung der freiburgischen Bevölkerung wird speziell seitens der Gemeinden begrüsst. Von den 31 Antworten spricht sich nur eine einzige dagegen aus. Die verschiedenen, darin vorgebrachten Argumente halten einer Überprüfung allerdings nicht stand:

Nach der rechtswissenschaftlichen Definition des Begriffes «Staat» – hier als Synonym zum Ausdruck «Kanton» verwendet – sind für die Existenz eines Kantons drei Grundlagenelemente: Ein bestimmtes Staatsvolk (1), das sich auf einem bestimmten Staatsterritorium (2) eine Staatsgewalt (3) in Form einer Verfassung gibt.

Übertragen auf das vorliegende Projekt bedeutet dies, dass sich die Zusammensetzung des freiburgischen Volks ändert,

weil die Bevölkerung der Gemeinde Clavaleyres nach dem Kantonswechsel neu zu unserer Bevölkerung gehört, und dass sich die Zusammensetzung des freiburgischen Territoriums ebenfalls ändert, weil das Gebiet der Gemeinde Clavaleyres nach dem Kantonswechsel neu zu unserem Territorium gehört. Das neue Zusammensetzen des freiburgischen Volks und des freiburgischen Gebiets verändert den Kanton als solchen und ist deshalb ein Vorgang auf der höchsten rechtlichen Ebene, auf der Verfassungsebene. Folglich ist das Gebietsänderungskonkordat dem Souverän zum Entscheid zu unterbreiten (Art. 45 Bst. a KV).

Soweit ersichtlich haben ausserdem alle Kantone, die in der Vergangenheit den Kantonswechsel von einer oder mehreren Gemeinden zu verzeichnen hatten (Bern, Jura und Basellandschaft), eine obligatorische Volksabstimmung durchgeführt. Die Verfassungen der drei erwähnten Kantone enthalten dafür denn auch eine explizite Bestimmung (was in der geltenden Verfassung des Kantons Freiburg nicht der Fall ist).

Weiter trifft es nicht zu, dass nur diejenigen Bestimmungen die Bezeichnung «Verfassungsrecht» beanspruchen können, die im Kodex mit der Überschrift «Kantonsverfassung» Aufnahme gefunden haben: Das zu Fragen der Gebietsänderung verfasste Gutachten von November 2017 des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg hat – mit mehreren Quellenhinweisen – bestätigt, dass die Existenz von verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausserhalb eines Dokuments mit dem Titel «Kantonsverfassung» grundsätzlich möglich und von Bundesrechts wegen zulässig ist. Derjenige Gesetzesartikel, wonach der Kantonswechsel der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt wird, ist somit unter dem materiellen Aspekt als verfassungsrechtliche Bestimmung einzustufen, auch wenn der Artikel unter dem formellen Gesichtspunkt als gesetzliche Bestimmung in Erscheinung tritt.

Soweit in der erwähnten Antwort im Vernehmlassungsverfahren die Bedeutung des Kantonswechsels wegen der Grösse der Gemeinde Clavaleyres verneint wird, kann auf die vergleichbare Grösse der Gemeinde Vellerat verwiesen werden, deren Kantonswechsel ebenfalls Gegenstand von obligatorischen kantonalen Abstimmungen war: Vellerat zählt auch heute nur rund 70 Einwohnerinnen und Einwohner, dies auf einem Gebiet von 2,04 km².

Der Gesetzesartikel füllt also eine einzelne Lücke in der Verfassung des Kantons Freiburg. Dennoch trifft die Befürchtung, es werde damit ein unliebsamer Präzedenzfall geschaffen, nicht zu:

- > Es ist ausgeschlossen, dass ein anderes zukünftiges Vorhaben die staatsrechtlichen Existenzgrundlagen des Kantons Freiburg gleichermaßen verändern könnte, wie dies hier – gleich in zweifacher Hinsicht: Volk und Gebiet – der Fall ist.

- > Der Gesetzesartikel betrifft ausschliesslich die Gemeinde Clavaleyres. Es ist ausgeschlossen, dass er auf irgendeine andere Gemeinde angewendet werden kann.
- > Das ClaZG wird aufgehoben, sobald das Projekt Clavaleyres umgesetzt ist.
- > Der Kanton Freiburg bewahrt mit dem hier gewählten Vorgehen seine vollständige Autonomie bei der Frage, ob er zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls eine explizite, auf denkbare weitere Fälle anwendbare Verfassungsbestimmung annehmen und in die Verfassung vom 16. Mai 2004 integrieren möchte, oder ob er am gegenwärtigen Wortlaut der Kantonsverfassung nichts verändern möchte.

Gleichzeitige Volksabstimmungen

Die Regelung in Absatz 3 entspricht dem Entwurf zum bernischen Clavaleyres-Gesetz. Es wäre zudem wünschenswert, dass das Beitrittsgesetz innert höchstens 180 Tagen seit seinem Erlass durch den Grosse Rat zur Abstimmung gelangt, das heisst innert der Frist, die für das Dekret im Falle einer Teilrevision der Kantonsverfassung gilt (Art. 103 Abs. 2 PRG).

Zusammenarbeit der kantonalen Parlamente

Die parlamentarische Arbeit, insbesondere im Plenum des Grossen Rats, in der Kommission für auswärtige Angelegenheiten oder allenfalls in einer interparlamentarischen Kommission, findet grundsätzlich im Rahmen der geltenden Bestimmungen statt (VertragsG, GRG).

Sollte der Grosse Rat die Genehmigung des durch den Staatsrat ausgehandelten und unterzeichneten Konkordats zuhanden der Volksabstimmung ablehnen, müsste die Freiburger Kantonsregierung Gespräche mit dem Kanton Bern aufnehmen. Die neuen Verhandlungen sollten Anpassungen des Konkordats ermöglichen, so dass der Grosse Rat dieses genehmigen kann. Für das Zustandekommen des Kantonswechsels und der Fusion ist jedenfalls eine gute Verständigung zwischen den beiden Kantonsparlamenten unabdingbar.

Art. 21 Vollzugsvereinbarung

Die in Absatz 1 erwähnte Kompetenz des Staatsrats bezüglich der interkantonalen Vollzugsvereinbarung entspricht dem geltenden Recht (Art. 100 Abs. 2 und Art. 111 Abs. 2 KV; Art. 7 Abs. 1 VertragsG). Dies gilt auch für die weiteren Ausführungsbestimmungen (Art. 91 Abs. 2 KV).

Die Möglichkeit zur Subdelegation ist in Artikel 7 Abs. 2 VertragsG verankert (Abs. 2).

Anders als beim übergeordneten Gebietsänderungskonkordat ergibt sich bei der Vollzugsvereinbarung eher die Möglichkeit, die Gemeinde Murten fallweise und in geeigneter Form an den Verhandlungen teilnehmen zu lassen.

Unter Umständen kann es den Parteien aber zweckmässiger erscheinen, der Gemeinde die Gelegenheit zur Mitwirkung in Form eines Anhörungsrechts zu gewähren.

Art. 22 Verfahren des Bundes

Die Genehmigung der Änderung des Kantonsgebiets wird von der Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses erteilt (Art. 53 Abs. 3 BV). Nach Auskunft des Bundesamtes für Justiz vom 15. Februar 2017 ist es nicht angebracht, zusätzlich noch um die Erneuerung der Gewährleistung der Kantonsverfassung zu ersuchen, da deren Wortlaut ja nicht verändert werde.

Es ist davon auszugehen, dass der Bund vor der Genehmigung die Rechtmässigkeit der kantonalen Verfahren prüft. Zu diesen zählt auch das zu erlassende ClaZG.

Art. 23 Vollzugs- und Schlussbestimmungen – Validierung von Verfahrensschritten

Die in der Vergangenheit liegenden Verfahrensschritte waren nicht bestritten und können deshalb als gültig anerkannt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit erteilt das zu erlassende ClaZG nachträglich die Ermächtigung zu diesen Schritten, womit die Verfahrensetappen auf einer formellen Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 4 KV beruhen.

Es wird angestrebt, dass das zu erlassende ClaZG so bald als möglich in Kraft tritt. Sollte dies wider Erwarten erst nach der kommunalen Abstimmung (Art. 6 Abs. 3 E-ClaZG) möglich sein, validiert der zu erlassende Artikel 23 vorsorglich die Urnenabstimmungen und deren Vorbereitungsarbeiten, so dass auch hier von einer formellen Rechtsgrundlage ausgegangen werden könnte. Die Vorschriften des geltenden Rechts beider Kantone bezüglich eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens bleiben allerdings vorbehalten.

Art. 24 Kantonaler Vollzug

Absatz 1 bezeichnet den Staatsrat als diejenige Behörde, die mit den Vollzugs- und Umsetzungsarbeiten an vorderster Stelle befasst ist (Art. 110 KV).

Der grösste Teil der kantonalen Umsetzungsarbeiten wird voraussichtlich darin bestehen, den Inhalt des Gebietsänderungskonkordats (Art. 20 E-ClaZG) und der Vollzugsvereinbarung (Art. 21 E-ClaZG) in die Praxis zu überführen und auf die einzelnen Fälle anzuwenden. Das soll so effizient wie möglich und mit demjenigen Aufwand geschehen, der durch die Verhältnisse gerechtfertigt ist. Deshalb ermächtigt der Gesetzesentwurf grundsätzlich sämtliche kantonalen Instanzen gleich welcher Stufe, mit der entsprechenden Partnerinstanz des Kantons Bern in Kontakt zu treten, den konkreten Sachverhalt festzustellen, die daraus resultierenden Fragen gemeinsam zu evaluieren und Lösungsvorschläge zu Händen

der zuständigen Behörden zu erarbeiten. Diese Idee wurde bereits im Bericht 2014-DIAF-96 (Ziff. 4) des Staatsrats ange-tönt. Allfällig schon bestehende Sonderregeln betreffend die interkantonale Zusammenarbeit können als Präzisierungen zu Absatz 2 verstanden werden.

Aus jetziger Sicht ist keine definitive Aussage möglich, welche Erlasse des bestehenden kantonalen Rechts angepasst werden müssen beziehungsweise ob im einzelnen Fall überhaupt Gestaltungsspielraum vorhanden sein wird. Wo dem nicht so ist, das heisst, wo ausschliesslich formale oder redaktionelle Anpassungen möglich sind, soll sich nach dem E-ClaZG der Staatsrat damit befassen (Abs. 3). Diese Idee wurde bereits im Bericht 2014-DIAF-96 (Ziff. 3) des Staatsrats aufgegriffen, unter Hinweis auf eine ähnlich lautende Bestimmung in der bernischen Gemeindegesetzgebung. Der Grosse Rat als gesetzgebende Gewalt könnte in jedem Fall sein Veto-recht ausüben (Art. 99 Abs. 1 sowie Art. 93 Abs. 1 und 3 KV; Art. 177 Abs. 1 und 3 GRG).

Art. 25 Interkommunaler und kommunaler Vollzug

Die neue Gemeinde übernimmt mit dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses alle bestehenden Rechte und Pflichten der Einwohnergemeinde Clavaleyres. Dazu gehören unter anderem die Mitgliedschaften von Clavaleyres in Gemein-deverbänden, die Gemeindeübereinkünfte, an denen Clava-leyres beteiligt ist, sowie die sonstigen Verträge der Einwoh-nergemeinde auf kommunaler Ebene. Die Anpassung betrifft die bestehenden Zusammenarbeitsformen nicht nur mit den bernischen, sondern auch mit den freiburgischen kommunalen und interkommunalen Gebietskörperschaften (Abs. 1).

Die Regelung betreffend die Vereinheitlichung der Gemein-dereglemente innert zwei Jahren entspricht dem geltenden Recht für innerkantonale Zusammenschlüsse (Art. 141 GG). Die Vereinheitlichung betrifft unter anderem das Baureg-lement der Einwohnergemeinde Clavaleyres (Abs. 2).

Gemäss der gängigen Praxis können die Gemeinden in der Fusionsvereinbarung auch bestimmen, dass – bis zur Ver-einheitlichung – die genehmigten Reglemente der Gemeinde Murten auf den Ortsteil Clavaleyres anwendbar sind, sofern die Gemeinde Clavaleyres nicht über diesbezügliche Regle-mente verfügt.

Art. 26 Aufhebungskompetenz

Durch Absatz 1 erhält der Staatsrat die Befugnis, in den erwähnten, hinreichend bestimmten Fällen anstelle des Grossen Rats zu handeln. Das zu Artikel 24 Abs. 3 E-ClaZG Gesagte gilt analog.

Wenn das Projekt in einigen Jahren erfolgreich beendet sein wird, das heisst nach vollständig vollzogenem Kantonswech-sel und umgesetzter Fusion, haben die Rechtserlasse ihren

Zweck erfüllt. Es besteht kein Interesse mehr an ihrem weiteren Bestehen und sie können somit aufgehoben werden (Abs. 1 Bst. d). Die einzige Ausnahme bildet die Genehmigung der interkommunalen Fusionsvereinbarung durch den Grossen Rat, die bestehen bleiben soll, so wie dies bei den innerkantonalen Zusammenschlüssen der Fall ist.

Die vorherigen Erläuterungen betreffend das Vetorecht des Grossen Rats, die Zuständigkeit des Staatsrats in Bezug auf die interkantonale Vollzugsvereinbarung und betreffend die vorgängige Anhörung der Gemeinde gelten sinngemäss (Abs. 2–4).

Art. 27 Referendum und Inkrafttreten

Absatz 1 unterstellt das zu erlassende ClaZG dem fakultativen Gesetzesreferendum gemäss den geltenden Bestimmungen (Art. 46 Abs. 1 Bst. a KV).

Gemäss den verfügbaren Angaben hat die Einwohnergemeinde Clavaleyres stabile Finanzen im positiven Bereich. Die genauen Modalitäten des finanz- und vermögensrechtlichen Übergangs können allerdings erst anlässlich der Erarbeitung des Gebietsänderungskonkordats thematisiert und verhandelt werden. Das schon jetzt zu erlassende ClaZG in seiner Funktion als Rahmenerlass bestimmt, dass bei Vorliegen der nötigen Voraussetzungen eine einmalige neue Nettoausgabe in der Höhe von ungefähr 10 000 Franken getätigt wird (Art. 15 E-ClaZG). Deshalb untersteht dieser Erlass dem Finanzreferendum nicht.

Die Gemeinde Murten und die Einwohnergemeinde Clavaleyres haben den ersten Entwurf einer interkommunalen Fusionsvereinbarung bereits erarbeitet. Dieser muss allerdings noch an die speziellen Fusionsbestimmungen angepasst werden, die Gegenstand des 2. und 3. Kapitels des Gesetzesentwurfs sind. Es ist deshalb wünschenswert, dass das ClaZG möglichst bald beraten und verabschiedet werden kann.

Das Clavaleyres-Gesetz des Kantons Bern, welches eine weniger komplexe Situation behandelt, wurde am 7. Juni 2017 vom Grossen Rat verabschiedet. Trotz dieser unterschiedlichen Situationen besteht ein Interesse daran, dass das Inkrafttreten des bernischen und des freiburgischen Gesetzes nicht allzu weit auseinanderliegt. Aus diesen Gründen besteht die Absicht, das ClaZG so bald als möglich in Kraft treten zu lassen (Abs. 2).

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Ressourcen für die Begleitung und Beratung über die gesamte Verfahrensdauer werden von den beiden Kantonen unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Der zeitliche Aufwand für die Beratung, der bei den involvierten kantonalen Stellen anfällt, ist im Vergleich zur Abwicklung von innerkantonala-

len Gemeindezusammenschlüssen aufgrund der Komplexität des mehrstufigen Verfahrens und der interkantonalen Koordination deutlich höher. Weiter ist der Aufwand im Zusammenhang mit der Organisation und Durchführung der kommunalen und der kantonalen Abstimmung zu berücksichtigen. Abgesehen davon hat das zu erlassende ClaZG als Rahmengesetz keine direkten finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Kanton oder auf die Gemeinde. Vorbehalten bleibt die allfällige Ausrichtung einer Finanzhilfe von ungefähr 10 000 Franken für die Fusion der Einwohnergemeinde Clavaleyres mit der Gemeinde Murten.

Die konkreten Auswirkungen des Kantonswechsels und des Zusammenschlusses können erst im Rahmen der Verhandlungen zum Gebietsänderungskonkordat und der finanz- und vermögensrechtlichen Auseinandersetzung evaluiert und beurteilt werden. Ergänzend kann auf Ziffer 4 des Berichts 2014-DIAF-96 des Staatsrats an den Grossen Rat verwiesen werden.

6. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Nach bernischem Recht besteht der Hauptzweck von Gemeinden darin, die vom Bund und Kanton übertragenen sowie die freiwillig übernommenen Aufgaben zu erfüllen. Die bernischen Gemeinden sind in den Grenzen des übergeordneten Rechts autonom und müssen diesem autonomen Status dauerhaft entsprechen, wie dies auch bei den freiburgischen Gemeinden der Fall ist.

Die kommunalen Strukturen der Einwohnergemeinde Clavaleyres können dem erwähnten Hauptzweck ohne Unterstützung von aussen kaum mehr gerecht werden. In diesem Sinn geht es beim vorliegenden Projekt darum, einer Gefährdung der Gemeindeautonomie von Clavaleyres entgegenzuwirken. Die Gemeinde Murten und der Kanton Freiburg erklären sich aus Gründen der Solidarität bereit, zu diesem Vorhaben grenzüberschreitend Hand zu bieten.

Soweit es um die Gemeinde Murten geht, hat das vorliegende Projekt angesichts der Grösse von Clavaleyres zwar keine gewichtigen Auswirkungen auf die bestehende Aufgabenteilung. Hingegen wird mit dem vorliegenden Beispiel aufgezeigt, wie die Gemeindeautonomie einen erheblichen Beitrag zur Bewältigung einer ausserordentlichen Situation auf kommunaler Ebene leistet.

7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit

Die Angaben zur Übereinstimmung mit dem übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Recht finden sich in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs.

Dieser ist zudem kompatibel mit dem europäischen Recht, namentlich mit Bezug auf die vorgängige Anhörung von Gebietskörperschaften bei der Änderung kommunaler Grenzen gestützt auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102; Art. 5).

Der Kantonswechsel und der Zusammenschluss präsentieren sich als geeignete Lösung, um Clavaleyres eine Einbettung in kommunalen, langfristig autonomen Strukturen zu ermöglichen und so zum Wohlergehen seiner Bevölkerung beizutragen.

8. Genehmigung durch den Bund

Das zu erlassende ClaZG muss dem Bund nicht zur Genehmigung eingereicht werden. Was das später auszuhandelnde interkantonale Gebietsänderungskonkordat anbelangt, wird auf die Erläuterungen zu Artikel 22 E-ClaZG verwiesen.

Loi

du

sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFClA)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 53 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;

Vu les articles 2 al. 1, 45 let. a et 135 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la décision du Grand Conseil du 15 décembre 2015 relative au rapport 2014-DIAF-96 du Conseil d'Etat en vue de l'accueil de la commune de Clavaleyres (BE) par le canton de Fribourg et de sa fusion avec la commune de Morat;

Vu le message 2017-DIAF-52 du Conseil d'Etat du 30 janvier 2018;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Objet

La présente loi règle l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg (modification du territoire cantonal) dans le cadre de sa fusion avec la commune de Morat.

Art. 2 Déroulement des procédures

¹ En premier lieu sera entamée la procédure de fusion (art. 6 à 15).

Gesetz

vom

über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClAZG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 53 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;

gestützt auf die Artikel 2 Abs. 1, 45 Bst. a und 135 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf den Beschluss des Grossen Rats vom 15. Dezember 2015 zum Bericht 2014-DIAF-96 des Staatsrats über die Aufnahme der Gemeinde Clavaleyres (BE) durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten;

nach Einsicht in die Botschaft 2017-DIAF-52 des Staatsrats vom 30. Januar 2018;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

In diesem Gesetz wird die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg (Änderung des Kantonsgebiets) im Rahmen ihres Zusammenschlusses (Fusion) mit der Gemeinde Murten geregelt.

Art. 2 Ablauf der Verfahren

¹ Als Erstes wird das Fusionsverfahren (Art. 6–15) eingeleitet.

² La procédure d'accueil (art. 19 à 22) sera engagée dès que le décret du Grand Conseil relatif à l'approbation de la convention intercommunale de fusion acceptée par les deux communes sera entré en vigueur.

³ L'accueil et la fusion ne produiront leurs effets que lorsque les autorités compétentes et les corps électoraux aux niveaux communal, cantonal et fédéral auront définitivement approuvé tous les objets qui leur auront été soumis.

⁴ Les gouvernements des deux cantons fixent la date de l'entrée en vigueur simultanée de l'accueil et de la fusion, après approbation de la modification territoriale par la Confédération. La commune de Morat doit être entendue au préalable.

Art. 3 Droit applicable

¹ Dans la mesure où les procédures concernent la commune de Morat, elles sont régies par la présente loi et, à titre subsidiaire, par le droit fribourgeois, dispositions communales incluses.

² Dans la mesure où les procédures concernent la commune municipale de Clavaleyres, elles sont régies par le droit bernois et, à titre subsidiaire, par le droit du canton de Fribourg.

³ Les effets de l'accueil et de la fusion sont régis par la présente loi et, à titre subsidiaire, par le droit intercantonal et le droit fribourgeois, dispositions communales incluses.

Art. 4 Votations

¹ Les questions soumises aux votes communal et cantonal sont identiques dans les deux cantons. Il y a lieu d'harmoniser autant que possible le contenu des informations relatives aux votations.

² Le préfet du district du Lac garantit le déroulement en bonne et due forme de la votation sur le plan communal à Morat ainsi que la coordination avec l'autorité compétente bernoise.

Art. 5 Collaboration avec le canton de Berne

Sous réserve des compétences du Grand Conseil et de l'exercice des droits politiques, le Conseil d'Etat est chargé de la collaboration avec le canton de Berne.

² Das Aufnahmeverfahren (Art. 19–22) wird eingeleitet, sobald der Beschluss des Grossen Rats zur Genehmigung der interkommunalen Fusionsvereinbarung, die von beiden Gemeinden angenommen wurde, in Kraft getreten ist.

³ Die Aufnahme und die Fusion werden unter der Voraussetzung, dass die zuständigen Behörden und die Stimmberechtigten auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene sämtlichen unterbreiteten Vorlagen rechtskräftig zugestimmt haben, wirksam.

⁴ Die Regierungen der beiden Kantone legen das Datum des gleichzeitigen Inkrafttretens der Aufnahme und der Fusion nach der Genehmigung der Gebietsänderung durch den Bund fest. Die Gemeinde Murten muss vorgängig angehört werden.

Art. 3 Geltendes Recht

¹ Soweit die Verfahren die Gemeinde Murten betreffen, richten sie sich nach diesem Gesetz, subsidiär nach freiburgischem Recht einschliesslich kommunaler Bestimmungen.

² Soweit die Verfahren die Einwohnergemeinde Clavaleyres betreffen, richten sie sich nach bernischem Recht, subsidiär nach dem Recht des Kantons Freiburg.

³ Die Wirkungen der Aufnahme und der Fusion richten sich nach diesem Gesetz, subsidiär nach interkantonalem und freiburgischem Recht einschliesslich kommunaler Bestimmungen.

Art. 4 Abstimmungen

¹ Die Abstimmungsfragen auf kommunaler und auf kantonaler Ebene sind in beiden Kantonen einheitlich. Der Inhalt der Abstimmungsinformationen ist möglichst zu vereinheitlichen.

² Die Oberamtsperson des Seebezirks gewährleistet den ordnungsgemässen Ablauf der kommunalen Abstimmung in der Gemeinde Murten und die Koordination mit der zuständigen bernischen Behörde.

Art. 5 Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern

Der Staatsrat ist für die Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern zuständig; die Befugnisse des Grossen Rats und die Ausübung der politischen Rechte bleiben vorbehalten.

CHAPITRE 2

Fusion

Art. 6 Convention intercommunale

¹ La commune de Morat prépare une convention intercommunale de fusion avec la commune municipale de Clavaleyres.

² Le contenu de la convention de fusion est en principe régi par le droit du canton de Fribourg. La convention de fusion sera, avant la votation, portée à la connaissance du canton de Berne.

³ La votation dans la commune de Morat a lieu en même temps que la votation dans la commune municipale de Clavaleyres. Si les communes ne s'entendent pas sur une date, celle-ci est fixée d'un commun accord entre les gouvernements des deux cantons.

Art. 7 Représentation au conseil général

¹ Le cercle électoral de Clavaleyres délègue, pour la durée du régime de transition fixée dans la convention intercommunale de fusion, une propre représentation au sein du conseil général de la nouvelle commune.

² Si la fusion prend effet en cours de législature, le conseil général existant est, en application par analogie de l'article 136 al. 3 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo), complété par la représentation selon l'alinéa 1.

³ La procédure de désignation de la représentation s'achève par l'assermentation et l'entrée en fonction qui suit immédiatement.

Art. 8 Représentation au conseil communal

a) Principe

¹ Le cercle électoral de Clavaleyres délègue, pour la durée du régime de transition fixée dans la convention intercommunale de fusion, une représentation au sein du conseil communal de la nouvelle commune. L'article 9 al. 4 demeure réservé.

² La procédure de désignation de la représentation s'achève par l'assermentation et l'entrée en fonction qui suit immédiatement.

Art. 9 b) Propre représentation

¹ Sous réserve de l'article 10, le cercle électoral de Clavaleyres délègue une propre représentation au sein du conseil communal de la nouvelle commune.

2. KAPITEL

Fusion

Art. 6 Interkommunale Vereinbarung

¹ Die Gemeinde Murten erarbeitet mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres eine interkommunale Fusionsvereinbarung.

² Der Inhalt der Fusionsvereinbarung richtet sich grundsätzlich nach dem Recht des Kantons Freiburg. Die Vereinbarung wird dem Kanton Bern vor der Abstimmung zur Einsicht vorgelegt.

³ Die kommunale Abstimmung in der Gemeinde Murten findet gleichzeitig mit derjenigen in der Einwohnergemeinde Clavaleyres statt. Einigen sich die Gemeinden nicht auf einen Termin, so wird er von den Regierungen der beiden Kantone einvernehmlich festgelegt.

Art. 7 Vertretung im Generalrat

¹ Der Wahlkreis Clavaleyres entsendet für die Dauer der Übergangsordnung gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung eine eigene Vertretung in den Generalrat der neuen Gemeinde.

² Findet die Fusion im Verlauf der Legislaturperiode statt, so wird Artikel 136 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG) sinngemäss angewendet und der bestehende Generalrat durch die Vertretung nach Absatz 1 ergänzt.

³ Das Verfahren zur Bestimmung der Vertretung ist mit deren Vereidigung und dem unmittelbar anschliessenden Amtsantritt beendet.

Art. 8 Vertretung im Gemeinderat

a) Grundsatz

¹ Der Wahlkreis Clavaleyres entsendet für die Dauer der Übergangsordnung gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung eine Vertretung in den Gemeinderat der neuen Gemeinde. Artikel 9 Abs. 4 bleibt vorbehalten.

² Das Verfahren zur Bestimmung der Vertretung ist mit deren Vereidigung und dem unmittelbar anschliessenden Amtsantritt beendet.

Art. 9 b) Eigene Vertretung

¹ Der Wahlkreis Clavaleyres entsendet eine eigene Vertretung in den Gemeinderat der neuen Gemeinde; Artikel 10 bleibt vorbehalten.

² Si, dans le cercle électoral de Clavaleyres, il y a défaut de candidatures ou si des personnes élues ne sont pas prêtes à accepter leur élection, l'alinéa 4 est applicable.

³ Si la fusion prend effet en cours de législature, la représentation peut, en application par analogie de l'article 135 al. 3 LCo, être désignée parmi les membres du conseil communal de Clavaleyres et peut siéger sans élection au conseil communal de la nouvelle commune jusqu'à la fin de la législature en cours. Si aucun membre n'est disposé à entrer dans le nouveau conseil communal, une procédure d'élection est introduite.

⁴ Si une propre représentation au sens de l'alinéa 1 ou 3 n'est pas possible, la convention intercommunale de fusion peut, en dérogation à l'article 135a LCo, prévoir qu'une commission du conseil communal soit instituée au sens de l'article 13.

Art. 10 c) Représentation commune

¹ Si, à la date de l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4, au moins une autre commune fribourgeoise prend part – en sus de la commune municipale de Clavaleyres – à la convention intercommunale de fusion avec la commune de Morat, la convention peut, en dérogation à l'article 9, prévoir que plusieurs communes se groupent afin d'avoir droit ensemble à un siège au minimum au conseil communal. Ces communes forment ensemble un cercle électoral pour la durée du régime de transition.

² Si la fusion prend effet en cours de législature, les membres des conseils communaux des communes qui fusionnent peuvent, en application par analogie de l'article 135 al. 3 LCo, entrer sans élection au sein du conseil communal de la nouvelle commune.

Art. 11 Mise en œuvre des règles sur les représentations

a) Principe

¹ Les procédures permettant de déléguer les représentations du cercle électoral de Clavaleyres au sein du conseil général (art. 7 al. 1 et 2) et du conseil communal (art. 9 al. 1 et 3 et art. 10) seront entamées après l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4.

² Les procédures selon l'alinéa 1 ne reportent notamment pas les élections ayant éventuellement lieu dans d'autres cercles électoraux, ni la composition des nouveaux organes communaux, ni les assermentations et les entrées en fonction, ni les obligations de signaler les intérêts.

² Gibt es im Wahlkreis Clavaleyres zu wenige Kandidaten oder zu wenige gewählte Personen, die bereit sind, ihre Wahl anzunehmen, so gilt Absatz 4.

³ Findet die Fusion während der Legislaturperiode statt, so wird Artikel 135 Abs. 3 GG sinngemäss angewendet, und die Vertretung kann unter den Mitgliedern des Gemeinderats von Clavaleyres bestimmt werden und ohne Wahlen bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode im Gemeinderat der neuen Gemeinde Einsitz nehmen. Ist kein Mitglied bereit, in den neuen Gemeinderat einzutreten, so wird ein Wahlverfahren eingeleitet.

⁴ Ist keine eigene Vertretung im Sinne von Absatz 1 oder 3 möglich, so kann die interkommunale Fusionsvereinbarung in Abweichung von Artikel 135a GG vorsehen, dass eine gemeinderätliche Kommission im Sinne von Artikel 13 eingesetzt wird.

Art. 10 c) Gemeinsame Vertretung

¹ Ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäss Artikel 2 Abs. 4 neben der Einwohnergemeinde Clavaleyres noch mindestens eine weitere freiburgische Gemeinde an der interkommunalen Fusionsvereinbarung mit der Gemeinde Murten beteiligt, so kann die Vereinbarung in Abweichung von Artikel 9 vorsehen, dass sich mehrere Gemeinden zusammenschliessen, um gemeinsam Anrecht auf mindestens einen Sitz im Gemeinderat zu haben. Diese Gemeinden bilden für die Dauer der Übergangsordnung zusammen einen Wahlkreis.

² Findet die Fusion im Verlauf der Legislaturperiode statt, so wird Artikel 135 Abs. 3 GG sinngemäss angewendet, und die Mitglieder der Gemeinderäte der sich zusammenschliessenden Gemeinden können ohne Wahlen in den Gemeinderat der neuen Gemeinde eintreten.

Art. 11 Umsetzung der Regeln über die Vertretungen

a) Grundsatz

¹ Die Verfahren zur Entsendung der Vertretungen des Wahlkreises Clavaleyres in den Generalrat (Art. 7 Abs. 1 und 2) und in den Gemeinderat (Art. 9 Abs. 1 und 3 und Art. 10) werden nach dem Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Abs. 4 eingeleitet.

² Die Verfahren gemäss Absatz 1 schieben namentlich allfällig stattfindende Wahlen in anderen Wahlkreisen, die Zusammensetzung der neuen Gemeindeorgane, die Vereidigungen, Amtsantritte und die Pflichten zur Offenlegung von Interessenbindungen nicht auf.

Art. 12 b) Constitution

¹ Le conseil général et le conseil communal se constituent de manière provisoire après l'entrée en vigueur, selon l'article 2 al. 4. La constitution définitive a lieu après l'entrée en fonction des représentations du cercle électoral de Clavaleyres (art. 7 al. 3 et art. 8 al. 2) ou après la décision du préfet (art. 13 al. 1).

² Jusqu'à la constitution définitive, sont en particulier applicables par analogie la législation sur l'exercice des droits politiques ainsi que celle qui régit les communes.

³ Les décisions des organes communaux constitués de manière provisoire conservent en principe leur validité après la constitution définitive. L'article 20 LCo concernant la reprise en considération des objets traités demeure réservé.

Art. 13 Commission de fusion du conseil communal

¹ Si le préfet constate que le cercle électoral de Clavaleyres ne peut déléguer une propre représentation au sein du conseil communal selon l'article 9 al. 1 ou 3, une commission de fusion est instituée au sens de l'article 67 al. 1 LCo. La commission appuie la mise en œuvre de l'accueil et de la fusion de Clavaleyres.

² Le conseil communal nomme au sein de la commission de fusion si possible plusieurs personnes domiciliées dans la localité de Clavaleyres. Une représentation désignée parmi le personnel administratif de l'ancienne commune municipale de Clavaleyres peut également participer aux séances.

³ Le préfet du district du Lac ainsi que la Préfecture Berne-Mittelland peuvent prendre part avec voix consultative aux séances de la commission.

Art. 14 Durée de fonction

¹ Les représentations du cercle électoral de Clavaleyres élues après l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4 au sein des organes communaux et, le cas échéant, la représentation de la localité de Clavaleyres dans la commission de fusion (art. 7 à 10 et art. 13) sont en fonction depuis leur assermentation, le cas échéant depuis leur entrée en fonction, jusqu'à la fin de la nouvelle législature selon l'alinéa 3. L'article 137 LCo portant sur la prolongation du régime de transition ainsi que l'article 46a de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques concernant les cercles électoraux communaux demeurent réservés.

Art. 12 b) Konstituierung

¹ Der Generalrat und der Gemeinderat konstituieren sich nach dem Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Abs. 4 provisorisch. Die endgültige Konstituierung erfolgt nach den Amtsantritten der Vertretungen des Wahlkreises Clavaleyres (Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2) oder nach dem Entscheid der Oberamtsperson (Art. 13 Abs. 1).

² Bis zur endgültigen Konstituierung gelten insbesondere die Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte und die Gesetzgebung über die Gemeinden sinngemäss.

³ Die Beschlüsse der provisorisch konstituierten Gemeindeorgane gelten grundsätzlich auch nach der endgültigen Konstituierung. Artikel 20 GG über das Rückkommen auf behandelte Geschäfte bleibt vorbehalten.

Art. 13 Fusionskommission des Gemeinderats

¹ Falls die Oberamtsperson feststellt, dass der Wahlkreis Clavaleyres keine eigene Vertretung in den Gemeinderat gemäss Artikel 9 Abs. 1 oder 3 entsenden kann, wird eine Fusionskommission im Sinne von Artikel 67 Abs. 1 GG eingesetzt. Die Kommission unterstützt die Umsetzung der Aufnahme und der Fusion von Clavaleyres.

² Der Gemeinderat beruft wenn möglich mehrere im Ortsteil Clavaleyres wohnhafte Personen in die Fusionskommission. Eine Vertretung, die innerhalb des Verwaltungspersonals der früheren Einwohnergemeinde Clavaleyres bestimmt wird, kann ebenfalls an den Sitzungen teilnehmen.

³ Die Oberamtsperson des Seebezirks und das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland können an den Sitzungen der Kommission mit beratender Stimme teilnehmen.

Art. 14 Amtsdauer

¹ Die nach dem Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Abs. 4 gewählten Vertretungen des Wahlkreises Clavaleyres in den Gemeindeorganen und gegebenenfalls die Vertretung des Ortsteils Clavaleyres in der Fusionskommission (Art. 7–10 und Art. 13) sind von der Vereidigung, gegebenenfalls von der Einsitznahme, bis zum Ende der neuen Legislaturperiode nach Absatz 3 im Amt. Artikel 137 GG über die Verlängerung der Übergangsordnung und Artikel 46a des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, in dem die Gemeindevahlkreise geregelt werden, bleiben vorbehalten.

² La législature en cours pour la commune de Morat depuis le 1^{er} janvier 2016 est prolongée jusqu'au 31 décembre 2021, indépendamment de la date de l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4. Les organes communaux élus restent en fonction jusqu'à cette date.

³ La nouvelle législature débute le 1^{er} janvier 2022. Le cercle électoral de Morat désigne au préalable ses représentations qui prendront leurs fonctions dans les organes communaux au début de la nouvelle législature.

Art. 15 Aide financière à la fusion

¹ Le Conseil d'Etat peut décider d'allouer une aide financière à la fusion de la commune municipale de Clavaleyres et de la commune de Morat. Le montant maximal possible se détermine en fonction d'une application par analogie des articles 11 et 13 de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes.

² Si, au moment de l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4, au moins une autre commune fribourgeoise ou commune tierce fusionne – en sus de la commune municipale de Clavaleyres – avec la commune de Morat, les dispositions légales relatives à l'encouragement aux fusions de communes sont applicables à toutes les communes concernées.

CHAPITRE 3

Règles complémentaires pour une fusion supplémentaire au 1^{er} janvier 2022

Art. 16 Elections

Si, au 1^{er} janvier 2022, au moins une commune tierce fribourgeoise fusionne avec la nouvelle commune, les élections dans la commune tierce sont reportées conformément aux conditions de l'article 136c LCo. Les organes communaux élus pour la législature en cours restent en fonction jusqu'au 31 décembre 2021.

Art. 17 Principes de la répartition des sièges

¹ Le nombre de sièges revenant au cercle électoral de Clavaleyres dans les organes communaux en vertu de la convention intercommunale de fusion est déterminant jusqu'à la fin de la nouvelle législature. Les dispositions de l'article 14 al. 1 régissant la prolongation du régime de transition et les cercles électoraux communaux demeurent réservées.

² Die seit dem 1. Januar 2016 laufende Legislaturperiode für die Gemeinde Murten wird unabhängig vom Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäss Artikel 2 Abs. 4 bis 31. Dezember 2021 verlängert. Die gewählten Gemeindeorgane bleiben bis zu diesem Zeitpunkt im Amt.

³ Die neue Legislaturperiode beginnt am 1. Januar 2022. Der Wahlkreis Murten bestimmt vorgängig seine Vertretungen, die ihr Amt in den Gemeindeorganen zu Beginn der neuen Legislaturperiode antreten.

Art. 15 Finanzhilfe für die Fusion

¹ Der Staatsrat kann beschliessen, dass für die Fusion der Einwohnergemeinde Clavaleyres mit der Gemeinde Murten eine Finanzhilfe ausgerichtet wird. Für die Bemessung des möglichen Höchstbetrags gelten die Artikel 11 und 13 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse sinngemäss.

² Schliesst sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäss Artikel 2 Abs. 4 neben der Einwohnergemeinde Clavaleyres noch mindestens eine weitere freiburgische Gemeinde oder Drittgemeinde mit der Gemeinde Murten zusammen, so gelten die gesetzlichen Bestimmungen über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse für alle betroffenen Gemeinden.

3. KAPITEL

Ergänzende Regeln bei einer zusätzlichen Fusion am 1. Januar 2022

Art. 16 Wahlen

Schliesst sich am 1. Januar 2022 mindestens eine freiburgische Drittgemeinde mit der neuen Gemeinde zusammen, so werden die Wahlen in der Drittgemeinde gemäss den Bedingungen von Artikel 136c GG verschoben. Die für die laufende Legislaturperiode gewählten Gemeindeorgane bleiben bis zum 31. Dezember 2021 im Amt.

Art. 17 Grundsätze der Sitzverteilung

¹ Die Anzahl Sitze, die gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung dem Wahlkreis Clavaleyres in den Gemeindeorganen zustehen, ist bis zum Ende der neuen Legislaturperiode massgebend. Die Bestimmungen von Artikel 14 Abs. 1 über die Verlängerung der Übergangsordnung und über die Gemeindegewahlkreise bleiben vorbehalten.

² Le nombre de sièges au sein des organes communaux revenant au cercle électoral de Morat et à celui de la commune tierce dès le 1^{er} janvier 2022 est déterminé en fonction de la proportion des chiffres respectifs de la population de ces anciennes communes. La commune tierce a droit à un siège au minimum dans chaque organe communal.

Art. 18 Répartition des sièges dans les conventions de fusion

¹ Les dispositions de la convention de fusion passée avec la commune tierce peuvent déroger au nombre total des sièges des organes communaux selon la convention intercommunale de fusion. Les nombres totaux divergents sont déterminants dès le 1^{er} janvier 2022.

² Les dispositions de la convention de fusion passée avec la commune tierce peuvent déroger au nombre total des sièges du cercle électoral de Morat au sein des organes communaux selon la convention intercommunale de fusion. Le nombre de sièges divergent du cercle électoral de Morat est déterminant dès le 1^{er} janvier 2022.

CHAPITRE 4

Accueil

Art. 19 Eléments constitutifs de la décision

¹ L'accueil de la commune municipale de Clavaleyres dans le canton de Fribourg fait l'objet d'un traité intercantonal (concordat sur la modification territoriale) et d'une convention intercantonale d'exécution. Le concordat et la convention d'exécution prennent en considération la convention intercommunale de fusion acceptée par les communes.

² Le concordat définit la modification territoriale et règle les principes du changement de canton pour la commune municipale de Clavaleyres. Il confère au Conseil d'Etat la compétence de négocier avec le canton de Berne une convention intercantonale d'exécution réglant les modalités de moindre importance.

³ La commune de Morat doit être entendue au préalable.

Art. 20 Concordat

¹ Le Conseil d'Etat négocie le concordat sur la modification territoriale et le signe. Le Grand Conseil décide de l'approbation sous la forme d'une loi d'adhésion au concordat.

² Die Anzahl der Sitze, die dem Wahlkreis Murten und dem Wahlkreis der Drittgemeinde ab dem 1. Januar 2022 in den Gemeindeorganen zustehen, wird nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen dieser früheren Gemeinden bestimmt. Die Drittgemeinde hat Anrecht auf mindestens einen Sitz je Gemeindeorgan.

Art. 18 Sitzverteilung in den Fusionsvereinbarungen

¹ Die Bestimmungen der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde können von der Gesamtzahl der Sitze der Gemeindeorgane gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung abweichen. Die abweichenden Gesamtzahlen sind vom 1. Januar 2022 an massgebend.

² Die Bestimmungen der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde können von der Anzahl Sitze des Wahlkreises Murten in den Gemeindeorganen gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung abweichen. Die abweichende Anzahl Sitze des Wahlkreises Murten ist vom 1. Januar 2022 an massgebend.

KAPITEL 4

Aufnahme

Art. 19 Bestandteile des Beschlusses

¹ Die Aufnahme der Einwohnergemeinde Clavaleyres in den Kanton Freiburg wird in einem interkantonalen Vertrag (Gebietsänderungskonkordat) und in einer interkantonalen Vollzugsvereinbarung geregelt. Das Konkordat und die Vollzugsvereinbarung berücksichtigen die von den Gemeinden angenommene interkommunale Fusionsvereinbarung.

² Das Konkordat legt die Gebietsänderung fest und regelt die Grundzüge des Kantonswechsels der Einwohnergemeinde Clavaleyres. Es überträgt dem Staatsrat die Befugnis, mit dem Kanton Bern eine interkantonale Vollzugsvereinbarung über die untergeordneten Modalitäten auszuhandeln.

³ Die Gemeinde Murten muss vorgängig angehört werden.

Art. 20 Konkordat

¹ Der Staatsrat handelt das Gebietsänderungskonkordat aus und unterzeichnet es. Der Grosse Rat entscheidet über die Genehmigung in Form eines Gesetzes über den Beitritt zum Konkordat.

² En adoptant la loi d'adhésion, le Grand Conseil accepte la modification du territoire cantonal. Il soumet la loi à la votation populaire.

³ Les votations populaires ont lieu le même jour dans les deux cantons. La date du scrutin est fixée par les deux gouvernements.

Art. 21 Convention d'exécution

¹ Le Conseil d'Etat a la compétence d'approuver l'adhésion à la convention intercantonale d'exécution. Il peut prévoir d'autres dispositions d'exécution, intercantionales et cantonales.

² Le Conseil d'Etat peut, conformément à l'article 5 al. 2 et 3 et à l'article 66 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration, déléguer ses compétences.

Art. 22 Procédure de la Confédération

Les gouvernements veillent à ce que le concordat sur la modification territoriale accepté par les deux cantons soit soumis à l'approbation de la Confédération.

CHAPITRE 5

Dispositions d'exécution et dispositions finales

Art. 23 Validation d'étapes de procédure

Par l'adoption de la loi sont notamment validées les étapes de procédure suivantes:

- a) décision du 28 novembre 2013 de l'assemblée communale de la commune municipale de Clavaleyres relative à une fusion avec la commune de Morat;
- b) décision du 30 avril 2014 du conseil général de la commune de Morat concernant l'ouverture de négociations de fusion avec la commune municipale de Clavaleyres;
- c) préparation, signature et présentation de la convention intercommunale de fusion à l'attention de la population résidant dans le périmètre des communes qui fusionnent;
- d) votation communale dans la commune municipale de Clavaleyres à propos de la convention intercommunale de fusion, sous réserve de la décision portant approbation de celle-ci (art. 2 al. 2);

² Mit dem Beitrittsgesetz nimmt der Grosse Rat die Änderung des Kantonsgebiets an. Er unterbreitet das Gesetz der Volksabstimmung.

³ Die Volksabstimmungen finden in beiden Kantonen am gleichen Tag statt. Der Zeitpunkt des Urnengangs wird von den beiden Regierungen festgelegt.

Art. 21 Vollzugsvereinbarung

¹ Der Staatsrat verfügt über die Kompetenz, den Beitritt zur interkantonalen Vollzugsvereinbarung zu genehmigen. Er kann weitere interkantonale und kantonale Ausführungsbestimmungen vorsehen.

² Der Staatsrat kann seine Zuständigkeiten gemäss den Artikeln 5 Abs. 2 und 3 und 66 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung delegieren.

Art. 22 Verfahren des Bundes

Die Regierungen sorgen dafür, dass das von beiden Kantonen angenommene Gebietsänderungskonkordat dem Bund zur Genehmigung unterbreitet wird.

KAPITEL 5

Vollzugs- und Schlussbestimmungen

Art. 23 Validierung von Verfahrensschritten

Mit diesem Gesetz werden namentlich die folgenden Verfahrensschritte validiert:

- a) Beschluss der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Clavaleyres vom 28. November 2013 über eine Fusion mit der Gemeinde Murten;
- b) Beschluss des Generalrats der Gemeinde Murten vom 30. April 2014 über die Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres;
- c) Erarbeitung, Unterzeichnung und Vorstellung der interkommunalen Fusionsvereinbarung zuhanden der Wohnbevölkerung im Perimeter der sich zusammenschliessenden Gemeinden;
- d) kommunale Abstimmung in der Einwohnergemeinde Clavaleyres über die interkommunale Fusionsvereinbarung, unter Vorbehalt des Beschlusses zu ihrer Genehmigung (Art. 2 Abs. 2);

e) votation communale dans la commune de Morat portant sur la convention intercommunale de fusion, sous réserve de la décision portant approbation de celle-ci (art. 2 al. 2).

Art. 24 Exécution sur le plan cantonal

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il a mandat de mettre en œuvre l'accueil et la fusion.

² Les instances fribourgeoises exécutent de leur propre chef les travaux de mise en œuvre en y associant les instances bernoises. Sous réserve de l'alinéa 3, les compétences des organes supérieurs des Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire demeurent garanties.

³ Le Conseil d'Etat est habilité à apporter aux actes législatifs du Grand Conseil les adaptations formelles et rédactionnelles que nécessitent l'accueil et la fusion. Le droit de veto du Grand Conseil est réservé.

Art. 25 Exécution sur les plans intercommunal et communal

¹ Les formes de la collaboration intercommunale telles que les statuts, conventions ou contrats doivent être adaptées en fonction du droit supérieur.

² La nouvelle commune procède à l'unification des règlements des communes fusionnées dans le délai de deux ans dès l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4. Les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

Art. 26 Compétence d'abrogation

¹ Le Grand Conseil confère au Conseil d'Etat la compétence d'abroger la présente loi et, le cas échéant, la loi d'adhésion et de dénoncer le concordat sur la modification territoriale dans la mesure où l'une des situations suivantes est apparue:

- a) l'une des communes ou les deux ont refusé la fusion;
- b) un canton ou les deux ont refusé le concordat sur la modification territoriale;
- c) la Confédération a refusé l'approbation de la modification territoriale;
- d) le changement de canton est achevé et la fusion, réalisée.

Cette compétence porte également sur la décision d'approbation de la convention intercommunale de fusion (art. 2 al. 2), à l'exception des cas prévus aux lettres a et d.

² Le droit de veto du Grand Conseil est réservé.

e) kommunale Abstimmung in der Gemeinde Murten über die interkommunale Fusionsvereinbarung, unter Vorbehalt des Beschlusses zu ihrer Genehmigung (Art. 2 Abs. 2).

Art. 24 Kantonaler Vollzug

¹ Der Staatsrat ist mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt. Er ist zuständig für die Umsetzung der Aufnahme und der Fusion.

² Die freiburgischen Instanzen führen die Umsetzungsarbeiten selbständig durch und beziehen die bernischen Instanzen dabei mit ein. Die Befugnisse der übergeordneten Organe der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt bleiben gewahrt; Absatz 3 bleibt vorbehalten.

³ Der Staatsrat wird ermächtigt, die formalen und redaktionellen Anpassungen in rechtsetzenden Erlassen des Grossen Rats zu beschliessen, die als Folge der Aufnahme und der Fusion nötig sind. Das Vetorecht des Grossen Rates bleibt vorbehalten.

Art. 25 Interkommunaler und kommunaler Vollzug

¹ Die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit wie Statuten, Vereinbarungen oder Verträge sind nach Massgabe des übergeordneten Rechts anzupassen.

² Die neue Gemeinde vereinheitlicht die Reglemente der fusionierten Gemeinden innert zwei Jahren ab Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Abs. 4. Die früheren Reglemente bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft.

Art. 26 Aufhebungscompetenz

¹ Der Grosse Rat überträgt dem Staatsrat die Befugnis, dieses Gesetz und gegebenenfalls das Beitrittsgesetz aufzuheben und das Gebietsänderungskonkordat zu kündigen, sofern einer der folgenden Fälle eingetreten ist:

- a) Eine oder beide Gemeinden haben die Fusion abgelehnt.
- b) Ein oder beide Kantone haben das Gebietsänderungskonkordat abgelehnt.
- c) Der Bund hat die Genehmigung der Gebietsänderung abgelehnt.
- d) Der Kantonswechsel wurde vollzogen und die Fusion wurde umgesetzt.

Diese Befugnis bezieht sich auch auf den Beschluss zur Genehmigung der interkommunalen Fusionsvereinbarung (Art. 2 Abs. 2); ausgenommen sind die Fälle nach den Buchstaben a und d.

² Das Vetorecht des Grossen Rates bleibt vorbehalten.

³ Le Conseil d'Etat est compétent pour dénoncer la convention intercantonale d'exécution et abroger d'autres dispositions d'exécution, notamment lorsqu'un cas prévu par l'alinéa 1 let. b à d est survenu.

⁴ L'article 19 al. 3 concernant la consultation au préalable est applicable.

Art. 27 Réferendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

³ Der Staatsrat ist zuständig für die Kündigung der interkantonalen Vollzugsvereinbarung und die Aufhebung weiterer Ausführungsbestimmungen, namentlich wenn ein Fall gemäss Absatz 1 Bst. b–d eingetreten ist.

⁴ Artikel 19 Abs. 3 über die vorgängige Anhörung ist anwendbar.

Art. 27 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Annexe

GRAND CONSEIL

2017-DIAF-52

Projet de loi:

Accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat

Propositions de la commission ordinaire CO-2018-002

Présidence : Nicolas Bürgisser

Membres : Susanne Aebischer, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, Ueli Johnner-Etter, Ursula Krattinger-Jutzet, Bruno Marmier, Chantal Müller, André Schoenenweid, Susanne Schwander, Michel Zadory

Entrée en matière

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est absent), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 15 al. 1, 1^{re} phr.

¹ Le Conseil d'Etat ~~peut décider d'allouer~~ alloue une aide financière à la fusion de la commune municipale de Clavaleyres et de la commune de Morat. [...]

Anhang

GROSSER RAT

2017-DIAF-52

Gesetzesentwurf: Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihr Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-002

Präsidium : Nicolas Bürgisser

Mitglieder : Susanne Aebischer, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, Ueli Johnner-Etter, Ursula Krattinger-Jutzet, Bruno Marmier, Chantal Müller, André Schoenenweid, Susanne Schwander, Michel Zadory

Eintreten

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 15 Abs. 1, 1. Satz

¹ Der Staatsrat ~~kann beschliessen, dass~~ richtet für die Fusion der Einwohnergemeinde Clavaleyres mit der Gemeinde Murten eine Finanzhilfe aus ~~ausgerichtet wird~~. [...]

A1

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est absent), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.

Le 5 mars 2018

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE	

Den 5. März 2018