

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 312-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.1190

Déposée le: 06.12.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Müller (Bowil, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 21.01.2016

N° d'ACE: 688/2016 du 8 juin 2016
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Introduire la possibilité pour les communes de changer d'arrondissement administratif

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales, dans la forme de la loi ou de l'ordonnance, permettant aux communes de changer d'arrondissement administratif.

Développement :

Depuis la réforme administrative entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, la situation de diverses communes du canton a radicalement changé. Les fusions et autres formes de collaboration plus étroites compliquent le quotidien et multiplient les formalités.

Une commune peut dès lors avoir avantage à changer d'arrondissement administratif pour pouvoir collaborer avec une commune voisine de l'arrondissement en question.

L'article 53 de la Constitution fédérale donne aux communes la possibilité de changer de canton mais, lors de la réforme administrative, on a raté l'occasion de prévoir la possibilité pour elles de changer d'arrondissement administratif. On devrait rectifier le tir en édictant les bases légales nécessaires.

Motivation de l'urgence : L'enquête sur la SACR va être menée auprès des communes bernoises en 2016. Il est dès lors urgent d'offrir cette possibilité de changement d'arrondissement administratif aux communes.

Réponse du Conseil-exécutif

L'affectation des communes à un arrondissement administratif a été introduite au 1^{er} janvier 2010 dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée et touche l'organisation de cette dernière. Elle implique principalement le placement des communes sous la surveillance de préfectures ainsi que la désignation, pour chacune des communes, notamment d'un office des poursuites et des faillites, d'un office du registre foncier, d'une autorité judiciaire, d'un office de l'état civil ou d'une autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) compétents. Les communes n'ont été affectées à un arrondissement administratif qu'après avoir été consultées à plusieurs reprises. Toutes les instances de décision ont en outre mené de longues discussions politiques sur le sujet. Pour des considérations politiques, le souhait d'une commune de changer d'arrondissement administratif ne peut donc être respecté qu'en cas de nécessité absolue. A l'heure actuelle, peu de communes pourraient ne pas être satisfaites de leur affectation à un arrondissement administratif ou à une conférence régionale.

L'annexe 2 de la loi d'organisation (LOCA)¹ constitue la base légale régissant l'appartenance des communes aux régions administratives et aux arrondissements administratifs. Si une commune venait à changer d'arrondissement administratif, l'organisation territoriale du canton de Berne devrait être revue. De fait, l'annexe 2 de la LOCA devrait elle aussi être modifiée. Cela impliquerait une modification de la loi, déjà possible aujourd'hui contrairement à ce qu'avance l'auteur de la motion. Les révisions législatives relèvent toutefois obligatoirement de la compétence du Grand Conseil. Par ailleurs, un changement d'arrondissement administratif entraînerait, pour la commune concernée, des changements substantiels en ce qui concerne ses interlocuteurs. Une autre préfecture et une autre APEA seraient certainement désignées ainsi que, le cas échéant, un autre office des poursuites et des faillites, un autre office du registre foncier et une autre autorité judiciaire. La commune pourrait également changer de conférence régionale ou ne plus faire partie d'aucune conférence.

Les périmètres des conférences régionales ont certes été alignés sur le tracé des limites des régions administratives et des arrondissements administratifs, mais l'appartenance des communes à une conférence régionale n'a pas de lien direct avec l'organisation concrète et la structure de l'administration décentralisée dans les arrondissements administratifs. Les conférences régionales ne sont en outre pas définies dans la LOCA, mais dans l'ordonnance sur les conférences régionales (OCR)², édictée par le Conseil-exécutif. Un changement d'arrondissement administratif peut donc s'accompagner d'un changement de conférence régionale, mais pas obligatoirement. Si, par exemple, la commune de Linden rejoignait l'arrondissement administratif de Thoun, elle ne serait plus rattachée à aucune conférence régionale au vu de la situation actuelle car la création d'une telle conférence pour le périmètre de Thoun-Oberland occidental a été rejetée. La commune de Linden ne ferait donc plus partie que d'une région d'aménagement, ce qui constituerait une régression du point de vue de la collaboration régionale.

L'enquête sur la SACR n'a pas de lien direct avec la définition des arrondissements administratifs et le changement d'arrondissement. Comme expliqué au troisième paragraphe, le changement d'arrondissement n'est pas forcément accompagné d'un changement de conférence régionale. Les conférences régionales sont définies dans l'OCR et les arrondissements

¹ Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01)

² Ordonnance sur les conférences régionales (OCR ; RSB 170.211) ; cf. annexe 1

administratifs dans la LOCA. Il n'existe donc pas de réglementation unique. Un changement d'arrondissement et la révision de la LOCA qui en découlerait n'entraîneraient pas automatiquement une modification de l'OCR. L'enquête sur la SACR porte donc uniquement sur les structures définies dans l'OCR et non sur les subdivisions fixées dans la LOCA.

Les changements d'arrondissement administratif et la révision associée de la LOCA relèvent de la compétence du Grand Conseil. Cela signifie que, pour chaque réaffectation d'une commune à un arrondissement administratif, il faudrait procéder à une révision complète de la loi. Il n'est pas possible de simplifier cette procédure à titre exceptionnel, les prescriptions légales devant être respectées (procédure de corapport, procédure de consultation, arrêté du Conseil-exécutif, délibérations et vote du Grand Conseil).

Si l'on voulait simplifier la procédure pour les changements d'arrondissement administratif, il faudrait inclure une norme de délégation dans la LOCA et donner au Conseil-exécutif la compétence d'affecter les communes à ces arrondissements. L'organisation territoriale du canton ne serait également plus réglée que par voie d'ordonnance car le Conseil-exécutif ne peut légiférer qu'à ce niveau. Le Conseil-exécutif estime cependant qu'il ne serait pas judicieux de soustraire à l'organe législatif (Grand Conseil) la compétence relative à l'organisation territoriale et, partant, à une question politique de fond pour la confier au pouvoir exécutif. La séparation des pouvoirs ne doit pas être amoindrie à cause de la question du changement d'arrondissement administratif. Par conséquent, les changements d'arrondissement doivent impérativement être opérés au moyen d'une révision de la loi, plus précisément d'une révision de la LOCA.

La motion est notamment motivée par le fait que, selon son auteur, la réforme de l'administration décentralisée a compliqué les fusions et autres formes de collaboration plus étroites avec les communes voisines et multiplié les formalités. Cet argument ne peut pas être retenu car le canton de Berne était auparavant organisé à plus petite échelle avec ses districts. Il comptait beaucoup plus de limites territoriales, qui entravaient la collaboration.

Il n'est pas nécessaire d'autoriser les changements d'arrondissement administratif pour faciliter la collaboration entre des communes voisines faisant partie de différents arrondissements, voire de différentes régions administratives. Aujourd'hui déjà, des communes coopèrent par-delà les frontières des arrondissements et des régions, par exemple dans les domaines du service du feu ou de la formation, comme le prévoient les articles 5 ss LC³.

A l'heure actuelle, nous savons que deux des 352 communes bernoises souhaitent peut-être changer d'arrondissement administratif. Ce petit nombre ne justifie pas de déroger au processus politique ordinaire prévu pour les révisions législatives. Les communes intéressées ont donc la possibilité de demander au Conseil-exécutif d'ouvrir la procédure nécessaire à la modification de l'annexe de la LOCA.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

³ Loi sur les communes (LCo ; RSB 170.11)