



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	274-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	Non
N° d'affaire :	2024.GRPARL.93
Déposée le :	04.12.2024
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Schneider (Biel/Bienne, UDC) (porte-parole) Ochsenbein (Bévilard, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	Non
N° d'ACE :	599/2025 du 4 juin 2025
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption et classement

Des fusions de communes sans pertes de territoire pour le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé de compléter la législation cantonale de sorte à empêcher les pertes de territoires pour le canton de Berne en cas de fusions de communes.

Développement :

La commune de Clavaleyres a fusionné avec Morat au 1^{er} janvier 2022, quittant ainsi le canton de Berne pour rejoindre celui de Fribourg. Ce transfert cantonal a créé un dangereux précédent. La politique bernoise doit empêcher que la perte de territoire bernois devienne la norme. Ce danger persiste pourtant, en particulier dans le Jura bernois. En effet, avec le transfert cantonal de Moutier, il n'est pas impossible que des communes voisines fusionnent un jour avec Moutier et puissent ainsi elles aussi quitter le canton de Berne. Un tel départ irait à l'encontre du concordat conclu entre le canton de Berne et celui du Jura, lequel indique que le transfert cantonal de Moutier acte la fin formelle et définitive de la Question jurassienne.

Réponse du Conseil-exécutif

Les étapes concrètes que doit suivre une commune bernoise avant son transfert dans un autre canton peuvent varier en fonction de chaque situation ; les cas récents de Clavaleyres et de Moutier en sont une bonne illustration. En effet, ces deux communes se distinguent nettement l'une de l'autre, tant par leur taille que par la durée et l'historique du processus de transfert. Les actes législatifs adoptés et les décisions prises par le canton à ce sujet (loi, concordats, arrêtés du Grand Conseil ou du Conseil-exécutif, accords d'exécution, etc.) se trouvent dans le Recueil systématique des lois bernoises (RSB 105.2 pour Moutier et RSB 105.4 pour Clavaleyres).

Le rapport sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres¹ fournit les indications suivantes :

« Une modification des territoires cantonaux est nécessaire en vue de la fusion des deux communes ; or, conformément à l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (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.

Au niveau cantonal, l'article 61, alinéa 1, lettre d de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1) dispose que les modifications du territoire cantonal, à l'exception des rectifications de frontière, sont obligatoirement soumises au vote populaire.

La Constitution cantonale, tout comme la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11), ne prévoit pas de droit à l'autodétermination des communes en matière d'appartenance cantonale. La garantie du territoire établie à l'article 53, alinéa 1 Cst. va par ailleurs à l'encontre d'une telle autodétermination. Pour ces motifs, il faut maintenant créer pour le canton de Berne les bases légales et les dispositions générales de procédure qui permettront à la commune municipale de Clavaleyres de s'exprimer sur la question de son transfert à un autre canton. »

Bien que, comme indiqué, les étapes concrètes ne soient pas nécessairement les mêmes, le rapport cité ci-dessus permet de dégager les principes généraux suivants :

- Pour que la commune puisse soumettre à votation son changement d'appartenance cantonale, elle a besoin que le canton de Berne lui accorde la compétence nécessaire en amont. Cela s'applique également dans le cas où une commune bernoise souhaite fusionner avec une commune d'un autre canton.
- L'appartenance cantonale d'une commune bernoise peut changer seulement si la *population concernée*, ainsi que le *Grand Conseil* et le *corps électoral du canton de Berne*, puis l'*Assemblée fédérale* l'approuvent².
En outre, les organes compétents en vertu de la législation de l'autre canton doivent aussi donner leur aval.
- Le processus lié à un changement de canton est extrêmement complexe et dure des années. Dans le cas de Clavaleyres, quatre ans et demi ont été nécessaires entre le moment où la loi permettant à la commune de voter a été édictée et le transfert effectif, contre dix ans pour Moutier.

Les motionnaires renvoient à la particularité du Jura bernois et font référence à la possibilité d'une fusion avec la commune de Moutier qui engendrerait une perte de territoire. Il convient à cet égard de préciser que ces affirmations ne reflètent pas la réalité. D'une part, les étapes décrites ci-dessus seront toujours obligatoires avant un changement de canton (du côté bernois, en particulier, édicton d'une loi et adoption de celle-ci par le Grand Conseil et le corps électoral). D'autre part, la Question jurassienne prend fin avec le transfert de la commune de Moutier au canton du Jura, transfert qui sera finalisé au 1^{er} janvier 2026. En effet, le concordat du 15 novembre 2023 entre le canton de Berne et la République et Canton du Jura concernant le transfert de la commune municipale de Moutier dans le canton du Jura (concordat sur le transfert de Moutier) précise clairement, à son article 35 intitulé « Fin des processus », ce qui suit :

« Par le présent concordat, les deux cantons mettent un terme définitif à tout différend territorial entre eux. Ils s'engagent au respect de leurs limites territoriales dans l'esprit de la paix confédérale. » Comme il s'y était engagé, le Gouvernement jurassien a supprimé l'article 138 de la Constitution jurassienne, qui concernait le territoire du Jura bernois et qui n'avait pas obtenu la garantie fédérale. De plus, l'article 36, alinéa 3 du concordat précise : « *Le présent concordat*

¹ Voir le rapport du 15 mars 2017 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la 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 (loi Clavaleyres, LCLa), chiffre 2.4.

² Voir les renvois aux constitutions fédérale et cantonale dans l'extrait du rapport.

n'entre cependant en vigueur qu'à la condition que l'article 139 de la Constitution de la République et Canton du Jura [concernant la possible création, à l'époque, d'un nouveau canton regroupant le Jura et le Jura bernois] soit abrogé. » Cet article a été abrogé en votation populaire le 22 septembre 2024.

Le Conseil-exécutif s'est adressé à toutes les communes du Jura bernois en 2021, juste après le deuxième vote de Moutier, pour leur annoncer la fin de la Question jurassienne. Dans un courrier du 28 avril 2021, il leur a écrit que « *[l']appartenance cantonale de toutes les communes du Jura bernois est désormais réglée définitivement. Il n'existe plus de base légale pour d'autres votations. [...] Les communes du Jura bernois n'ont plus à craindre une remise en question de leur appartenance cantonale et l'avenir de leurs habitantes et habitants peut être envisagé avec sérénité au sein du canton de Berne. »*

Au vu de ce qui précède, il est évident qu'une commune ne sera jamais en mesure de changer d'appartenance cantonale sans l'accord des organes législatifs bernois. Cela concerne également la fusion d'une commune bernoise avec une commune d'un autre canton. Le Grand Conseil et le corps électoral du canton de Berne ont toute autonomie pour décider s'ils veulent ou non permettre à une commune de changer de canton. Il est alors possible de se prononcer en fonction du cas *concret* ; les raisons déterminantes pour une commune précise de souhaiter son transfert dans un autre canton sont exposées et peuvent être étudiées. La situation concrète de la commune doit être prise en compte au moment de la décision.

S'agissant du cas particulier de la Question jurassienne, il s'avère en outre que celle-ci est à présent réglée et que les deux cantons se sont engagés sans équivoque dans le concordat à respecter réciproquement les limites territoriales.

La législation actuelle ne prévoit pas de démarches procédurales différentes en cas de changement de canton selon qu'une fusion est prévue ou non. Les bases légales actuelles permettent de répondre dans une mesure suffisante aux préoccupations des motionnaires. Le gouvernement propose donc au Grand Conseil l'adoption de la motion et son classement.

Destinataire
– Grand Conseil