



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 Courgevax 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 LFCLa 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-LFCLa 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-LFCLa 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 LFCLa 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 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 conseiller 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 LFClA 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 LFClA 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-LFCla 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-LFCla 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-LFCla). 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-LFCla 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-LFCla.

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 législature 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.