

**Rapport explicatif de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts accompagnant le projet de convention d'exécution entre le canton de Berne et le canton de Fribourg relative au transfert de la commune de Clavaleyres au canton de Fribourg**

**19 mai 2021**

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants :

<b>1 Synthèse</b>	<b>2</b>
<b>2 Contexte</b>	<b>2</b>
2.1 <i>Etapas procédurales accomplies</i>	2
2.1.1 Projet de fusion au niveau communal	2
2.1.2 Concordat soumis à la votation populaire	3
2.1.3 Procédure d'approbation au niveau fédéral	3
2.2 <i>Elaboration de la convention</i>	3
2.2.1 Compétence et principaux aspects	3
2.2.2 Aspects traités et rôle des Directions	4
2.3 <i>Prochaines étapes</i>	5
<b>3 Contenu de la convention: commentaire des articles</b>	<b>5</b>
3.1 <i>Dispositions générales</i>	5
3.1.1 Article 1	5
3.1.2 Article 2	6
3.1.3 Article 3	6
3.1.4 Article 4	6
3.1.5 Article 5	7
3.1.6 Article 6	7
3.1.7 Article 7	8
3.2 <i>Domaines réglementés</i>	8
3.2.1 Article 8	8
3.2.2 Article 9	8
3.2.3 Article 10	8
3.2.4 Article 11	8
3.2.5 Article 12	8
3.2.6 Article 13	9
3.2.7 Article 14	9
3.2.8 Article 15	10
3.2.9 Article 16	11
3.2.10 Article 17	11
3.2.11 Article 18	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
3.2.12 Article 19	11
3.3 <i>Adoption et entrée en vigueur</i>	11
3.3.1 Article 20	11
<b>4 Incidences du projet</b>	<b>12</b>

4.1	<i>Incidences financières et en personnel</i>	12
4.2	<i>Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes</i>	12
4.3	<i>Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité</i>	12
4.4	<i>Développement durable</i>	12

## 1 SYNTHÈSE

Par la convention d'exécution entre le canton de Berne et le canton de Fribourg relative au transfert de la commune de Clavaleyres au canton de Fribourg (convention d'exécution), le Conseil d'Etat du canton de Fribourg et le Conseil-exécutif du canton de Berne entendent régler les aspects techniques, financiers, administratifs et juridiques de la modification territoriale.

Des prescriptions matérielles de la délégation de compétence à ces deux autorités exécutives ont été prévues dans le concordat sur la modification territoriale qui est entré en vigueur après son acceptation par la population des deux cantons lors de la votation du 9 février 2020.

## 2 CONTEXTE

### 2.1 Etapes procédurales accomplies

L'idée d'une fusion de la commune municipale bernoise de Clavaleyres avec la commune fribourgeoise de Morat (et la modification territoriale qu'elle implique) remonte à 2012. A la suite de l'échec du processus d'étude de la fusion avec Villars-les-Moines et après que des discussions exploratoires avec d'autres communes bernoises n'ont pas abouti, les autorités de Clavaleyres se sont adressées à la ville de Morat. Informé, le Préfet du Lac a contacté la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pour lui signaler ces démarches. La décision de principe du conseil général de la commune de Morat, favorable à la fusion, a donné lieu à de premières discussions entre les services compétents en la matière des cantons de Berne et de Fribourg.

#### 2.1.1 Projet de fusion au niveau communal

En application de la Déclaration d'intention du 14 mars 2016 signée par les gouvernements<sup>1</sup> et des dispositions de l'acte législatif respectif des deux cantons (loi sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat, 2017; loi sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat, 2018<sup>2</sup>), les communes de Clavaleyres et de Morat ont élaboré une convention de fusion régie par le droit fribourgeois. Cette convention règle les aspects communaux du projet de fusion, c'est-à-dire de l'intégration de la petite commune bernoise de Clavaleyres à la ville de Morat.

La convention, et donc la fusion intercantonale, a été soumise au vote dans les deux communes et a été approuvée à une nette majorité en septembre 2018.

<sup>1</sup> Dans la Déclaration d'intention du 14 mars 2016, les gouvernements des deux cantons se sont engagés à prendre les mesures nécessaires pour cette fusion intercantonale et la modification du territoire cantonal; sont notamment visées l'élaboration des bases légales nécessaires et les démarches auprès des autorités fédérales le moment venu.

<sup>2</sup> Par sa loi du 7 juin 2017 sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (loi Clavaleyres, LClA; RSB 105.41), le canton de Berne s'est donné les bases légales nécessaires. Il en a été de même pour le canton de Fribourg par sa loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCla; RSF 112.7).

## 2.1.2 Concordat soumis à la votation populaire

Pour que la fusion puisse avoir lieu, la commune bernoise doit d'abord être transférée au canton de Fribourg. Les points fondamentaux<sup>3</sup> du transfert ont été traités dans un concordat, conformément à ce que la Déclaration d'intention prévoyait et à ce que les deux actes législatifs sont venus régler de manière contraignante. Le concordat sur la modification territoriale a été adopté en juin 2019 par les parlements bernois et fribourgeois. La loi portant adhésion au concordat a été acceptée par le Grand Conseil du canton de Fribourg à l'unanimité le 25 juin 2019.

Le 9 février 2020, les citoyens des deux cantons ont pu se prononcer en votation sur l'adhésion de leurs cantons au concordat. Le résultat des scrutins s'est révélé nettement favorable à la procédure de transfert<sup>4</sup>.

## 2.1.3 Procédure d'approbation au niveau fédéral

En avril 2020 enfin, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg et le Conseil-exécutif du canton de Berne ont soumis au Conseil fédéral une demande conjointe en vue de l'approbation de la modification territoriale<sup>5</sup>. Fin septembre 2020, l'Office fédéral de la justice a transmis aux deux cantons le calendrier de la procédure d'approbation au niveau fédéral et indiqué les étapes qui ont déjà été accomplies:

- > 11 septembre 2020: adoption du message du Conseil fédéral à l'intention de l'Assemblée fédérale
- > 15, 16 et 22 octobre 2020: traitement de l'affaire par les Commissions des institutions politiques du Conseil des Etats et du Conseil national
- > 1er et 7 décembre 2020: traitement de l'affaire par les Chambres fédérales pendant la session d'hiver<sup>6</sup>
- > 29 décembre 2020: publication de l'arrêté fédéral dans la Feuille fédérale (début du délai référendaire)
- > 8 avril 2021: expiration du délai référendaire<sup>7</sup>; publication dans la Feuille fédérale: 27 avril 2021
- > 1er janvier 2022: entrée en vigueur de l'arrêté fédéral

## 2.2 Elaboration de la convention

### 2.2.1 Compétence et principaux aspects

A l'instar du concordat sur la modification territoriale, la convention d'exécution est un traité intercantonal négocié par le canton de Berne et le canton de Fribourg. Conformément à la loi Clavaleyres, une délégation de compétences en faveur des gouvernements des deux cantons est prévue dans le concordat pour le règlement des détails du transfert<sup>8</sup>. Elle leur permet de régler les

<sup>3</sup> Outre les questions relatives au territoire (art. 4) et à la population de Clavaleyres (art. 5), le concordat pose les principes applicables en matière d'organisation (art. 6 et 7), de droit (art. 8 à 13) et de finances (art. 14 à 17). Les dispositions finales règlent notamment le mode de résolution d'éventuels différends ainsi que les questions procédurales (adoption et entrée en vigueur) et le sort des conventions intercantionales déjà existantes à la date d'entrée en vigueur du concordat.

<sup>4</sup> Dans le canton de Fribourg, l'adhésion a été acceptée par 68'939 voix pour et 2723 voix contre (249 918 voix pour et 30 766 voix contre dans le canton de Berne.

<sup>5</sup> Selon l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), toute modification du territoire d'un canton est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés; elle est ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral (susceptible de référendum).

<sup>6</sup> La modification territoriale a été approuvée par les deux chambres (à l'unanimité au Conseil des Etats le 1<sup>er</sup> décembre 2020; à l'unanimité moins une voix au Conseil national le 7 décembre 2020).

<sup>7</sup> S'il est établi dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai référendaire qu'aucun référendum n'a abouti, l'arrêté fédéral entre en vigueur.

<sup>8</sup> Voir en particulier l'article 21 LFClA.

modalités subsidiaires de la modification territoriale dans une convention intercantonale (ou plusieurs) qui ne dépend ni de l'approbation du Grand Conseil ni d'une votation populaire.

L'art. 3 du concordat énumérait les principaux domaines dans lesquels les gouvernements étaient compétents pour régler les aspects techniques, financiers, administratifs et légaux :

### **Article 3 Délégation de compétences pour l'édiction des dispositions d'exécution**

<sup>1</sup> *Les deux gouvernements sont habilités à conclure d'autres accords portant notamment sur les aspects techniques, financiers, administratifs et légaux concernant*

- a. *les registres, données et en particuliers les géodonnées,*
- b. *les archives,*
- c. *les subventions, les aides financières et les contributions de remplacement,*
- d. *la péréquation financière et la compensation des charges,*
- e. *la coopération intercommunale (notamment les conventions relatives à la scolarité et à la formation),*
- f. *le transfert et la modification des rapports juridiques existants (notamment les décisions assorties d'effets durables, contrats, concessions, autorisations),*
- g. *la sylviculture et l'agriculture,*
- h. *le domaine des poursuites et des faillites,*
- i. *l'aménagement du territoire (plans d'affectation, ouvrages de protection),*
- j. *la conservation des monuments historiques,*
- k. *les transports publics,*
- l. *les routes, la répartition du réseau électrique, le Programme Bâtiments,*
- m. *la promotion économique,*
- n. *la circulation routière et la navigation (transfert des admissions, autorisations et licences, imposition),*
- o. *les affaires sociales, la protection de l'enfant et de l'adulte, le domaine de la prise en charge et des soins aux personnes âgées, l'assurance-maladie,*
- p. *les Suisses de l'étranger.*

<sup>2</sup> *Les autorités des deux cantons s'engagent à collaborer et à échanger les données nécessaires à l'élaboration des autres accords. Les personnes et organes communaux concernés sont préalablement informés et entendus de manière appropriée.*

Cette liste a servi de base à l'élaboration de la convention d'exécution et en fixe les aspects principaux. Les éléments de la liste ont été définis à la suite de plusieurs échanges et procédures de consultation menés auprès des services bernois et fribourgeois pour la première fois entre décembre 2017 et février 2018.

#### **2.2.2 Aspects traités et rôle des Directions**

Alors que le concordat fixe les aspects généraux de la modification territoriale et que l'article 3 de ce concordat présente un aperçu thématique des modalités subsidiaires, la convention d'exécution vient préciser les dispositions là où c'est nécessaire.

Selon le principe de l'article 8 du concordat, le territoire et la population de la localité de Clavaleyres relèvent de l'ordre juridique du canton de Fribourg dès la mise en œuvre de la fusion intercantonale. L'objectif de la convention d'exécution est donc de prévoir non seulement les réglementations transitoires, mais aussi les cas spéciaux et les exceptions. L'acte porte aussi bien sur les accords intercommunaux existants que sur les relations et les rapports juridiques entre les citoyennes et citoyens, d'une part, et le canton, d'autre part.

L'élaboration de la convention est le fruit d'une collaboration avec le canton de Berne et tient compte des éléments suivants:

- > La situation de la commune de Clavaleyres, qui compte un peu moins de 50 habitantes et habitants, doit être prise en considération.
- > Une distinction s'impose entre les sujets appelant une réglementation générique globale et les cas particuliers pouvant se présenter. En toute logique, les questions liées à la mise

en œuvre encore inconnues à l'heure actuelle qui viendraient à se poser doivent être réglées directement par les services cantonaux concernés.

- > Imaginer ou anticiper toutes les questions (liées à la mise en œuvre) est impossible.
- > Les questions sous-tendant la mise en œuvre qui viendraient à se poser après la signature de la convention d'exécution aboutiront peut-être à la conception d'accords gouvernementaux complémentaires, en application de l'article 3 du concordat sur la modification territoriale.

Les Directions et les services des deux cantons ont été consultés une nouvelle fois en mars 2020. Les constats tirés de la consultation ont permis de définir chacun des points à régler.

Plusieurs services cantonaux ont indiqué que les points et les questions n'ayant pas été traités seraient réglés le moment venu directement avec le service fribourgeois compétent ou que des concertations à cet égard avaient déjà eu lieu. Certains domaines et des questions isolées ont été relevés, ils ne sont toutefois pas pertinents au vu de la petite taille de la commune de Clavaleyres.

Sur la base de la définition des points à régler et des échanges entre les Directions concernées, la convention d'exécution ne traite pas l'ensemble des aspects visés à l'article 3, alinéa 1 du concordat sur la modification territoriale. Il est apparu qu'en plus des dispositions générales (ch. 3.1), certains domaines devaient faire l'objet d'une réglementation sur le fond, exceptions et précisions comprises (ch. 3.2), pour que les tâches administratives puissent être reprises sans heurt par Morat.

Le chiffre 3 du présent rapport commente chacun des articles de la convention d'exécution.

### **2.3 Prochaines étapes**

Dès l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de la modification territoriale, les gouvernements pourront signer la convention d'exécution, reconnaissant ainsi leur adhésion à l'acte. Cette signature marquera aussi le début concret des travaux préparatoires aux niveaux des communes et des cantons. Les expériences faites lors de fusions au sein d'un même canton montrent que le transfert des activités administratives d'une commune à l'autre, et *a fortiori* d'un canton à l'autre, requiert nécessairement un certain temps.

## **3 CONTENU DE LA CONVENTION: COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### **3.1 Dispositions générales**

#### **3.1.1 Article 1**

Comme indiqué ci-dessus, la convention d'exécution précise et parfait la formulation de certains domaines liés à la modification territoriale. La base légale sur laquelle elle repose est l'article 3 du concordat des 12 et 13 mars 2019 sur la modification territoriale. Les dispositions d'exécution comprennent des dispositions générales ainsi que des dispositions particulières.

Par la conclusion de la convention d'exécution, le gouvernement du canton de Fribourg et celui du canton de Berne règlent les questions principales de la prochaine mise en œuvre de la modification territoriale et la fusion qui s'ensuivra. Il s'agit par la même occasion d'habiliter et d'obliger les services cantonaux compétents à préciser, le moment venu, à l'échelon des Directions directement, les détails nécessaires d'ordre technique, financier, administratif et juridique.

Par conséquent, la convention contient les principes d'exécution et de mise en œuvre généraux et apporte des précisions quant aux questions intercantionales et intercommunales tout en prévoyant des exceptions.

L'article 3, alinéa 2 du concordat sur la modification territoriale donne compétence aux gouvernements bernois et fribourgeois de conclure des conventions intercantionales supplémentaires. La disposition se fonde notamment sur les remarques des services fribourgeois et bernois, qui entre 2018 et 2020 ont relevé l'impossibilité de connaître, au moment de la conclusion de la convention, tous les points devant être réglés. Elle tient ainsi compte des composantes temporelles ainsi que de la complexité matérielle de la modification territoriale.

### **3.1.2 Article 2**

Des termes importants<sup>9</sup> sont déjà définis à l'article 2 du concordat sur la modification territoriale.

La convention d'exécution règle les aspects qui, pour la grande majorité, concernent des tâches relevant des domaines des deux administrations cantonales. Toutefois, les règles et les obligations portant sur la garantie de l'activité administrative à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 sont aussi l'affaire directe des deux communes. Il s'agit principalement de la transmission de données communales (voir également à cet égard les art. 3 et 4). La phase de transition et celle de mise en œuvre ne peuvent se faire sans une collaboration totale et pragmatique des communes.

A ce titre, l'article 2 précise que la convention d'exécution s'applique aux autorités aussi bien cantonales que communales (qu'il s'agisse des élu-e-s ou du personnel des administrations).

D'autres notions sont décrites dans les commentaires des articles concernés.

### **3.1.3 Article 3**

Le point focal de cet article réside dans la mise à la disposition des autorités fribourgeoises de l'ensemble des informations, registres et bases de données dont elles ont impérativement besoin pour garantir un transfert efficace et la continuité des activités administratives dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022. L'ensemble des données visées, qui ne sont pas nécessairement désignées de la même manière dans les deux cantons pour des raisons liées au bilinguisme, correspondent aux listes et aux registres communaux et cantonaux. La mise à disposition peut prendre plusieurs formes, comme la remise de documents physiques, la consultation des dossiers ou des accès électroniques.

Après la remise des données, les droits d'accès seront retirés aux organes bernois et désactivés en temps utile<sup>10</sup>.

### **3.1.4 Article 4**

La notion d'archives utilisée dans cet article désigne les documents archivés ou réputés avoir une valeur archivistique, selon le droit bernois, et qui sont nécessaires à la reprise des activités administratives par la commune de Morat et le canton de Fribourg.

Les dispositions des alinéas 1 et 2 se fondent notamment sur des recommandations de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne (CHA) selon lesquelles il convient d'appliquer les principes confirmés par de précédentes modifications territoriales:

- > Tous les documents des autorités locales restent archivés au niveau local (les documents de l'administration communale et les archives communales de Clavaleyres seront certainement remis aux archives de la ville de Morat; il est recommandé de

---

<sup>9</sup> L'article définit les notions suivantes: commune municipale de Clavaleyres, commune de Morat, modification territoriale, nouvelle commune de Morat, localité de Clavaleyres, commune bourgeoise de Morat.

<sup>10</sup> Selon les informations transmises par le délégué à la protection des données du canton de Berne, il s'agit surtout du système des registres communaux (plate-forme GERES), de la Gestion centrale des personnes (LReg et OReg) et des applications NESKO (LI).

- verser les archives communales de Clavaleyres aux documents moratois avant le transfert avec le concours du ou de la responsable des archives de la ville de Morat).
- > Au niveau cantonal, le canton de Berne reste compétent pour les archives historiques de la commune de Clavaleyres allant jusqu'au moment du transfert. Les autorités du canton de Fribourg ne disposeront que des dossiers ouverts et en cours. Il en va de l'intérêt des Archives des deux cantons d'éviter que la transmission des documents dépasse le strict nécessaire.
  - > Lorsqu'elles souhaitent consulter des dossiers de l'administration ou des Archives de l'Etat concernant la commune de Clavaleyres, les autorités du canton de Fribourg disposent du même statut que les autorités du canton de Berne.

Une application rigoureuse de ces principes permet, selon les indications de la Chancellerie bernoise, de limiter autant que possible les séparations de dossiers ou les versements doubles aux archives (p. ex. lorsque la commune a collaboré avec la commune voisine).

### **3.1.5 Article 5**

L'article 5 prévoit des dispositions de détail pour les registres de l'état civil. Chaque alinéa règle un point différent.

Alinéa 1: Les registres des familles (y c. anciennes séries/registres des bourgeois) ainsi que toutes les pièces qui s'y rapportent sont remis à l'autorité fribourgeoise de l'état civil. Cette dernière devient compétente pour tout ce qui a trait au registre des familles. Elle est tenue de se procurer les registres et les pièces auprès de l'autorité bernoise de l'état civil. Ces documents forment en tout un volume.

Alinéa 2: Le registre des événements et les registres spéciaux tenus sur papier sont inséparables des registres de l'état civil des arrondissements du canton de Berne concernés; ils sont donc conservés par l'autorité bernoise compétente. Jusqu'au 31 décembre 1999, ils étaient tenus par l'office de l'état civil de Villars-les-Moines (BE) et les registres spéciaux comportaient des inscriptions relatives aussi bien à Villars-les-Moines qu'à Clavaleyres. Du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 21 octobre 2004 (introduction du registre informatisé de l'état civil), les registres spéciaux étaient tenus par l'office de l'état civil de l'arrondissement de Laupen, de sorte que leurs entrées mêlaient les événements de toutes les communes rattachées alors à cet arrondissement.

Alinéa 3: S'agissant en particulier des extraits pour les naissances et les décès survenus jusqu'au 31 octobre 2004 (début de l'établissement des actes avec Infostar), les commandes doivent se faire auprès de l'autorité bernoise de l'état civil. L'autorité fribourgeoise de l'état civil peut transmettre les demandes à leur pendant bernois en ce qui concerne les événements ayant eu lieu le 31 octobre 2004 ou avant. Les émoluments dus dans ce cadre restent prélevés par l'autorité bernoise de l'état civil.

L'autorité fribourgeoise de l'état civil se charge d'entreprendre les démarches administratives concernant le changement d'arrondissement auprès de l'Unité Infostar de l'Office fédéral de la justice.

### **3.1.6 Article 6**

La règle fixée à l'alinéa 1 garantit le maintien de la pratique éprouvée depuis le début des négociations intercantonales, selon laquelle aucun des deux cantons ne facture à l'autre les coûts induits par les études et les actes relatifs à l'exécution de la modification territoriale.

L'alinéa 2 concrétise le principe de la succession universelle du canton de Fribourg (voir également l'article 12), qui se rapporte globalement aux incidences financières.

### **3.1.7 Article 7**

Alors que l'article 9 du concordat sur la modification territoriale portait sur la définition du droit applicable dans les procédures de droit civil, de droit pénal et de droit public, l'article 7 de la convention d'exécution fixe le principe selon lequel le canton de Fribourg veille à l'exécution des décisions et jugements entrés en force.

Le canton de Fribourg peut requérir le concours du canton de Berne. Une attention particulière est apportée aux procédures de police des constructions notamment, car selon les circonstances elles seront d'actualité longtemps après les procédures originelles d'octroi du permis de construire et après le transfert des affaires au canton de Fribourg. Dans ces cas, elles se fonderont sur le permis de construire bernois, mais seront réalisées selon la droit procédural fribourgeois. Il se peut donc que les échanges entre les cantons à ce sujet durent plusieurs années encore après la modification territoriale.

## **3.2 Domaines réglementés**

### **3.2.1 Article 8**

L'administration des crédits agricoles octroyés par les autorités bernoises avant la modification territoriale déroge au principe fixé à l'article 7. Pour des raisons pratiques, l'exécution des décisions d'octroi et de remboursement de crédits agricoles continue de ressortir aux autorités bernoises compétentes. Autrement, les créances du canton de Berne auraient dû être transmises au canton de Fribourg et les modalités de remboursement par les bénéficiaires, réglementées.

Pour l'heure, trois crédits agricoles doivent encore être remboursés pour le territoire de la commune de Clavaleyres. Le solde au 31 décembre 2021 devrait se situer à 199 000 francs.

### **3.2.2 Article 9**

Davantage de précisions ne sont pas nécessaires.

### **3.2.3 Article 10**

Aucune remarque particulière n'est nécessaire dans le canton de Berne concernant la péréquation financière intercommunale.

En revanche, l'autorité fribourgeoise compétente a besoin de données statistiques sur les années précédant la modification territoriale, notamment en matière de fiscalité et de population, pour garantir le bon déroulement de l'intégration de Clavaleyres à la commune de Morat.

### **3.2.4 Article 11**

L'article 11 crée une règle uniforme pour les questions relevant de la péréquation financière et de la compensation des charges entre le canton de Berne et la commune de Clavaleyres concernant l'année précédant la modification territoriale. Les décomptes concernant 2021 se feront exclusivement selon le droit bernois (LPFC<sup>11</sup>) et seront traités par les autorités bernoises.

### **3.2.5 Article 12**

L'article 12 apporte une précision à l'article 8, alinéa 1 du concordat sur la modification territoriale, prévoyant qu'après son entrée en vigueur pour le territoire et la population de la localité de Clavaleyres l'ordre juridique deviendra celui du canton de Fribourg. Les engagements pris par le

---

<sup>11</sup> Loi bernoise sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC; RSB 631.1).

canton de Berne en relation avec la commune de Clavaleyres, qui subsistent au moment de la modification territoriale, ne seront pas automatiquement caducs, mais lieront aussi le canton de Fribourg, pour autant qu'il n'en ait pas été convenu autrement.

Cette succession juridique générale se fonde sur le principe de la succession universelle.

### 3.2.6 Article 13

Par analogie avec l'article 12, la succession juridique vaut également dans le contexte intercommunal. Selon la législation bernoise<sup>12</sup> et aussi selon la pratique fribourgeoise, la commune agrandie ou la commune créée suite à la fusion (nouvelle commune) assure la succession juridique des communes supprimées et reprend leurs droits et leurs obligations tels qu'ils existaient avant la fusion (voir aussi les explications sur la succession universelle dans le commentaire de l'art. 12 ci-dessus). Ce genre de situation se présente en particulier s'agissant des associations de communes et des autres formes de coopération intercommunale. Les dispositions contraires convenues avec des tiers sont réservées.

L'article 13 prévoit une exception à ce principe pour le cas de l'association de communes nommé *Verband BZL*, dont la vocation concerne le centre pour personnes âgées de Laupen (*Betagtenzentrum Laupen*). Aujourd'hui cette association se compose de communes bernoises seulement; il est donc soumis au droit bernois et à la surveillance du canton de Berne. Selon le principe de la succession juridique décrit ci-dessus, la ville de Morat devrait prendre part à cet organe de coopération (seulement) pour la localité de Clavaleyres, et l'association deviendrait intercantonale. Les discussions menées par l'association de communes ont montré que la succession juridique aurait des conséquences sur divers aspects (surveillance exercée par deux cantons dans le domaine des établissements médico-sociaux, éventuelle adaptation de la répartition des coûts entre les membres du syndicat), que les communes ne jugent pas opportunes. Selon les indications de l'association en question et des deux communes, aucun résident ni aucune résidente de la commune de Clavaleyres ne bénéficie d'une prise en charge par le centre depuis quelque temps.

La participation à l'association de communes et les obligations qui en découlent pour la commune municipale bernoise de Clavaleyres prendront fin le 31 décembre 2021.

Aucune règle n'a été fixée à cet égard dans la convention de fusion passée par les deux communes, raison pour laquelle la question est déterminée dans la convention d'exécution.

### 3.2.7 Article 14

Concernant les règlements communaux, la fusion de Morat et de Clavaleyres repose sur le principe qui s'applique normalement aux fusions au sein du canton de Fribourg. Ce principe veut que les règlements communaux restent en vigueur après la fusion pour un certain temps, jusqu'à leur unification<sup>13</sup>. Le délai pour l'unification est fixé à deux ans (au plus) selon la convention de fusion des 12 et 13 juin 2018.

Dans le cas particulier de Clavaleyres, les défis «usuels» (posés par l'unification des règlements dans

---

<sup>12</sup> Article 4d, alinéa 2 de la loi bernoise sur les communes (LCo; RSB 170.11). Les explications relatives à cet article (dans le rapport sur la modification du 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans le cadre de l'optimisation de l'encouragement des fusions de communes) précisent:

«[La nouvelle commune] reprend donc tous les droits et les devoirs des communes supprimées sans qu'aucun transfert ne soit nécessaire. Au niveau interne, cela signifie que la fortune et les dettes des communes supprimées passent automatiquement à la nouvelle commune. Le transfert de la fortune et des dettes est inhérent à la succession et n'a de ce fait pas à être réglementé expressément. Envers les tiers, il découle du principe de la succession universelle que la nouvelle commune devient membre des organisations (syndicats de communes ou personnes morales de droit privé p. ex.) dont faisait partie les communes supprimées, avec les droits et les devoirs y afférents, et reprend les contrats de ces dernières, avec tout ce que cela implique. La précision "leurs droits et leurs devoirs tels qu'ils existaient avant la fusion" souligne que la nouvelle commune ne peut pas faire valoir plus de droits, ni d'autres droits, ni moins de droits, envers des tiers que ne le pouvaient les communes supprimées avant la fusion, et qu'il en est de même des devoirs qu'elle doit observer. [...] Cette succession universelle peut être annulée, modifiée, ou si nécessaire précisée d'entente avec les tiers concernés [...].»

<sup>13</sup> Voir l'article 18 de la convention de fusion entre les communes des 12 et 13 juin 2018 ainsi que l'article 25 de la loi fribourgeoise sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCl; RSF 112.7).

toutes les fusions) s'accompagnent d'un autre aspect: les règlements communaux de Clavaleyres dépendent de l'ordre juridique d'un autre canton – celui de Berne – puisqu'ils ont été édictés selon le droit bernois. Hors de ce cadre juridique, de nombreuses normes communales ne sont guère fonctionnelles.

L'article 8, alinéa 1 du concordat sur la modification territoriale dispose qu'à son entrée en vigueur, l'ordre juridique du canton de Fribourg s'applique. L'alinéa 2 précise que le concordat ou la convention d'exécution intercantonale peuvent fixer des dérogations. Sous le titre «Rapports juridiques existants (assortis d'effets durables)», le concordat règle en outre à l'article 10, alinéa 3 que la convention d'exécution intercantonale peut prévoir des dispositions spéciales pour chaque type de décision.

Au vu de ces considérations, l'article 14 aborde le thème du maintien provisoire de la validité des règlements communaux de Clavaleyres et clarifie le fait qu'au sein du contexte communal, c'est-à-dire pour les décisions rendues en vertu des règlements de Clavaleyres, le droit bernois continue de s'appliquer, même après le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Les communes devront informer la population au cours de la mise en œuvre.

### **3.2.8 Article 15**

L'article 15 pose le principe général concernant la tenue des discussions nécessaires et vient compléter l'article 9 du concordat sur la modification territoriale, qui prévoit que les procédures pendantes devant les autorités bernoises se poursuivent devant celles-ci jusqu'à la décision entrée en force. En fonction de l'avancée des procédures de poursuite ou de faillite, l'échange d'informations entre les autorités bernoises et fribourgeoises s'avérera peut-être nécessaire. Les autorités peuvent aussi être amenées à se porter une assistance mutuelle dans l'exécution des mesures.

### **3.2.9 Article 16**

L'article 16 concerne les détenus de la commune de Clavaleyres pour lesquels l'exécution des jugements relève du canton de Berne, conformément au principe de territorialité, avant que le canton de Fribourg ne devienne compétent en la matière à la suite de la modification territoriale. Les Directions concernées entreprendront les démarches nécessaires au sens de l'ordonnance fédérale du 19 septembre 2006 relative au code pénal et au code pénal militaire (O-CP-CPM; RS 311.01).

### **3.2.10 Article 17**

Le canton de Berne et le canton de Fribourg ne jugent pas à l'aune des mêmes critères de recensement les biens culturels immeubles, toutefois il existe quelques recoupements. Ainsi, les biens listés par le canton de Berne peuvent être reportés dans le recensement du canton de Fribourg après une adaptation des valeurs conforme aux critères de la législation fribourgeoise. Le Service des biens culturels du canton de Fribourg a pu examiner le dossier des huit biens concernés qui lui avait été soumis et a proposé que les bâtiments dignes de conservation classés en catégorie C3 dans le canton de Berne soient reconnus selon le droit fribourgeois et qu'on leur attribue la valeur B2.

Il convient de rappeler que le recensement a un caractère contraignant pour les communes dans le cadre de l'aménagement local.

Le territoire de la commune de Clavaleyres ne compte aucun bien culturel meuble.

### **3.2.11 Article 18**

Le Service archéologique du canton de Berne dispose d'un petit nombre de mobiliers archéologiques liés à la commune de Clavaleyres. Les services compétents des deux cantons s'entendront sur l'éventuelle conservation des objets par le canton de Berne ou leur transfert au canton de Fribourg et régleront les questions relatives notamment aux documentations, plans et recensements.

### **3.2.12 Article 19**

Le droit fédéral prévoit à son article 5 de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LAPel; RS 734.7) que les cantons désignent les zones de desserte des gestionnaires de réseau opération sur leur territoire (art. 5, al. 1 LAPel).

Sur cette base et s'agissant de son territoire, le canton de Fribourg gère et règle les questions relatives à l'approvisionnement en énergie électrique, comprenant la fourniture et la livraison d'électricité au consommateur, par le biais de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE; RSF 772.0) et de son règlement d'exécution (RSF 772.0.21). Ainsi, il s'agit d'une tâche considérée comme un service public (art. 1 LAEE), laquelle est régie par le principe que les réseaux de distribution doivent être sûrs, fiables, performants et économiques (art. 4, al. 3 LAEE).

Concrètement, le canton de Fribourg est divisé en aires de desserte. La règle générale est que les limites correspondent aux territoires communaux (art. 6 LAEE) et sont ainsi attribuées à un des six fournisseurs d'électricité: Groupe E SA, Gruyère Energie SA, Services industriels de Morat, EW Jaun Energie AG, Romande Energie SA et BKW FMB Energie SA (art. 3 RAEE). Toutefois, pour des raisons logistiques, des aires d'exception sont aussi prévues. L'attribution de celles-ci n'est pas l'objet de la présente convention.

Dès lors, le présent article rappelle le droit applicable en matière d'approvisionnement électrique. Ainsi, il est fait renvoi au droit cantonal fribourgeois idoine, de sorte que la commune soit intégrée à l'ensemble des aires de desserte déterminées par la LAEE.

## **3.3 Clause générale et procédure de règlement des différends**

### **3.3.1 Article 20**

Tout comme le concordat, les présentes dispositions d'exécution ne permettent guère de légiférer définitivement sur tous les cas de figure. Par conséquent, l'article 19 renvoie aux principes fixés aux articles 19 et 20 du concordat sur la modification territoriale, selon lesquels les autorités ou les gouvernements s'entendent si une règle n'est pas fixée et pour régler les éventuels différends.

## **3.4 Adoption et entrée en vigueur**

### **3.4.1 Article 21**

Après l'expiration du délai référendaire concernant l'arrêté fédéral sur l'approbation de la modification territoriale (le calendrier est indiqué au ch. 2.1.3), la modification territoriale peut définitivement avoir lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Il est prévu que les deux gouvernements apposent leur signature, et approuvent ainsi l'arrêté d'adhésion à la convention, au milieu de l'année 2021.

La convention d'exécution pose les bases légales des travaux de mise en œuvre nécessaires. Les travaux préparatoires de cette mise en œuvre dureront plusieurs mois. Les Directions des deux cantons seront donc impliquées dès 2021.

## **4 INCIDENCES DU PROJET**

### **4.1 Incidences financières et en personnel**

Comme déjà indiqué dans le message accompagnant le projet de loi portant adhésion au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg, les effets du changement de canton et de la fusion engendreront un surcroît de travail pour les services de l'Etat concernés. Il apparaît toutefois que le nombre d'habitantes et d'habitants et la surface limitée concernés par cette modification territoriale permettront d'assumer cette charge passagère avec les ressources actuelles, sans augmentation.

La DIAF rappelle que l'accompagnement de ce projet, qui a nécessité d'importants travaux préparatoires depuis plusieurs années, a été réalisé par les services de l'Etat concernés dans le cadre de leurs ressources habituelles.

### **4.2 Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes**

Ni la convention elle-même, ni l'ensemble du projet de fusion de Clavaleyres avec Morat ne modifie la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il apparaît au contraire que ce projet, en donnant à un territoire et une population les moyens d'assumer au niveau communal, au sein de la nouvelle commune de Morat, les tâches communales qui ne pouvaient plus que difficilement être assumées par la commune de Clavaleyres, contribue à renforcer l'autonomie communale.

### **4.3 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

La convention est conforme au droit supérieur. Pour rappel, le concordat dont elle fixe l'exécution a été approuvé par les Chambres fédérales en décembre 2020.

### **4.4 Développement durable**

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. Ils participent donc à la mise en place d'institutions efficaces, conformément à l'objectif 16 des objectifs de développement durable des Nations Unies.