



Optimisation de l'encouragement des fusions de communes

Modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes

Table des matières

	pages		pages
1. Synthèse	4	5.4.5 Canton des Grisons	12
2. Contexte	4	5.4.6 Canton de Fribourg	12
2.1 Dispositions constitutionnelles et légales	4	5.4.7 Canton d'Argovie	13
2.2 Rapport «Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)»	4	5.4.8 Canton d'Uri	13
2.2.1 Stratégie pour les communes	4	6. Commentaire des articles	13
2.2.2 Déclaration de planification du Grand Conseil du 20 novembre 2000	5	6.1 Modifications de la Constitution cantonale (ConstC)	13
2.2.3 Evaluation de la stratégie pour les communes	5	6.1.1 Vue d'ensemble	13
2.2.4 Déclaration de planification du Grand Conseil du 13 septembre 2005	5	6.1.2 Changements par rapport au projet mis en consultation	14
2.3 Loi sur les fusions de communes (LFCo)	6	6.1.3 Commentaire des articles de la Constitution cantonale	14
2.3.1 Objet et objectif	6	6.2 Modification de la loi sur les communes (LCo)	17
2.3.2 Contrôle des effets et des résultats de la LFCo (évaluation LFCo)	6	6.3 Modifications indirectes d'autres actes législatifs	25
2.2.3 Déclaration de planification du Grand Conseil du 10 décembre 2009	6	6.3.1 Loi sur le statut particulier (LStP)	25
2.4 Rapport LPFC 2012	7	6.3.2 Loi sur les droits politiques (LDP)	26
2.4.1 Péréquation financière contre réformes communales?	7	6.3.3 Loi sur le Grand Conseil (LGC)	26
2.4.2 Thèse 17 du rapport LPFC 2012	7	6.3.4 Loi d'organisation (LOCA)	26
2.4.3 Déclaration de planification du Grand Conseil du 26 janvier 2009	8	6.3.5 Loi sur les fusions de communes (LFCo)	27
2.5 Interventions parlementaires	8	6.3.6 Loi sur les Eglises nationales bernoises (Loi sur les Eglises, LEgl)	28
2.5.1 Motion du PRD (Stalder/Flück; M 233/2008)	8	6.3.7 Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)	28
2.5.2 Motion PS-JS (Ammann/Antener/Bernasconi; M 288/2008)	8	6.4 Entrée en vigueur	29
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation	8	7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	29
3.1 Modification de la Constitution cantonale	8	8. Répercussions financières	29
3.2 Législation d'application	9	9. Répercussions sur le personnel et l'organisation	30
4. Forme de l'acte législatif	9	10. Répercussions sur les communes	30
5. Droit comparé	9	11. Répercussions sur l'économie	30
5.1 Droit supérieur	9	12. Résultat de la procédure de consultation	30
5.2 Réglementations permettant d'ordonner des fusions de communes dans d'autres cantons	10	12.1 Synthèse	30
5.3 Liste des fusions ordonnées («fusions forcées»)	10	12.2 Evaluation globale	31
5.4 Développements récents dans quelques cantons sélectionnés	10	12.3 Possibilité d'ordonner des fusions de communes	31
5.4.1 Canton de Glaris	10	12.4 Réduction des prestations liées à la péréquation financière	34
5.4.2 Canton du Tessin	11	12.5 Adaptation des compétences en matière d'approbation de modifications concernant l'existence ou le territoire de communes	34
5.4.3 Canton du Valais	11	12.6 Autres remarques des participants à la procédure de consultation	35
5.4.4 Canton de Zurich	11		

	pages
12.7 Vue d'ensemble des principales modifications consécutives à la procédure de consultation	36
13. Proposition	37
14. Annexe 1: Vue d'ensemble des bases légales en matière de fusions de communes dans d'autres cantons	38
15. Annexe 2: Abréviations	41

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant l'optimisation de l'encouragement des fusions de communes par une modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes

1. Synthèse

Un assouplissement modéré de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes et l'introduction de la possibilité de réduire les versements effectués dans le cadre de la péréquation financière doivent permettre d'optimiser les mesures d'encouragement des fusions de communes. Ces mesures répondent à l'exigence formulée par le Grand Conseil en 2009 dans le cadre des débats sur le rapport «Optimisation de la répartition des tâches ainsi que de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne (LPFC 2012)», ainsi que lors de l'adoption de deux interventions parlementaires et d'une déclaration de planification consécutive à l'évaluation de la loi sur les fusions de communes. Le présent projet vise à poser les bases constitutionnelles et légales permettant, le cas échéant et en présence de conditions précises prévues par la loi, d'ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées. Il doit également permettre de réduire les prestations liées à la péréquation financière lorsqu'une commune refuse une fusion qui serait judicieuse. Il prévoit une modification de la Constitution cantonale ainsi que les dispositions d'exécution requises au niveau législatif (complément à la loi sur les communes incluant des modifications indirectes d'autres lois). Le projet est en outre l'occasion d'adapter la compétence décisionnelle en matière de modifications relatives à l'existence et au territoire de communes, afin de rationaliser et d'accélérer la procédure dans les cas non contestés. Par ailleurs, les adaptations nécessaires à l'octroi de contributions financières aux fusions de paroisses ont été apportées à la loi sur les fusions de communes (LFCo). Dans le même temps, il est proposé d'abroger la limitation de la durée de validité de la LFCo afin de souligner la volonté du canton d'encourager activement les fusions volontaires de communes par des incitations financières à l'avenir également. Enfin, une précision minimale est apportée à la loi sur les fusions de communes (LFCo) au sujet des fusions consécutives (ou fusions en cascade).

2. Contexte

2.1 Dispositions constitutionnelles et légales

La Constitution du canton de Berne (ConstC)¹⁾, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, a consolidé la position forte dont les communes bernoises ont toujours bénéficié. La

¹⁾ RSB 101.1

garantie de l'existence, du territoire et des biens des communes (garantie de l'existence des communes, art. 108 ConstC) et l'autonomie communale (art. 109 ConstC) ont été expressément ancrées dans la Constitution. Cette dernière prévoit en particulier que la suppression d'une commune nécessite son accord (art. 108, al. 3 ConstC) et enjoint en outre au législateur d'accorder aux communes la plus grande liberté de décision possible (art. 109, al. 3 ConstC).

Les articles 3 et 4 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)²⁾ reprennent la garantie constitutionnelle de l'existence et de l'autonomie des communes, et l'article 4, alinéa 4 LCo prévoit par ailleurs, de manière programmatique, que le canton peut encourager la fusion de communes, notamment en y consacrant des ressources financières. L'encouragement des fusions de communes par des mesures financières a dans un premier temps été mis en œuvre à l'article 34, alinéa 2 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)³⁾, qui prévoit que les communes désireuses de fusionner peuvent toucher des prestations complémentaires pour la préparation et la mise en œuvre des projets. Par ailleurs, depuis le 1^{er} juin 2005, les fusions de communes bénéficient d'un encouragement supplémentaire avec l'octroi d'aides financières prévues dans la loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo)⁴⁾. La validité de la LFCo est limitée à douze ans.

2.2 Rapport «Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)»

2.2.1 Stratégie pour les communes

Le rapport final du 17 juin 1998 sur le projet «La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation dans le canton de Berne» signalait que le canton doit promouvoir activement le développement structurel au niveau communal, soutenir les processus en cours dans les limites de ses possibilités et rendre le contexte général plus favorable aux fusions en répartissant les tâches en fonction de «communes idéales» et en supprimant les incitations négatives. Les fusions forcées ne semblaient à l'époque pas constituer une voie envisageable (Répartition des tâches, Vol. 1, p. 110, axe général 5).

Sur la base des enseignements du projet susmentionné, le Conseil-exécutif a défini la stratégie pour les communes dans le rapport «Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)»⁵⁾. La stratégie pour les communes n'est pas fondée sur une taille idéale des communes, mais sur l'accomplissement optimal de leurs tâches. Un de ses éléments essentiels est que le canton ne voit pas la nécessité d'engager de vastes réformes territoriales et que, de son point de vue, une stratégie qui consisterait à imposer «d'en haut» des fusions aux communes ne serait pas judi-

²⁾ RSB 170.11

³⁾ RSB 631.1

⁴⁾ RSB 170.12

⁵⁾ Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM), Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 5 juillet 2000, disponible à l'adresse http://www.jgk.be.ch/site/fr/agr_gemeinden_gemeindereformen_bericht_regierungsrat_juli2000.pdf

cieuse. Il s'agit au contraire de renforcer dans tous les domaines les changements structurels au niveau communal au moyen d'offres concrètes, de conseils et d'incitations, en concertation avec les communes. La stratégie pour les communes prévoyait en outre que les études effectuées par les communes en vue d'une éventuelle fusion pourraient dans certains cas être soutenues financièrement afin de compléter les données et de mieux connaître les répercussions des fusions de communes. L'affirmation que le canton de Berne désire des communes fortes et performantes, capables d'accomplir leurs tâches de manière indépendante, est le fil rouge de la stratégie pour les communes: des communes fortes sont le fondement d'un canton fort.

2.2.2 Déclaration de planification du Grand Conseil du 20 novembre 2000

Le 20 novembre 2000, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport REFCOM et de la stratégie pour les communes qui y était formulée. Il a notamment relevé dans la déclaration de planification consécutive au rapport qu'il attendait du Conseil-exécutif qu'il agisse en lançant et en soutenant les processus de réforme qui s'imposent et ne se contente pas d'une attitude attentiste. Le Grand Conseil a ajouté qu'il partageait l'avis du gouvernement selon lequel il ne serait, pour le moment, pas judicieux de contraindre les communes à fusionner, mais qu'il attendait en revanche du Conseil-exécutif qu'il encourage activement le développement structurel des communes et soutienne en particulier les diverses formes de coopération intercommunale et les fusions de communes⁶⁾.

2.2.3 Evaluation de la stratégie pour les communes

La stratégie pour les communes a fait l'objet d'une évaluation exhaustive fin 2004. En vue de la poursuite des activités dans le domaine des réformes communales, les auteurs de l'évaluation suggéraient entre autres dans leur rapport⁷⁾ de réfléchir au principe du libre choix, de fixer et de mettre en œuvre davantage de normes minimales axées sur les objectifs et les effets, et d'examiner la compatibilité de la stratégie pour les communes avec la LPFC.

⁶⁾ Journal du Grand Conseil 2000, p. 987 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2000, p. 672 ss

⁷⁾ Andreas Ladner/Jan Fivaz/Daniel Schwarz, Evaluation finale de la stratégie pour les communes, réalisée sur mandat de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire par le Centre de compétences en administration publique de l'Université de Berne (KPM), rapport du 11 février 2005, synthèse en français disponible à l'adresse http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/gesetzliche_grundlagen.assetref/content/dam/documents/JGK/AGR/fr/Gemeinden/Reformen/Fusion/Gesetzliche%20Grundlagen/agr_gemeinden_geref_evaluation_gfg_kurzbericht_090406_fr.pdf (le rapport complet en allemand est disponible à l'adresse http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/gesetzliche_grundlagen.assetref/content/dam/documents/JGK/AGR/fr/Gemeinden/Reformen/Fusion/Gesetzliche%20Grundlagen/agr_gemeinden_gemeindereformen_geref_fusion_evaluation_gfg_schlussbericht_fr.pdf)

Le Conseil-exécutif a pris position sur le résultat de l'évaluation le 11 mai 2005. Il a conclu notamment qu'il convenait de maintenir le cap en se fondant sur la stratégie existante et de mettre l'accent avant tout sur l'encouragement des fusions de communes par l'octroi d'une aide financière, ainsi que sur l'établissement d'exigences minimales claires, efficaces et applicables de manière différenciée à l'égard des communes⁸⁾.

En ce qui concerne les propositions émises dans le rapport d'évaluation, il a estimé qu'il n'était, à ce moment, pas question de renoncer au principe du libre choix dans le domaine des réformes communales. Contraindre les communes à procéder à des réformes aurait été problématique, non seulement en raison de la garantie constitutionnelle de l'existence de celles-ci, mais aussi et surtout parce qu'une telle démarche n'aurait débouché sur aucune solution solide, efficace et durable. En matière d'encouragement des fusions de communes, le Conseil-exécutif a indiqué qu'il se rendait compte que la stratégie pour les communes n'était pas axée en premier lieu sur les fusions de communes, et que cela découlait d'une décision consciente: la LFCo avait été édictée spécifiquement en vue de l'encouragement ciblé des fusions, et seule la mise en œuvre et l'application de cette loi devaient montrer si, et dans quelle mesure, des réformes supplémentaires étaient nécessaires en la matière. Il a précisé qu'un premier contrôle des effets et des résultats de la LFCo devait avoir lieu en 2011 au plus tard⁹⁾.

2.2.4 Déclaration de planification du Grand Conseil du 13 septembre 2005

Le 13 septembre 2005, lors des débats parlementaires sur l'évaluation du projet «Réformes communales dans le canton de Berne», le Grand Conseil a émis la déclaration de planification suivante¹⁰⁾:

- *Le Conseil-exécutif doit poursuivre la mise au point de la stratégie pour les communes. Il doit définir des critères concrets et quantifiables concernant les fusions de communes afin d'en optimiser l'utilité (évaluation LFCo).*
- *La compatibilité de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges et de la stratégie pour les communes doit être assurée.*

⁸⁾ Rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 à l'intention du Grand Conseil concernant les réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM), évaluation finale, disponible à l'adresse http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/gesetzliche_grundlagen.assetref/content/dam/documents/JGK/AGR/fr/Gemeinden/Reformen/Fusion/Gesetzliche%20Grundlagen/agr_gemeinden_geref_fusion_vortrag_rr_evaluation_gfg_fassung_rr_unmarkiert_fr.pdf

⁹⁾ Rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 (n. 8), p. 6.

¹⁰⁾ Journal du Grand Conseil 2005, p. 858 s., Compte rendu 2005, p. 548 ss

2.3 Loi sur les fusions de communes (LFCo)

2.3.1 Objet et objectif

Le 25 novembre 2004, le Grand Conseil a adopté, en une seule lecture, la loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes; LFCo), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005 et dont la validité est limitée à 12 ans au plus.

Elle a pour but d'encourager les fusions volontaires de communes municipales et de communes mixtes par l'octroi d'une aide financière, et poursuit les objectifs d'effet suivants, présentés dans la loi et dans le rapport¹¹⁾:

- Objectif qualitatif: accroissement des capacités des communes, renforcement de l'autonomie communale, accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux (art. 1, al. 2, lit. a à c LFCo);
- Objectif quantitatif: diminution d'environ un quart du nombre des communes bernoises, qui devrait avoisiner les 300 d'ici 2017 (rapport, pp. 1 et 7).

2.3.2 Contrôle des effets et des résultats de la LFCo (évaluation LFCo)

Conformément à l'article 2 LFCo, le Conseil-exécutif doit, au plus tard six ans après l'entrée en vigueur de la LFCo, procéder à un contrôle des effets et des résultats (clause relative à l'évaluation), puis soumettre un rapport ou un projet de modification de la loi au Grand Conseil. Le rapport final sur l'évaluation de la loi sur les fusions de communes, établi par l'entreprise Ecoplan en 2008¹²⁾ et le rapport fondé sur cette évaluation, présenté le 26 août 2009 par le Conseil-exécutif¹³⁾ ont constitué une mise en œuvre anticipée du mandat législatif susmentionné. L'évaluation anticipée était en premier lieu liée aux discussions sur une éventuelle modification de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes, lancées dans le cadre du projet «LPFC 2012» (cf. chap. 2.4). Par ailleurs, les demandes de crédits destinés à l'encouragement des fusions de communes pour les années 2010 à 2013 devant être

¹¹⁾ Rapport présenté le 11 août 2004 par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo), Journal du Grand Conseil 2004, annexe 45.

¹²⁾ Ecoplan, Evaluation de la loi sur les fusions de communes du 18 février 2009, effectuée sur mandat de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, synthèse du rapport final, Berne 2009, disponible à l'adresse http://www.jgk.be.ch/site/fr/agr_gemeinden_geref_evaluation_gfg_kurzbericht_090406.pdf // (le rapport complet est disponible en allemand à l'adresse http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_gemeindereformen_geref_fusion_evaluation_gfg_schlussbericht.pdf)

¹³⁾ Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil le 26 août 2009, Contrôle des effets et des résultats des mesures destinées à encourager les fusions de communes (Evaluation de la loi sur les fusions de communes, LFCo), disponible à l'adresse: http://www.jgk.be.ch/site/fr/agr_gemeinden_geref_fusion_vortrag_rr_evaluation_gfg_fassung_rr_unmarkiert.pdf

approuvées fin 2009, il a semblé logique de coordonner la décision sur le financement des mesures d'encouragement des fusions avec le bilan prévu dans la loi.

Dans son analyse de l'évaluation, le Conseil-exécutif a conclu que la LFCo a contribué à lever les tabous qui pesaient sur la question des fusions et a créé une certaine dynamique. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, onze fusions de communes politiques impliquant 23 communes ont été décidées et mises en œuvre. Malgré ce succès, le canton de Berne comptait toujours 388 communes politiques au 1^{er} janvier 2010. Compte tenu de ce bilan intermédiaire, le Conseil-exécutif est arrivé à la conclusion que la réduction du nombre de communes (de quelque 25%) à environ 300, visée lors de l'adoption de la LFCo n'était de loin pas atteinte. Il s'est rendu compte que la mise en œuvre de la loi avait jusqu'alors été plutôt timide et que la formation de l'opinion et la prise de décision demandaient dans certains projets de fusion nettement plus de temps que ce qui avait été envisagé au départ. Il a considéré que le rapport issu du contrôle des effets et des résultats était dans l'ensemble positif, mais qu'il constituait également une incitation à renforcer de manière ciblée les actuelles mesures d'encouragement des fusions de communes. De son point de vue, il n'y avait – et il n'y a toujours – pas plus lieu de se résigner que de se détourner radicalement de la stratégie actuelle ou de mettre fin prématurément à l'encouragement des fusions de communes par le canton. Il convenait selon lui au contraire de poursuivre de manière conséquente la démarche instaurée par la LFCo, de renforcer de façon ciblée les instruments et les mesures destinés à encourager efficacement les fusions de communes, et de les développer avec modération. Le Conseil-exécutif a alors proposé onze mesures destinées à optimiser l'encouragement des fusions de communes, mesures dont font notamment partie l'assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes (mesure M10) et la possibilité de réduire les prestations liées à la péréquation financière (mesure M11)

2.2.3 Déclaration de planification du Grand Conseil du 10 décembre 2009

Le Grand Conseil a pris connaissance de l'évaluation de la LFCo et du rapport y relatif présenté par le Conseil-exécutif lors de la session de novembre 2009, et a émis plusieurs déclarations de planification sur les mesures proposées en vue d'optimiser l'encouragement des fusions de communes¹⁴⁾. La déclaration concernant l'assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes (mesure M10) a la teneur suivante:

Mesure M10: La garantie de l'existence des communes est modifiée comme nouvelle mesure d'encouragement des fusions de communes. Le Grand Conseil est habilité à ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées et le cas échéant à octroyer une contribution exceptionnelle à la commune qui sera issue de la fusion, pour autant que des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent. Il doit notamment pouvoir ordonner la fusion de plus de deux communes lorsque la majorité des communes concernées et du corps électoral a approuvé la fusion.

¹⁴⁾ Pour les débats du Grand Conseil, cf. Journal du Grand Conseil 2009, p. 1599 ss

Alors que le Conseil-exécutif proposait de fixer les conditions requises pour ordonner une fusion de manière plus précise, donc plus étroite, au niveau constitutionnel déjà¹⁵⁾, la majorité du parlement s'est prononcée pour une formulation plus ouverte de ces conditions: «pour autant que des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent». Les partisans de cette disposition ouverte ont clairement indiqué au cours des débats que les précisions nécessaires devaient être apportées au niveau législatif.

Le Grand Conseil n'a en revanche pas contesté la base constitutionnelle permettant une réduction des prestations liées à la péréquation financière proposée par le Conseil-exécutif (mesure M11).

2.4 Rapport LPFC 2012

2.4.1 Péréquation financière contre réformes communales?

Dans son rapport «Optimisation de la répartition des tâches ainsi que de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne» (LPFC 2012) du 29 octobre 2008¹⁶⁾, le Conseil-exécutif a notamment constaté que le refus d'octroyer la totalité ou une partie des prestations complémentaires liées à la péréquation financière à une commune qui n'accepte pas de procéder à une fusion relevant de l'intérêt public est inconciliable avec la situation juridique actuelle, c'est-à-dire avec la garantie constitutionnelle de l'existence des communes (art. 108 ConstC). Concrètement, la Constitution bernoise interdit de supprimer une commune sans son accord. Le fait que la Constitution garantit expressément l'existence de chaque commune (indépendamment de sa taille, de son fonctionnement ou de sa situation financière) et n'en autorise la suppression qu'avec l'accord des organes communaux compétents pose des limites constitutionnelles que le canton doit également respecter dans sa promotion des fusions de communes.

La conception en vigueur dans le canton de Berne part donc du principe qu'il convient d'encourager les fusions volontaires de communes par des incitations positives (octroi de subventions, mise à disposition de bases, de listes de contrôle et de modèles de contrats, fourniture de conseils, remise d'émoluments aux citoyens concernés, mise à jour gratuite du registre foncier, etc.) et de les faciliter par l'élimination d'incitations négatives ou par la compensation partielle des effets négatifs

¹⁵⁾ Teneur de la mesure M10 proposée par le Conseil-exécutif: La garantie de l'existence des communes est assouplie de manière modérée comme nouvelle mesure d'encouragement des fusions de communes. Lorsqu'une commune n'est plus en mesure d'accomplir durablement les tâches qui lui incombent de manière autonome, le Grand Conseil est habilité à ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées et le cas échéant à octroyer une contribution exceptionnelle à la commune qui sera issue de la fusion. Il doit par ailleurs pouvoir ordonner la fusion de plus de deux communes lorsque la majorité des communes concernées et du corps électoral a approuvé la fusion.

¹⁶⁾ Disponible à l'adresse http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/finanz_und_lastenausgleich/projekt_filag_2012.assetref/content/dam/documents/FIN/FV/fr/rapport_lpfc_2012-2.pdf

d'une fusion (compensation des pertes subies sur la dotation minimale ou sur la prestation complémentaire pour les communes supportant des charges particulièrement lourdes et une quotité générale d'impôt élevée conformément à l'art. 34, al. 1 LPFC). Les éventuelles mesures visant à renforcer l'encouragement des fusions de communes allant au-delà de l'arsenal de la LPFC (adaptation des subventions à la fusion, modifications éventuelles de la garantie de l'existence des communes au sens de l'art. 108 ConstC) devaient être examinées en dehors du projet LPFC 2012, dans le cadre du contrôle à venir des effets et des résultats de la LFCo, et soumises à un vaste débat politique.

2.4.2 Thèse 17 du rapport LPFC 2012

Le Grand Conseil a pour la première fois eu l'occasion de réfléchir au principe d'un éventuel assouplissement de la garantie de l'existence des communes lors des débats sur le rapport LPFC 2012; il devait procéder à un examen approfondi de l'évaluation de la LFCo par la suite.

Dans la thèse 17 du rapport, le Conseil-exécutif indiquait: *L'effet de préservation des structures de la LPFC fait partie des objectifs de la péréquation financière et ne doit pas être supprimé. En revanche, les effets pervers sont réduits par l'élimination de la corrélation existant entre la dotation minimale ou la compensation géotopographique des charges et la quotité d'impôt élevée de la commune concernée. Le Conseil-exécutif peut toutefois refuser – à des conditions à définir précisément – d'octroyer la totalité ou une partie de ces prestations complémentaires si les conditions financières d'une commune le justifient. (...) Pour réduire les effets dissuasifs pour les communes envisageant une fusion, les contributions aux études préliminaires et le montant maximum des subventions accordées à des projets de fusion sont augmentés, et la durée des paiements transitoires visant à atténuer les pertes de prestations de péréquation financière subies du fait de la fusion est prolongée de cinq ans aujourd'hui à sept (à 10 selon un arrêté du 26.1.2009). Deux variantes étaient proposées en vue d'une éventuelle modification de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes comme instrument supplémentaire destiné à écarter les effets dissuasifs des fusions¹⁷⁾.*

¹⁷⁾ Variante A: Les fusions de communes doivent se poursuivre. La modification de la garantie de l'existence des communes au sens de l'article 108 ConstC n'est actuellement pas en discussion.

Variante B: A propos des fusions de communes, une modification de l'article 108 de la Constitution cantonale est examinée, dans le cadre du contrôle à venir des effets et des résultats de la loi sur les fusions de communes, pour permettre au canton de lancer activement des fusions de communes et le cas échéant de les imposer. Ce projet est toutefois élaboré en dehors du projet LPFC 2012.

2.4.3 Déclaration de planification du Grand Conseil du 26 janvier 2009

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport LPFC 2012 le 26 janvier 2009¹⁸⁾. Par 109 voix contre 37 et avec 4 abstentions, il a émis la déclaration de planification suivante au sujet de la thèse 17:

«Il faut suivre la variante B, en veillant en particulier

- à ce que, dans les projets de fusion concernant plus de deux communes, le Grand Conseil puisse ordonner la fusion, y compris contre la volonté de certaines communes, dès lors que les communes et leur corps électoral l'approuvent dans leur majorité,
- à ce que le Grand Conseil puisse ordonner la fusion lorsqu'une commune n'est pas en mesure de survivre seule et
- à ce qu'il soit possible de réduire ou de supprimer les versements effectués au titre de la péréquation financière à une commune qui s'abstient d'examiner ou qui rejette un projet de fusion alors que celui-ci aurait pu améliorer sensiblement sa capacité financière.»

2.5 Interventions parlementaires

2.5.1 Motion du PRD (Stalder/Flück; M 233/2008)

Le 8 septembre 2008, les députés Stalder et Flück (PRD) et 17 cosignataires ont déposé la motion «Encourager efficacement les fusions de communes» (M 233/2008). Cette motion charge le Conseil-exécutif d'une part de créer les bases légales nécessaires afin que les fusions de communes non viables avec des communes voisines, et de communes qui doivent résoudre ensemble des questions essentielles dans les domaines de l'infrastructure, de la planification, de la circulation, de la formation, de la culture et du social, puissent également être entreprises et imposées contre leur volonté, et d'autre part de garder à disposition les ressources matérielles et humaines nécessaires pour soutenir et accompagner les projets de fusion. Dans leur développement, les motionnaires indiquent notamment qu'afin de garantir, sur le long terme, la capacité des communes, et ainsi du canton dans son ensemble, il faudrait que les fusions puissent aussi être initialisées contre la volonté des communes concernées et, le cas échéant, ordonnées. Ils précisent que cela vaut non seulement pour les petites communes non viables, mais aussi pour les espaces métropolitains et les centres régionaux dont la position doit être renforcée face à la concurrence à l'échelle suisse.

Le Grand Conseil a adopté la motion le 8 septembre 2009¹⁹⁾.

2.5.2 Motion PS-JS (Ammann/Antener/Bernasconi; M 288/2008)

Le 18 novembre 2008, les députés Ammann, Antener et Bernasconi (PS) et 26 cosignataires ont déposé la motion «Accélérer les fusions de communes» (M 288/2008). Cette motion charge le Conseil-exécutif d'élaborer les bases légales qui permettront d'imposer à des communes voisines de fusionner dans la mesure où les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, de garantir que les communes qui fusionnent ne seront pas pénalisées financièrement et de soumettre au Grand Conseil les bases de décision pour les fusions de communes. Dans leur développement, les motionnaires précisent notamment que la motion veut créer les conditions juridiques nécessaires pour que le canton puisse susciter et imposer des fusions dans la mesure où des intérêts importants existent. En effet, indiquent-ils, la corrélation entre la fréquence des fusions de communes et l'intervention du canton pour encourager et imposer les fusions est évidente. En ce qui concerne les obstacles aux fusions découlant de la péréquation financière et de la compensation des charges en vigueur, les motionnaires rappellent que le Conseil-exécutif avait déjà assuré en 2005 que des mesures de correction seraient mises au point dans sa réponse à la motion urgente Bernasconi «Éliminer de la LPFC les obstacles à la fusion de communes» (M 311/2005; cf. Journal du Grand Conseil 2006, p. 202s. et Compte rendu des séances du Grand Conseil 2006, p. 126 s.)

Le Grand Conseil a adopté la motion le 8 septembre 2009²⁰⁾.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Modification de la Constitution cantonale

Une modification de la Constitution cantonale doit créer la base constitutionnelle permettant le cas échéant au canton d'ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées, pour autant que des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants l'exigent. Cette réglementation fait l'objet d'un complément à l'article 108 ConstC. En outre, la possibilité de réduire les prestations liées à la péréquation financière dans des cas prévus par la loi est ancrée dans la Constitution. Cette possibilité doit notamment être exploitée lorsqu'une commune qui touche de telles prestations s'oppose à une fusion pourtant judicieuse eu égard au renforcement de sa capacité financière. Enfin, il s'agit d'adapter la compétence du Grand Conseil (fixée à l'actuel article 108, alinéa 2 ConstC) de telle sorte que le Conseil-exécutif soit habilité à approuver, dans les cas non contestés, la création, la suppression et la modification du territoire de communes ainsi que les fusions, afin de rationaliser et d'accélérer la procédure. C'est par contre le Grand Conseil qui décide dans les cas contestés, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'ordonner une fusion, ou lorsque le Conseil-exécutif se prononce contre la création, la suppression et la modification du territoire de communes contrairement à la volonté de ces dernières.

¹⁸⁾ Journal du Grand Conseil 2009, p. 57 ss et 61 ss

¹⁹⁾ Journal du Grand Conseil 2009, p. 1005 s.

²⁰⁾ Journal du Grand Conseil 2009, p. 1005 s.

3.2 Législation d'application

Les possibilités créées au niveau constitutionnel d'ordonner une fusion de communes et de réduire les prestations liées à la péréquation financière de communes qui refusent une fusion sont définies avec plus de précision dans la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)²¹⁾ et dans la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)²²⁾. Il convient notamment de concrétiser dans la LCo les conditions requises pour pouvoir ordonner une fusion de communes et de définir dans la LPFC dans quels cas et dans quelle mesure il est envisageable de réduire les prestations liées à la péréquation financière, octroyées à des communes refusant une fusion.

Etant donné que la possibilité ancrée dans la Constitution d'ordonner une fusion de communes contre la volonté des communes concernées s'applique également aux paroisses, et qu'il est également dans l'intérêt du canton d'encourager les fusions volontaires de paroisses, il est justifié de soumettre ces dernières au domaine d'application de la LFCo et de les faire également bénéficier des aides financières octroyées pour la préparation et l'exécution des fusions. La LFCo est donc complétée en conséquence, et le présent projet est en outre l'occasion d'y apporter une précision relative aux fusions consécutives (ou fusions en cascade). Enfin, l'abrogation de la limitation de la durée de validité de douze ans de la LFCo doit souligner la volonté du canton de continuer d'encourager activement les fusions volontaires de communes par des incitations financières également après 2017.

Outre les modifications indirectes de la LPFC et de la LFCo, les changements apportés aux dispositions constitutionnelles et légales en matière de procédure et de compétences requièrent certaines adaptations d'autres lois, notamment de la loi sur le statut particulier (LStP), de la loi sur les droits politiques (LDP), de la loi sur le Grand Conseil (LGC), de la loi d'organisation (LOCA) et de la loi sur les Eglises nationales bernoises (loi sur les Eglises, LEgl).

4. Forme de l'acte législatif

L'assouplissement de la garantie de l'existence des communes, l'introduction de la possibilité de réduire les versements effectués dans le cadre de la péréquation financière et l'adaptation des compétences décisionnelles en matière de création, de suppression et de modification du territoire de communes, ainsi que d'approbation de fusions dans les cas non contestés font l'objet d'une modification de la Constitution. Les dispositions d'application requises sont créées dans le cadre d'une modification de la LCo, ainsi qu'avec des modifications indirectes de la LDP, de la LStP, de la LGC, de la LOCA, de la LFCo, de la LEgl et de la LPFC. Ces modifications législatives doivent faire l'objet d'une votation obligatoire et, compte tenu du rapport étroit qui les lie à la modification de la Constitution, elles doivent être soumises au corps électoral en même temps que cette dernière, dans un projet commun.

²¹⁾ RSB 170.11

²²⁾ RSB 631.1

L'élaboration du présent projet a été confiée à un comité de pilotage largement représentatif présidé par le directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques²³⁾. Le comité de pilotage a suivi de près les travaux préliminaires et largement contribué à l'élaboration du projet. Il a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation, a examiné les adaptations nécessaires et a été associé au remaniement ainsi qu'à la mise au point du présent projet.

5. Droit comparé

5.1 Droit supérieur

Le droit supérieur n'interdit pas d'ordonner des fusions de communes. Toutefois, l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale²⁴⁾, ratifiée le 17 février 2005 par la Suisse, prévoit ce qui suit: «Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.»

Compte tenu de l'autonomie d'organisation que leur confère l'article 47, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.), les cantons sont libres de déterminer leurs structures intracantonales²⁵⁾, et ainsi de créer ou de supprimer des communes; ils sont notamment compétents pour arrêter des fusions de communes, le cas échéant également contre la volonté des communes concernées (compétence en matière de fusions), et pour édicter les bases légales nécessaires (compétence en matière de réglementation dans le cadre des fusions). Le législateur cantonal peut par conséquent également prévoir la possibilité d'ordonner des fusions de communes dans le droit cantonal.

²³⁾ Membres du comité de pilotage: Christoph Neuhaus, conseiller d'Etat, directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (président); Bernhard Antener, député, membre du comité de l'ACB; Daniel Arn directeur de l'ACB; Christoph Auer, chef de l'Office juridique de la JCE; Matthias Fischer, coordinateur du projet «Réformes communales», OACOT; Peter Flück, député, membre du comité de l'ACB; Markus Grosenbacher, préfet; Lorenz Hess, député, président de l'ACB; Katalin Hunyady, juriste de l'état-major de l'OACOT (direction du projet); Vreni Jenni, présidente de l'ACCB; Andreas Kohli, secrétariat de l'ACCB; Anita Luginbühl, membre du comité de l'ACCB; Fridolin Marti, président de l'Association des paroisses du canton de Berne; Roman Mayer, secrétaire général adjoint de la JCE; Paul Messerli, député, membre du comité de l'ACB; Christoph Miesch, chef de l'OACOT; Paul Müller, secrétaire de l'Association des paroisses du canton de Berne; Markus Müller, Université de Berne; Stefan Müller, secrétaire général de la JCE; Hansruedi Spichiger, délégué aux affaires ecclésiastiques, JCE.

²⁴⁾ RS 0.102

²⁵⁾ Cf. ATF 1P.235/1997, selon lequel il appartient en principe aux cantons de déterminer s'ils entendent répartir leur territoire en communes et quelles tâches ils comptent conférer à celles-ci dans le cadre de quelles structures (cité par Ursin Fetz, Gemeindefusionen unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zurich 2009, p. 84)

5.2 Réglementations permettant d'ordonner des fusions de communes dans d'autres cantons

Actuellement, dix cantons disposent des bases légales permettant d'ordonner des fusions contre la volonté des communes concernées. Dans six d'entre eux (FR, LU, SG, TG, SZ, GL), cette possibilité est prévue au niveau constitutionnel, et dans les quatre autres (GR, JU, TI, VS) au niveau législatif. Dans dix autres cantons, la Constitution (BE, BL, BS, NE, NW, SH, SO, VD, ZH) ou la loi (BE, AG) interdisent explicitement d'ordonner des fusions. Six cantons ne disposent actuellement d'aucune disposition spécifique en matière de fusions (AI, AR, GE, OW, UR, ZG).

L'annexe 1 présente une vue d'ensemble des bases légales permettant d'ordonner des fusions de communes dans d'autres cantons.

5.3 Liste des fusions ordonnées («fusions forcées»)

Ces dernières années, sept fusions de communes ont été ordonnées en Suisse.²⁶⁾ Sont issues d'une fusion contre leur volonté les six communes tessinoises de Sala Capriasca²⁷⁾, de Dongio²⁸⁾, de Bignasco²⁹⁾, d'Aquila³⁰⁾, de Muggio³¹⁾ et de San Nazzaro³²⁾ ainsi que la commune valaisanne d'Ausserbinn³³⁾. Les motifs invoqués pour ordonner les fusions étaient notamment la solidarité intercommunale (Dongio); l'approbation majoritaire de la fusion dans les autres communes concernées (Dongio, Bignasco, Ausserbinn); le fait que, compte tenu tant des ressources financières et humaines que de la situation géographique, l'intégration forcée de la ou des com-

²⁶⁾ Source: Ursin Fetz, op. cit., p. 153 ss

²⁷⁾ Arrêté rendu le 6 juin 2000 par le Grand Conseil du canton du Tessin concernant la fusion des communes de Tesserete, Cagiallo, Sala Capriasca, Lopagno, Roveredo Capriasca et Vaglio en une commune nommée Sala Capriasca; cf. ATF 1P.700/2000 et 1P.704/2000 (cité par Ursin Fetz, op. cit., p. 154)

²⁸⁾ Arrêté du Grand Conseil du canton du Tessin concernant la fusion des communes de Castro, Corzoneso, Dongio, Larario, Leontica, Lottigna, Marolta, Ponto Valentino et Prugiasco en une commune nommée Acquarossa (cité par Ursin Fetz, op. cit., p. 154)

²⁹⁾ Arrêté du Grand Conseil du canton du Tessin concernant la fusion des communes de Bignasco, Cevio et Caveragno en une commune nommée Cevio; cf. ATF 1P.265/2005 (cité par Ursin Fetz, op. cit., p. 154)

³⁰⁾ Arrêté du Grand Conseil du canton du Tessin concernant la fusion des communes d'Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone et Torre en une commune nommée Blenio; cf. ATF 1P.242/2004 (cité par Ursin Fetz, op. cit., p. 155)

³¹⁾ Arrêté rendu le 24 octobre 2007 par le Grand Conseil du canton du Tessin concernant la fusion des communes de Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio et Sagno en une commune nommée Breggia; cf. ATF 1C_41/2008 du 26.5.2009

³²⁾ Arrêté rendu le 23 juin 2008 par le Grand Conseil du canton du Tessin concernant la fusion des communes de Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna, San Nazzaro, Sant'Abbondio et Vira Gambarogno en une commune nommée Gambarogno; cf. ATF 1C_415/2008 du 24.8.2009

³³⁾ Arrêté rendu le 16 septembre 2004 par le Grand Conseil du canton du Valais concernant la fusion des communes d'Ausserbinn, Ernen, Mühlebach et Steinhaus en une commune nommée Ernen; cf. ATF 131 I 91 ss (cité par Ursin Fetz, op. cit., p. 155)

munes concernées était indispensable à la réussite de l'ensemble du projet (Sala Capriasca), ou encore une situation financière critique (Dongio, Bignasco). Les recours formés contre les fusions ordonnées ont tous été rejetés par le Tribunal fédéral au motif que, pour autant que le droit cantonal le prévoit, les fusions de communes sont en principe possibles sans l'approbation des communes concernées.

5.4 Développements récents dans quelques cantons sélectionnés

Divers cantons ont récemment entamé de nouvelles discussions sur les réformes structurelles des communes, notamment sur les fusions de communes, et ont soumis les stratégies en vigueur en la matière à un examen approfondi. Il en a résulté d'une part des adaptations desdites stratégies, et d'autre part la mise au point de nouveaux projets visant à encourager les fusions de communes. Vous trouverez ci-dessous un résumé des développements dans quelques cantons sélectionnés.

5.4.1 Canton de Glaris

Suite à la décision prise par le corps électoral du canton de Glaris lors de la Landsgemeinde de 2006, reconnue par le Tribunal fédéral³⁴⁾ et confirmée lors de la Landsgemeinde extraordinaire de 2007, les 25 communes municipales, 18 communes scolaires, 16 communes d'assistance et 9 communes bourgeoises (ou Tagwen) que comptait auparavant le canton ont fusionné au 1^{er} janvier 2011 en trois communes réunies nommées Glaris, Glaris Nord et Glaris Sud³⁵⁾. Cette réforme structurelle s'est accompagnée d'une réforme en profondeur des tâches et des finances. La Landsgemeinde de 2006 a fixé, à l'article 148 de la Constitution du canton de Glaris³⁶⁾, la fusion des collectivités de droit communal concernées en trois «communes réunies» (regroupement de la commune municipale, de la commune scolaire et du Tagwen) au 1^{er} janvier 2011. Les communes mentionnées avaient certes la possibilité de fusionner de leur propre initiative jusqu'au 31 décembre 2010, mais la Constitution prévoyait que si tel n'était pas le cas, «la fusion serait effective dès le 1^{er} janvier 2011 sans qu'une décision soit encore nécessaire» (art. 148, al. 4 ConstC GL).

Le canton de Glaris a ainsi mis en œuvre la réforme des structures communales la plus radicale jamais observée en Suisse sans que les communes et les collectivités de droit communal directement concernées n'aient pu s'exprimer à cet égard. On peut donc dire que ces fusions ont été ordonnées, l'autorité qui les a imposées étant le corps électoral du canton.

³⁴⁾ ATF 1P.427/2006 du 3 novembre 2006 (publié dans l'ATF 132 I 291)

³⁵⁾ Cf. également le rapport présenté par le Conseil-exécutif du canton de Glaris au Grand Conseil (Regierungsrat des Kantons Glarus, Schlussbericht vom 22.2.2011 an den Landrat über die Umsetzung der Gemeindefeststrukturreform «GL 2011»)

³⁶⁾ Constitution du canton de Glaris du 1^{er} mai 1988 (RS 131.217)

5.4.2 Canton du Tessin

En septembre 2010, le *Dipartimento delle istituzioni* du canton du Tessin a envoyé en consultation un complément à la modification de la loi sur les fusions de communes du canton (Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni [LAggr] del 16 dicembre 2003; RL 2.1.4.3), après qu'un précédent projet se fut heurté aux protestations des communes³⁷⁾. Outre des adaptations ponctuelles de la loi, le projet de modification et son complément posent les bases légales de l'édiction d'un plan cantonal de fusions de communes. Ce plan doit permettre de visualiser les intentions du canton dans le domaine du renforcement de ses régions. A cet effet, il est notamment prévu qu'il inclue une carte couvrant tout le territoire cantonal, sur laquelle les scénarios relatifs aux fusions de communes judicieux du point de vue du canton doivent être présentés. Ce plan doit servir au canton d'outil stratégique pour une réforme globale des structures communales et assurer la coordination entre les fusions de communes et d'autres instruments importants dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la politique des agglomérations, de la nouvelle politique régionale et de la péréquation financière au sein du canton. L'adaptation de la loi cantonale sur la péréquation financière (Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale [LPI]; RL 2.1.2.3), présentée parallèlement à la modification de la loi sur les fusions de communes, doit renforcer la compatibilité entre les mesures d'encouragement des fusions et la péréquation financière en faisant dépendre l'octroi de prestations liées à la péréquation financière de la participation de la commune à une fusion qui s'impose du point de vue du canton et est compatible avec les objectifs du plan de fusions susmentionné. Ce dernier doit être élaboré dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la modification législative et, après avoir été mis en consultation auprès des communes, être soumis au Grand Conseil pour qu'il en discute, mais non pour une décision formelle.

En créant les bases légales permettant d'élaborer un plan cantonal des fusions et en coordonnant mieux les mesures d'encouragement des fusions de communes à la péréquation financière au sein du canton, le Tessin poursuit de manière conséquente sa stratégie, fondée sur les fusions tant volontaires que forcées. Les actuelles dispositions constitutionnelles et légales, que le Tribunal fédéral a jugées conformes au droit dans plusieurs arrêts, permettent déjà au canton d'ordonner le cas échéant une fusion contre l'avis des communes concernées.

5.4.3 Canton du Valais

L'article 135 de la loi sur les communes³⁸⁾ offre au canton du Valais la base légale pour ordonner des fusions de communes. Le canton n'a, jusqu'à présent, fait usage qu'une seule fois de cette possibilité, dans le cas d'Ausserbinn (cf. ch. 5.3). Rien n'indique par ailleurs qu'il envisage d'ordonner une fusion dans le cas du projet de

³⁷⁾ Dipartimento delle Istituzioni del Cantone Ticino, Messaggio N. 6363 del 25 maggio 2010, Revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr); le même: Progetto di consultazione ai municipi del 14 luglio 2009

³⁸⁾ RS VS 175.1

grande commune de Viège qui vient d'échouer³⁹⁾. Comme le Conseil d'Etat du Valais l'a indiqué dans une réponse à une intervention parlementaire, la politique cantonale en matière de fusions de communes, et notamment le soutien financier accordé aux projets de fusion, devra être réexaminée dès que la nouvelle loi sur la péréquation financière intercommunale sera adoptée, ce qui devrait avoir lieu en 2011. Le projet préalable, destiné à la mise en œuvre dans la législation de la deuxième étape de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des charges entre la Confédération et les cantons mis en consultation en novembre 2010, inclut aussi une révision partielle de la loi sur les communes, qui se limite toutefois à une adaptation des dispositions relatives à l'aide financière octroyée aux fusions de communes.

Dans sa réponse du 5 février 2009 à la motion 1.261 (du 9.9.2008) concernant le renforcement des communes valaisannes et du canton du Valais, le Conseil d'Etat du Valais a indiqué que, «sous réserve de cas particuliers» (Ausserbinn), il «a toujours défendu l'idée de fusions volontaires», et qu'il refuse d'adopter une procédure trop énergique car, selon lui, la «problématique des fusions de communes et de la réorganisation territoriale ne peut se résumer à l'inscription dans la législation de «critères». Elle doit avant tout refléter une forte volonté populaire.» Le Conseil d'Etat estime qu'il convient de poursuivre «la politique incitative et pragmatique mise en œuvre». Il précise qu'il «continuera à s'engager pour le regroupement des communes, mais dans le respect de l'autonomie communale».

5.4.4 Canton de Zurich

La Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich a mis la révision totale de la loi zurichoise sur les communes en consultation d'octobre 2010 à fin mars 2011⁴⁰⁾. Le projet mis en consultation inclut notamment des dispositions relatives aux fusions de communes. Il fixe d'une part les conditions auxquelles sont soumises les fusions, et d'autre part il met en œuvre l'article 84, alinéa 5 de la Constitution du canton de Zurich⁴¹⁾ selon lequel les communes qui envisagent de fusionner sont soutenues par l'Etat. Ainsi, le projet prévoit que le canton soutient les fusions au moyen d'aides financières (incitations matérielles) et de prestations de conseil (incitations immatérielles). Les fusions de communes politiques sont soutenues par un système de contributions incluant trois éléments: d'abord une contribution de base dépendant du nombre d'habitants, octroyée à toutes les communes issues d'une fusion, ensuite deux contributions complémentaires, la première destinée au désendettement et la seconde visant à compenser les diminutions de recettes, qui

³⁹⁾ Les 12 et 13 février 2011, le corps électoral des communes d'Ausserberg, Baltschieder et Visperterminen ont refusé la fusion en une nouvelle commune nommée Viège, alors que celui des communes de Viège, Bürchen et Eggerberg se prononçaient positivement. La fusion a donc échoué.

⁴⁰⁾ Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich, Gesetz über die Neuregelung der Gemeindeangelegenheiten (Totalrevision Gemeindegesezt), projet mis en consultation du 6 octobre 2010

⁴¹⁾ Constitution du canton de Zurich du 27 février 2005, RS 131.211

tiennent compte de la situation concrète des communes concernées et sont versées en cas d'endettement ou de différences de quotité d'impôt. Outre ces incitations matérielles, le canton de Zurich offre un service de conseil (incitations immatérielles).

Le canton de Zurich ne prévoit par contre aucune disposition permettant d'ordonner des fusions. Cette possibilité avait déjà été expressément refusée lors de l'adaptation de la Constitution cantonale, raison pour laquelle elle n'a pas été reprise dans la révision totale de la loi sur les communes en cours. Le canton de Zurich renonce également aux autres mesures de restriction de la garantie de l'existence des communes et à la possibilité en vigueur jusqu'alors de procéder à des modifications territoriales contre la volonté des communes pour des questions d'opportunité administrative.

5.4.5 Canton des Grisons

En octobre 2010, sur la base d'un examen approfondi des structures territoriales du canton, le Conseil d'Etat du canton des Grisons a rendu le Grand Conseil attentif à la nécessité d'agir et lui a présenté des objectifs et des stratégies de mise en œuvre incluant certaines mesures concrètes en vue de réformes communales et territoriales de grande envergure⁴²⁾. Dans son message, le gouvernement grison expliquait qu'une réforme structurelle impliquant tous les niveaux de l'Etat était nécessaire, la nouvelle orientation devant intervenir d'une part au niveau local dans le cadre de réformes communales, et d'autre part au niveau régional dans le cadre d'une réforme territoriale. Le Grand Conseil grison a examiné la stratégie attentivement en février 2011 et a suivi les propositions de réformes communales et territoriales présentées par le gouvernement. Les modifications législatives soumises au parlement, notamment les révisions partielles de la loi sur les communes et de celle sur la péréquation financière entre les communes, qui visent à réduire les obstacles aux fusions, ont elles aussi rencontré une large approbation et entreront en vigueur de manière échelonnée à partir du printemps 2011.

La stratégie du canton des Grisons en matière de réformes communales est la suivante:

- Les fusions de communes doivent continuer d'être déclenchées et arrêtées localement (approche par la base).
- Des votations intercommunales sur des projets de fusion découlant d'initiatives locales doivent être admises.
- Le nombre de communes visé à moyen terme (d'ici 2020) est de 50 à 100, et à long terme de moins de 50.
- Il convient de continuer de réduire les obstacles aux fusions présents dans la péréquation financière ainsi que dans divers secteurs de la politique, et de renforcer les incitations offertes aux communes.

⁴²⁾ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 26.10.2010 (message du gouvernement au Grand Conseil), Heft Nr. 8/2010–2011

- Les fusions de communes ne peuvent être encouragées financièrement que dans le cadre fixé par le gouvernement.
- Dans l'accomplissement de ses tâches, le canton doit se référer au cadre fixé par le gouvernement en matière d'encouragement.
- Les instruments destinés à encourager les fusions doivent être modifiés, afin que les fusions de plus grande taille en profitent aussi. A cet effet, il s'agira de s'inspirer de la pratique actuelle pour déterminer le volume des incitations financières.
- Les ressources financières destinées à l'encouragement doivent être assurées par le fonds de la péréquation financière.

Selon cette stratégie, le canton des Grisons renonce à ordonner des fusions, bien que cette possibilité reste inscrite dans la loi sur les communes du 28 avril 1974 (art. 94)⁴³⁾ après sa révision partielle.

5.4.6 Canton de Fribourg

En octobre 2007, le Grand Conseil fribourgeois a adopté une motion demandant la reprise des mesures d'encouragement des fusions de communes appliquées jusqu'à fin 2004 ainsi que la réduction du nombre de communes à 89 pour fin 2011 au plus tard. Suite à cette motion, le Conseil d'Etat lui a soumis un projet de nouvelle loi le 21 septembre 2010. Selon le message⁴⁴⁾ du Conseil d'Etat, cette loi reprend les éléments de l'ancien décret, qui ont fait leurs preuves. La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)⁴⁵⁾ adoptée par le Grand Conseil le 9 décembre 2010 prévoit que le canton peut, sur demande, accorder un encouragement (aide financière) aux fusions de communes. La loi prévoit en outre la création d'un fonds financé par l'Etat et l'ensemble des communes. La LEFC (soumise au referendum financier obligatoire) a été approuvée par le corps électoral du canton de Fribourg à une majorité écrasante (90% de oui) le 15 mai 2011 et doit s'appliquer aux fusions entrées en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2011. Elle a une durée limitée et expirera automatiquement le 31 décembre 2018.

La nouvelle loi relative à l'encouragement aux fusions de communes du canton de Fribourg ne contient par contre aucune disposition relative à la possibilité d'ordonner des fusions. Le canton renonce ainsi à la mise en œuvre de l'article 135 de sa Constitution⁴⁶⁾, qui n'est pas directement applicable, selon lequel l'Etat peut ordonner une fusion lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent. La nouvelle loi prévoit toutefois l'élaboration d'un plan de fusion pour chaque district, plan qui constitue la base des fusions de communes et associe chaque com-

⁴³⁾ RS GR 175.050

⁴⁴⁾ Message n° 207 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), 21 septembre 2010

⁴⁵⁾ Loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 2010–150)

⁴⁶⁾ RSF 131.219

mune du district à un projet de fusion. Le plan de fusion est approuvé par le Conseil d'Etat et doit être analysé après deux ans.

5.4.7 Canton d'Argovie

Le 27 septembre 2009, le corps électoral du canton d'Argovie a rejeté les modifications de la Constitution cantonale (création de la base légale permettant d'ordonner des fusions de communes) et de la loi sur les communes (soutien des fusions de communes par l'octroi de subventions cantonales d'encouragement) proposées dans le cadre du premier train de mesures relatives aux réformes communales (GERAG). Suite à ce rejet, le Grand Conseil argovien a adopté en octobre 2009 deux motions qui ont été mises en œuvre dans le cadre du second train de mesures GERAG⁴⁷⁾. Le projet y relatif prévoit, comme le faisait le projet rejeté de justesse en votation populaire, des subventions de soutien pour les fusions de communes. Les modifications législatives devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Dans ce second train de mesures, le canton d'Argovie renonce à prévoir la possibilité d'ordonner des fusions de communes après que celle-ci ait été rejetée par le peuple en septembre 2009.

5.4.8 Canton d'Uri

Dans son programme de législature de 2009 à 2012, le Conseil d'Etat du canton d'Uri s'est fixé pour objectif de créer les bases légales permettant d'optimiser les structures communales. Il envisage de renforcer les communes uranaises afin de leur permettre d'accomplir leurs tâches de manière autonome, efficiente et efficace, en étant à l'écoute de la population. Le projet relatif aux réformes des structures communales a été lancé en juillet 2009, dans le but de créer les conditions optimales pour de telles réformes et pour d'éventuelles fusions de communes dans le canton d'Uri. Différentes options envisageables en vue d'une réforme structurelle des communes ont été développés sur la base d'une analyse approfondie de la situation des communes uranaises. Le rapport⁴⁸⁾ sur la question proposait trois scénarios: premièrement l'octroi d'un soutien sans condition aux communes désireuses de fusionner, deuxièmement un soutien incluant des incitations (financières et immatérielles) plus efficaces accordé pour autant que les communes observent certaines exigences minimales en matière d'organisation et de prestations, et troisièmement la fixation de la future structure et du nombre des communes du canton dans le cadre d'une votation cantonale (modèle glaronnais). Lors de la procédure de consul-

⁴⁷⁾ Botschaft 11.28 des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat (message 11.28 présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil du canton d'Argovie): le projet présenté dans le cadre de la seconde étape des réformes communales prévoit des contributions forfaitaires et une garantie pluriannuelle relative aux subventions de la péréquation des charges à la place de l'harmonisation de l'endettement prévue à l'origine.

⁴⁸⁾ Reto Steiner/Pascal Reist/Daniel Kettiger, Gemeindefesthalten und Reformen im Kanton Uri, Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Uri, KPM-Schriftenreihe n° 36, Berne 2010

tation, une claire majorité des communes s'est exprimée en faveur de la deuxième variante, donc pour la création de conditions plus favorables aux fusions. La troisième variante, c'est-à-dire une structure déterminée par le canton, a par contre été jugée inacceptable et politiquement irréaliste.

Suite à ce résultat, le Conseil d'Etat uranais a décidé en septembre 2010 de développer le deuxième scénario. Il est prévu de mettre en place un système d'incitations prévoyant une approche participative et des objectifs à atteindre clairement définis par le canton. Un projet susceptible d'être soumis au vote devrait être disponible d'ici fin 2011.

6. Commentaire des articles

6.1 Modifications de la Constitution cantonale (ConstC)

6.1.1 Vue d'ensemble

La garantie de l'existence des communes est ancrée à l'actuel article 108. Cet article prévoit que l'existence, le territoire et les biens des communes sont garantis (al. 1), que le Grand Conseil peut, par un arrêté, créer une commune, la supprimer ou en modifier le territoire une fois que celle-ci a été entendue (al. 2), et que la suppression d'une commune nécessite l'accord de celle-ci (al. 3). La garantie constitutionnelle de l'existence des communes s'applique en principe de manière généralisée: d'une part elle inclut tous les types de communes mentionnés dans la Constitution, et d'autre part elle concerne aussi bien la création que la suppression ou la modification du territoire d'une commune, la modification du territoire ne s'appliquant, de par sa nature, qu'aux collectivités territoriales (communes municipales et communes mixtes). La présente révision ne modifie pas fondamentalement l'article 108; la garantie de l'existence, du territoire et des biens des communes ancrée à l'alinéa 1 est en particulier maintenue.

L'assouplissement de la garantie de l'existence des communes requis pour renforcer l'encouragement des fusions de communes a lieu grâce à une adaptation et à un complément de l'article 108. Cette garantie ne doit pouvoir être assouplie «que» lorsque des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants permettent de renoncer à obtenir l'accord d'une commune qui sera supprimée suite à une fusion, le Grand Conseil pouvant dans de tels cas ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées. Cette possibilité créée en vue d'encourager les fusions de communes de manière ciblée est ancrée dans la Constitution au sens d'une *lex specialis*. Il en résulte un assouplissement modéré de la garantie de l'existence des communes, qui s'applique spécifiquement et exclusivement aux fusions. Le canton continue de privilégier les changements de structures initialisés par les communes et les fusions volontaires de communes. Sa stratégie d'encouragement des fusions de communes continue de reposer sur les principes du libre choix et d'une approche par la base.

L'article 108 modifié concerne toujours tous les types de communes mentionnés à l'article 107, alinéa 2 et s'applique donc aussi bien aux communes politiques (com-

munes municipales et communes mixtes) qu'aux communes bourgeoises et aux paroisses. Il convient toutefois de relever que les fusions de communes politiques restent la priorité du canton. Les fusions de paroisses sont elles aussi dans l'intérêt du canton, car il s'agit, comme pour les communes politiques, de collectivités financées par les impôts dont la capacité de fournir des prestations peut être renforcée par une fusion. Des fusions entre divers types de communes, appelées parfois fusions «diagonales», ne sont ni admissibles ni visées. Il convient notamment d'observer que la création de nouvelles communes mixtes suite à la fusion de communes municipales et de communes bourgeoises existant sur leur territoire est interdite (art. 118 LCo). Cette interdiction ne s'applique toutefois pas aux fusions entre communes municipales et communes mixtes existantes. En effet, une commune mixte n'étant par son essence même rien d'autre qu'une commune municipale avec une assemblée bourgeoise, les communes municipales et les communes mixtes ne sont pas de type différent, de sorte que leur fusion est juridiquement admissible et peut également le cas échéant être ordonnée par le Grand Conseil. Lors de fusions auxquelles participent des communes mixtes, il convient toutefois de veiller à préserver les droits patrimoniaux de la bourgeoisie. Pour autant que les membres de la bourgeoisie de l'ancienne commune mixte (assemblée bourgeoise) ne saisissent pas l'occasion, avec l'accord de la commune mixte, de constituer une commune bourgeoise autonome, ce qui ne serait pas toujours possible ni judicieux, l'assemblée bourgeoise reste un organe de la commune agrandie ou de la commune créée suite à la fusion, avec pour conséquence que cette dernière est une commune mixte (commune municipale avec une assemblée bourgeoise), conformément à la terminologie de la loi sur les communes. Si, compte tenu de la fusion, l'assemblée bourgeoise devait décider de sa dissolution en accord avec la commune mixte concernée, la commune municipale issue de la fusion doit garantir que les biens de la bourgeoisie continuent d'être comptabilisés séparément, sous forme d'un financement spécial prévu dans un règlement ou d'une fondation non autonome, pour autant que l'assemblée bourgeoise n'en ait pas décidé autrement. Dans de tels cas, il appartient au conseil municipal de la nouvelle commune d'administrer les biens de la bourgeoisie, l'article 116 LCo étant applicable par analogie.

Le présent projet est en outre l'occasion de rationaliser et d'accélérer la procédure relative à la création, à la suppression et à la modification du territoire de communes et aux fusions volontaires (c'est-à-dire approuvées par les communes concernées). A cet effet, le Conseil-exécutif est dorénavant habilité, dans les cas non contestés, à approuver la création, la suppression et la modification du territoire de communes ainsi que les fusions. Rien n'est toutefois changé au principe selon lequel, en dehors d'une fusion, la suppression d'une commune requiert toujours son accord (actuel al. 3 de l'art. 108). L'accord de la commune reste donc la condition sine qua non de sa suppression *en dehors* d'une fusion. Une telle suppression est envisageable pour de pures collectivités de personnes, comme les communes ou les corporations bourgeoises et les paroisses. Ce n'est que si la création, la suppression ou la modification du territoire de communes a lieu dans le cadre d'une fusion, et pour autant que les conditions énoncées à l'article 108, alinéa 3 et concrétisées dans la loi sur les communes soient remplies, que le canton peut ordonner une

fusion. Dans tous les cas contestés, c'est-à-dire lorsque le Conseil-exécutif n'approuve pas la création, la suppression ou la modification du territoire de communes ou lorsqu'il se prononce contre une fusion (volontaire) arrêtée par les communes concernées, c'est désormais le Grand Conseil qui est compétent. L'examen préliminaire de telles affaires est du ressort de la Commission de justice du Grand Conseil. Par ailleurs, comme mentionné ci-dessus, le Grand Conseil est toujours compétent lorsqu'il s'agit d'ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées.

Une modification de l'article 113, alinéa 3 (nouvelle phrase 2), qui vient compléter l'adaptation de l'article 108, crée la base constitutionnelle permettant de réduire ou de refuser les prestations liées à la péréquation financière comme instrument supplémentaire d'encouragement des fusions de communes. Cette nouvelle disposition constitutionnelle permet au législateur de régler les détails. Le mandat législatif consiste notamment à régler la réduction des prestations liées à la péréquation financière aux communes qui refusent une fusion parce que leur droit aux prestations diminuerait probablement suite à une fusion qui serait judicieuse par ailleurs.

6.1.2 Changements par rapport au projet mis en consultation

La modification de la Constitution proposée est le résultat d'un remaniement en profondeur et d'un regroupement des dispositions consécutifs à la procédure de consultation. Alors que le présent projet se limite à une adaptation de l'article 108, celui soumis à la procédure de consultation avait en outre prévu un nouvel article 108a comme base de l'assouplissement de la garantie de l'existence des communes visé, ainsi que des compléments aux articles 79 et 90, afin d'adapter les compétences du Grand Conseil et du Conseil-exécutif en matière d'approbation de modifications relatives à l'existence et au territoire de communes. Certains participants à la procédure de consultation ayant considéré que le projet prévu au départ, notamment la création d'un article 108a, prêtait à confusion et était trop compliqué, les dispositions constitutionnelles permettant d'assouplir la garantie de l'existence des communes, de simplifier les compétences et de réduire ou de refuser des prestations liées à la péréquation financière ont été regroupées et rationalisées lors du remaniement qui a suivi la consultation. Les dispositions nécessaires ayant été rassemblées dans l'article 108 (al. 2 à 5) et dans l'article 113 (al. 3, phrase 2), l'édiction d'un nouvel article 108a et les adaptations des articles 79 et 90 prévues à l'origine se sont avérées superflues.

6.1.3 Commentaire des articles de la Constitution cantonale

Article 108

Alinéa 1

L'article 108 inscrit la garantie de l'existence des communes dans la Constitution. L'alinéa 1 précise que l'existence, le territoire et les biens des communes sont garantis. Au sens large, la garantie en question inclut donc aussi bien l'existence

même des communes que leur territoire et leurs biens. La garantie de son existence assure la commune qu'elle ne peut être supprimée sans son approbation, c'est-à-dire contre sa volonté. Vu l'article 107, alinéas 2 et 3 ConstC en relation avec l'article 2 LCo, la garantie de l'existence des communes au sens étroit (garantie de la seule existence) s'applique à toutes les communes au sens de la LCo, alors que la garantie du territoire ne s'applique, de par sa nature, qu'aux communes municipales et aux communes mixtes, qui constituent des collectivités territoriales. La garantie des biens des communes correspond à la garantie de la propriété ancrée comme droit fondamental à l'article 24. Le présent projet ne remet pas en question la garantie constitutionnelle de l'existence des communes au sens large appliqué actuellement. Le principe selon lequel l'existence, le territoire et les biens des communes sont garantis est donc conservé.

Alinéa 2

L'alinéa 2 en vigueur prévoit que le Grand Conseil peut, par voie d'arrêté, créer une commune, la supprimer ou en modifier le territoire, et que les communes concernées doivent avoir été entendues.

Selon la législation actuelle, l'approbation de la création, de la suppression et de la modification du territoire de communes, ainsi que des fusions, ressortit dans tous les cas au Grand Conseil, qui a délégué cette compétence à sa Commission de justice. C'est donc cette dernière qui est compétente, sous réserve du droit d'évocation du Grand Conseil⁴⁹⁾ (art. 23, al. 1, lit. f LGC et 4, al. 2 LCo). Vu le rythme des séances de la Commission de justice (environ 4 par an) et le délai dont dispose le Grand Conseil pour faire valoir son droit d'évocation, la procédure d'approbation dure environ cinq mois, et la mise en œuvre de modifications concernant l'existence ou le territoire de communes ainsi que de fusions est ainsi inutilement retardée dans les cas où il n'existe aucune contestation. Compte tenu du désir de simplifier et de rationaliser la procédure d'approbation dans les cas non contestés, l'alinéa 2 est adapté de manière à ce que le Conseil-exécutif soit dorénavant compétent dans de tels cas. On parle de cas non contestés lorsqu'aussi bien les communes concernées que le Conseil-exécutif approuvent la création, la suppression et la modification du territoire de communes ou la fusion. Si le Conseil-exécutif ne donne pas son approbation, l'affaire est renvoyée devant le Grand Conseil. Pour autant qu'elle ne soit pas exclue de fait (création d'une commune), l'absence d'approbation des communes concernées a des conséquences diverses: la suppression d'une commune et la modification de son territoire est tout simplement impossible sans son approbation (cf. art. 4, al. 4 LCo). En ce qui concerne les fusions de communes, le Grand Conseil peut, en présence d'intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants (art. 108, al. 3), ordonner des fusions qui ne sont pas approuvées par les communes

concernées. Si le Grand Conseil renonce à ordonner la fusion, celle-ci échoue. La délégation au Conseil-exécutif de la compétence de donner son approbation dans les cas non contestés accélère la procédure de manière déterminante. La possibilité de déléguer encore plus cette compétence (à la Direction compétente) a été abordée et finalement rejetée. Certes, un contrôle de la légalité a en règle générale lieu lors de modifications concernant l'existence ou le territoire de communes ainsi que de fusions non contestées, mais l'autorité d'approbation doit également pouvoir, dans certains cas, examiner l'opportunité ou la pertinence politique d'une fusion. Cet examen doit être laissé au Conseil-exécutif, car la compétence ne se situerait pas au niveau adéquat et ne serait pas opportune si elle était déléguée à une Direction. Cette compétence attribuée au Conseil-exécutif est d'autant plus justifiée qu'il est actuellement déjà compétent en matière de rectifications de frontières (cf. art. 90, lit. g), ainsi que de formation et de suppression de sections de commune (cf. art. 124 et 125, al. 2 LCo).

Si le Conseil-exécutif refuse de donner son approbation à la création, à la suppression ou à la modification du territoire de communes ou à une fusion, le Grand Conseil tranche (phrase 2).

Alinéa 3

C'est ici qu'intervient effectivement l'assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes, qui est toutefois limitée aux fusions. Comme mentionné plus haut, une commune, selon le droit (constitutionnel) en vigueur, ne peut être supprimée qu'avec son consentement (ancien al. 3 de l'art. 108). Selon le droit en vigueur, ce consentement est également nécessaire lors de fusions de communes, car une fusion est toujours liée à la suppression, à la création ou à la modification du territoire de communes. La présente disposition permet de renoncer à l'obligation de disposer du consentement de la commune lorsque sa suppression a lieu dans le cadre d'une fusion et que des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants l'exigent. Dans de tels cas, et uniquement dans de tels cas, le Grand Conseil est habilité à ordonner une fusion (donc la suppression de communes) contre la volonté des communes concernées, qui doivent avoir été entendues au préalable. L'audition est menée par le Conseil-exécutif, en vue de la proposition qu'il soumettra au Grand Conseil. Le résultat de l'audition et son évaluation font donc partie de la proposition présentée au parlement par le gouvernement. Il va de soi qu'il est loisible au Grand Conseil, dans le cadre de sa prise de décision, d'entendre lui-même (une nouvelle fois) les communes concernées. Le droit d'être entendues des communes est un droit conféré à chacun par la loi, et doit donc être impérativement garanti. Il confère aux communes le droit de s'exprimer au sujet de la fusion qu'il est prévu d'ordonner, et obligent les organes cantonaux compétents à prêter attention à leurs prises de position. Il n'en découle cependant aucun droit pour les communes de voir leurs exigences satisfaites. Le droit d'être entendu n'est donc pas un droit de veto.

⁴⁹⁾ L'article 84 du règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 (RGC; RSB 151.211.1) prévoit qu'à la majorité des voix, le Grand Conseil peut décider d'exercer son droit d'évocation sur une affaire qui a déjà fait l'objet de la décision définitive d'une commission, et que la proposition de discuter une telle affaire doit être déposée au plus tard à la première journée de session qui suit la décision de la commission.

La formulation «lorsque des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent» est reprise de l'article 135, alinéa 4 de la Constitution du canton de Fribourg⁵⁰⁾. Toutefois, dans le canton de Fribourg, on part du principe que la disposition constitutionnelle (ouverte) n'est pas directement applicable (non self-executing) et doit être mise en œuvre au niveau législatif, ce qui n'a pour le moment pas eu lieu. Il n'y a donc à ce jour eu aucune fusion ordonnée sur la base de l'article 135, alinéa 4 de la Constitution du canton de Fribourg.

Cette formulation correspond pour l'essentiel à la déclaration de planification du Grand Conseil du 10 décembre 2009, émise dans le cadre des débats sur l'évaluation de la LFCo (mesure M10)⁵¹⁾. Une précision est toutefois apportée à cette déclaration de planification en ce sens que les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux justifiant d'ordonner une fusion doivent être *prépondérants*. Lors de l'approbation de la déclaration de planification, la majorité du Grand Conseil s'est prononcée contre une définition plus étroite des conditions requises, telle celle proposée au départ par le Conseil-exécutif. Les partisans de cette réglementation plus ouverte ont toutefois clairement indiqué lors des débats qu'il conviendrait de préciser dans la législation ce que l'on entend par «intérêts communaux, régionaux ou cantonaux»⁵²⁾. Ces précisions sont apportées dans la modification de la LCo qui devrait être soumise à la votation obligatoire en même temps que le présent projet de modification de la Constitution (cf. ch. 13, Proposition).

Le fait d'ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées représente toujours la solution de dernier recours. Le principe de la proportionnalité requiert que l'on procède systématiquement à une pesée approfondie des intérêts et que l'on examine l'opportunité de prendre des mesures adaptées moins rigoureuses avant d'ordonner une fusion. On peut par exemple penser à des mesures de surveillance (art. 76 s. et 87 SS LCo), ainsi qu'à une éventuelle réduction ou à un refus des prestations liées à la péréquation financière (art. 113, al. 3, phrase 2 ConstC et 35a LPFC).

Il convient ici de rappeler que le Grand Conseil, en plus d'être habilité à ordonner des fusions de communes, reste compétent en matière d'approbation de fusions contre lesquelles le Conseil-exécutif s'est prononcé négativement pour des raisons juridiques et/ou politiques bien qu'elles aient été acceptées par toutes les communes concernées. Alors que dans les cas non contestés – approbation des communes et du Conseil-exécutif – ce dernier sera dorénavant toujours seul compétent pour approuver la fusion (art. 108, al. 2), il appartiendra au Grand Conseil de trancher de manière définitive dans les cas où le Conseil-exécutif aura refusé une fusion proposée par les communes concernées. Cette disposition s'écarte de la situation actuelle en ce sens qu'il appartient aujourd'hui toujours au Grand Conseil, qui a délégué cette compétence à sa Commission de justice sous réserve de son droit d'évocation, de se prononcer sur la création, la suppression et la modification du territoire de

communes ou sur les fusions. Non seulement cette nouvelle disposition rationalise et accélère la procédure dans les cas non contestés, mais elle permet en outre de garantir que le Grand Conseil se prononce toujours dans les cas contestés. Ce niveau de décision est adéquat compte tenu du caractère politique des décisions en question. Cet alinéa garantit donc une procédure uniforme et politiquement appropriée pour régler les divergences entre les communes concernées et le canton, que ce soit parce que le Conseil-exécutif refuse une fusion approuvée par les communes ou parce qu'une fusion semble devoir s'imposer contre la volonté des communes en raison d'intérêts publics prépondérants.

Alinéa 4

Cette disposition charge le législateur de régler les détails, notamment en ce qui concerne les conditions à respecter et la procédure à suivre en vue d'ordonner une fusion de communes (al. 3). Il convient d'apporter une attention particulière à la définition des «intérêts communaux, régionaux ou cantonaux» qui sont la condition requise pour ordonner une fusion de communes. Les précisions requises sont apportées dans la modification de la LCo (cf. chap. 6.2, commentaire de l'art. 4i LCo).

Alinéa 5

Comme le fait l'alinéa 1 de l'article 110 pour la coopération intercommunale, cet alinéa précise dans la Constitution que le canton encourage les fusions de communes, créant ainsi une base constitutionnelle pour l'encouragement des fusions de communes, alors que ce mandat était jusqu'à présent uniquement réglé de manière programmatique au niveau législatif (art. 4, al. 4 LCo). A titre d'encouragement, le canton peut octroyer des aides financières aux fusions prévues et abouties, offrir des prestations dans les domaines du conseil, du suivi et du soutien des communes, mettre des outils de travail à disposition et, ce qui est nouveau, initialiser des fusions judicieuses dans des périmètres fonctionnels. La nature et l'étendue des mesures d'encouragement concrètes sont décrites dans la loi (cf. art. 4b LCo).

Article 113

L'article 113 s'applique exclusivement aux communes municipales et, sur la base de l'article 120, alinéa 2, aux communes mixtes, donc aux communes politiques. Dans la teneur actuelle, les alinéas 1 et 2 réglementent la souveraineté fiscale, et l'alinéa 3 pose la base de la péréquation financière. Ces dispositions restent inchangées sur le fond.

Alinéa 3 phrase 2 (nouveau)

Les projets de fusion qui ont pu être observés jusqu'à présent montrent que dans certains cas, une fusion peut entraîner des pertes dans le cadre de la péréquation financière (dotation minimale et mesures destinées aux communes dont la quotité d'impôt est élevée, ou prestation complémentaire géo-topographique). La perspective de subir une perte financière suite à une fusion constitue un obstacle évident.

⁵⁰⁾ Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, RS 131.219

⁵¹⁾ Journal du Grand Conseil 2009, p. 1609 ss

⁵²⁾ Journal du Grand Conseil 2009, intervention Steiner p. 1599 et 1609.

al. 2, 2^e phrase ConstC en relation avec l'art. 4, al. 3), l'alinéa est adapté en conséquence. La nouvelle teneur indique donc clairement que le Conseil-exécutif peut, par voie d'arrêté, créer une commune, la supprimer ou en modifier le territoire, après que les communes concernées ont été entendues. Il découle de l'alinéa 3 que l'alinéa 2 s'applique aux cas non contestés. La formulation «peut, par voie d'arrêté» souligne d'une part que la création, la suppression ou la modification du territoire d'une commune n'est effective qu'une fois rendu l'arrêté dont elle découle directement (effet constitutif) et d'autre part que le Conseil-exécutif dispose d'un pouvoir d'appréciation en la matière (formulation potestative). La présente disposition traite de la création, de la suppression ou de la modification du territoire d'une commune intervenant indépendamment d'une fusion. Les compétences spécifiques lorsqu'il s'agit de fusions sont réglementées aux articles 4b ss, qui prévalent sur la présente disposition. La base constitutionnelle permettant au canton de créer une commune, de la supprimer ou d'en modifier le territoire se trouve à l'article 108, alinéa 2 ConstC.

Alinéa 3

Conformément à la nouvelle réglementation des compétences prévue dans la Constitution, et en complément à l'alinéa 2, l'alinéa 3 indique clairement que la décision relative à la création, à la suppression ou à la modification du territoire d'une commune incombe au Grand Conseil *dans les cas où il y a contestation*, c'est-à-dire lorsque le Conseil-exécutif refuse d'approuver de telles démarches (cf. art. 108, al. 2, phrase 2 ConstC).

L'adjonction de cette disposition permet par ailleurs de procéder à une modification stylistique en allemand.

Suite à cette adjonction, l'ancien alinéa 3 devient l'alinéa 4.

Alinéa 4

La première phrase, qui prévoit que la suppression d'une commune ou la modification de son territoire requière toujours son approbation, correspond mot pour mot à la disposition actuelle (al. 3). La seconde phrase est nouvelle; elle prévoit expressément que la compétence conférée au Grand Conseil d'ordonner des fusions, et par là de procéder à des suppressions et modifications du territoire de communes, est réservée.

Pour des raisons de systématique, la disposition prévue à l'actuel alinéa 4 de l'article 4 est introduite à l'article 4b de la nouvelle section «1a. Fusions de communes».

Article 4a

Cette disposition a été édictée dans le cadre de la modification de la loi sur les communes du 24 mars 2010 (cf. Journal du Grand Conseil 2010, p. 393 et annexe 12). Elle habilite le Conseil-exécutif à procéder lui-même aux adaptations législatives de nature purement formelle ou rédactionnelle de lois, de décrets et d'arrêtés du Grand Conseil afin d'accélérer et de simplifier le suivi législatif des fusions de communes. Sa teneur actuelle ne concerne que les adaptations formelles

et rédactionnelles consécutives à des fusions de communes. L'article est complété afin de simplifier le suivi législatif également dans les cas de création, de suppression ou de modification du territoire de communes, indépendants d'une fusion.

Titre 1a (nouveau) Fusions de communes

Les nouvelles dispositions relatives aux fusions de communes, notamment celles réglant les conditions requises pour ordonner une fusion de communes et la procédure à suivre en la matière, sont introduites dans la nouvelle section 1a. intitulée «Fusions de communes» du premier chapitre de la LCo «Dispositions générales», entre la section 1. «Principes» et la section 2. «Coopération intercommunale».

Les nouvelles dispositions relatives aux fusions de communes de la section 1a. s'appliquent aux collectivités énumérées à l'article 2, alinéa 1, lettres a à i, donc à tous les types de communes soumis à la LCo à l'exclusion des conférences régionales.

Article 4b (nouveau)

Alinéa 1

Cette disposition correspond à l'actuel alinéa 4 de l'article 4, transféré pour des raisons de systématique à l'article 4b. Une légère adaptation rédactionnelle est apportée au texte allemand. La disposition répète le principe dorénavant ancré dans la Constitution (art. 108, al. 5 ConstC) selon lequel le canton encourage les fusions de communes. Elle concrétise ensuite le mandat constitutionnel en précisant qu'il est notamment possible d'engager des ressources financières à cet effet. L'encouragement des fusions de communes par des mesures financières est actuellement réglé dans la LFCo et à l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC. Le Grand Conseil doit dorénavant pouvoir autoriser l'octroi de contributions exceptionnelles en cas de fusions ordonnées (cf. art. 4l).

Alinéa 2

Cette disposition concrétise le mandat constitutionnel énoncé à l'article 108, alinéa 5 ConstC et décrit les tâches et les obligations de l'OACOT, service de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques compétent en matière d'encouragement de fusions de communes. Le mandat légal inclut dans un premier temps le soutien et les conseils accordés aujourd'hui déjà – et largement utilisés – aux communes qui souhaitent fusionner (lit. a). La disposition précise ensuite que l'OACOT doit dorénavant pouvoir proposer des fusions de communes (lit. b) ou, si nécessaire, procéder lui-même à des études en vue d'une fusion à la place des communes concernées (lit. c). En principe, l'OACOT ne fera usage de la possibilité de proposer des fusions que lorsque les communes concernées n'entreprendront rien ou refuseront de prendre l'initiative. On peut imaginer que l'OACOT propose des fusions judiciaires suite à des réflexions touchant à l'aménagement du territoire ou compte tenu de coopérations déjà établies entre les communes concernées. Le mandat légal de proposer des fusions ou de procéder aux études nécessaires conféré à l'OACOT ne se veut pas en premier lieu un moyen de

pression ou de répression, mais doit permettre de lancer des discussions et des études sur une éventuelle fusion même dans les communes ne disposant pas de structures et de ressources importantes.

Article 4c (nouveau)

L'article 4c règle les différents types de fusions de communes.

Alinéa 1

Cette disposition établit clairement que seules les communes de même type peuvent fusionner. Sont donc admissibles les fusions de communes municipales entre elles, de communes bourgeoises entre elles, de communes mixtes entre elles, etc.

Alors que la fusion de communes municipales et de communes bourgeoises est expressément interdite par l'article 118, alinéa 2, indépendamment du fait qu'elles ne sont pas de même type, les communes municipales et les communes mixtes, qui sont toutes des communes politiques, sont considérées comme étant de même type, et peuvent fusionner entre elles (cf. commentaire de l'al. 2). Le fait que les communes municipales et les communes mixtes sont du même type n'est pas une simple fiction juridique, mais un fait, une commune mixte n'étant par son essence même rien d'autre qu'une commune municipale avec une assemblée bourgeoise constituée.

Les différents types de fusion sont décrits aux lettres *a* et *b*, par analogie avec la loi fédérale sur la fusion (art. 3, al. 1)⁵⁴. On parle de «fusion par absorption» lorsqu'une commune en reprend une ou plusieurs autres (lit. *a*). Un tel rattachement est la règle lors des fusions classiques, c'est-à-dire lors de la fusion de communes de tailles diverses ou dont les structures sont différentes, notamment d'un centre urbain et de communes environnantes. Deux communes ou plus peuvent également se réunir pour créer une nouvelle commune (lit. *b*). On parle alors de «fusion par combinaison», qui regroupe en général des communes semblables par leur taille et leurs structures. Les fusions opérées ces dernières années dans le canton de Berne⁵⁵ ont pour la plupart été traitées comme des fusions par combinaison.

L'expression «fusion de communes» englobe toujours les deux types de fusion mentionnés à l'article 4c. De même, l'expression «nouvelle commune» désigne aussi bien une commune reprenante, agrandie suite à une fusion par absorption, qu'une commune créée lors d'une fusion par combinaison. L'utilisation d'un seul terme permet d'alléger le texte législatif.

Alinéa 2

Cette disposition précise explicitement que les fusions de communes municipales et de communes mixtes sont admissibles, impliquant par là même que les deux groupes de communes sont du même type au sens de l'alinéa 1. Le fait que les fusions de communes municipales et de communes mixtes sont admissibles ne va pas de soi, car l'article 118, alinéa 2 interdit la création de nouvelles communes mixtes⁵⁶. Toutefois, la commune agrandie ou créée suite à la fusion par absorption ou à la fusion par combinaison d'une commune municipale et d'une commune mixte ou de deux communes mixtes, est toujours une commune mixte, en fait une commune municipale avec une assemblée bourgeoise, l'assemblée bourgeoise existante étant transférée telle quelle dans la nouvelle commune. La fusion de la commune mixte ne modifie en rien le statut et le patrimoine de la commune bourgeoise, même lorsque la commune mixte est reprise par une commune municipale lors d'une fusion par absorption ou qu'elle s'unit à une autre pour créer une nouvelle commune lors d'une fusion par combinaison. Le cas où la bourgeoisie, avec l'accord de la commune mixte, profite de la fusion pour constituer une nouvelle commune bourgeoise ou pour se dissoudre est bien entendu réservé⁵⁷. Lors de la fusion d'une commune municipale et d'une commune mixte, de même que lors de celle de deux communes mixtes, il faut veiller à garantir les biens de la bourgeoisie et les compétences de l'assemblée bourgeoise (art. 120, al. 2 et 122), sans pour autant que l'assemblée bourgeoise ne puisse empêcher la fusion de la commune mixte et disposer ainsi d'une sorte de droit de veto. Les droits patrimoniaux de la bourgeoisie doivent également être préservés lorsque l'assemblée bourgeoise décide de sa dissolution, avec l'approbation de la commune mixte. Dans un tel cas, et à moins que l'assemblée bourgeoise n'en ait décidé autrement, la commune municipale issue de la fusion doit continuer de comptabiliser les biens de la bourgeoisie séparément, par exemple sous forme d'une fondation non autonome au sens des articles 92 et 93 de l'ordonnance du 16 décembre 1988 sur les communes (OCo)⁵⁸ dont le conseil municipal assure l'administration, l'article 116 étant applicable par analogie.

Article 4d (nouveau)

L'article 4d règle les effets juridiques des fusions, qu'il s'agisse de fusions volontaires ou ordonnées. La formulation «nouvelle commune» utilisée doit être comprise de manière exhaustive (cf. commentaire de l'article 4c) et désigne aussi bien les communes reprenantes, agrandies suite à une fusion par absorption, que les com-

⁵⁴ Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (loi sur la fusion, LFus), RS 221.301

⁵⁵ Depuis 2003, 16 fusions impliquant 34 communes ont abouti (cf. liste à l'adresse http://www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr_gemeinden/agr_gemeinden_reformen/agr_gemeinden_reformen_fusion.htm). Depuis 1850, 43 fusions de communes ont eu lieu dans le canton de Berne.

⁵⁶ L'interdiction de créer de nouvelles communes mixtes énoncée à l'article 118, alinéa 2 LCo doit être interprétée à la lumière de la définition de ce type de commune donnée à l'article 118, alinéa 1 LCo, selon laquelle il ne s'agit que «du résultat d'une fusion entre la commune municipale et une ou plusieurs communes bourgeoises existant sur son territoire».

⁵⁷ Si l'assemblée bourgeoise, en tant qu'organe de la bourgeoisie, décide de se dissoudre, le conseil de la commune municipale représente la bourgeoisie, qui n'est plus organisée, et administre ses biens (art. 116 LCo).

⁵⁸ RSB 170.111

munes créées suite à une fusion par combinaison. L'utilisation d'un seul terme pour les communes issues des deux types de fusion permet d'alléger le texte législatif.

Alinéa 1

Lors de l'entrée en force de la fusion, les communes qui, dans le cadre d'une fusion par absorption, sont reprises par une autre (la commune reprenante, art. 4c, al. 1, lit. a) ou qui se sont réunies en une nouvelle commune dans le cadre d'une fusion par combinaison (art. 4c, al. 1, lit. b) sont supprimées. Cette disposition se base sur la loi fédérale sur la fusion (art. 3, al. 2 LFus).

Alinéa 2

Lors de l'entrée en force de la fusion, la nouvelle commune assure la succession juridique globale des anciennes communes (succession universelle), quelle que soit la forme de fusion dont il s'agit. Elle 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 expressément⁵⁹⁾. 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 constatation, qui découle du principe de la succession universelle et n'a donc pas besoin d'être réglementée, doit permettre d'écarter les incertitudes et malentendus surgis dans la pratique, notamment en ce qui concerne les droits et les devoirs liés à la qualité de membre d'organismes tels que des syndicats de communes ou des entreprises de droit privés, ou encore découlant de contrats.

Cette succession universelle peut être annulée, modifiée, ou si nécessaire précisée d'entente avec les tiers concernés. C'est pourquoi la deuxième phrase contient une réserve relative aux conventions ayant une autre teneur conclues avec des tiers. De telles conventions peuvent notamment s'avérer judicieuses dans le cas de participation à des syndicats de communes, par exemple lorsque les communes ayant fusionné font partie du même syndicat et que le règlement de ce dernier prévoit un système de pondération des voix progressif en fonction des chiffres de la population, de sorte que la pondération des voix de la nouvelle commune augmenterait de

manière substantielle si les droits existant étaient entièrement repris. Dans un tel cas, en attendant l'adaptation ordinaire du règlement du syndicat, il peut être judicieux de réglementer la pondération des voix de la nouvelle commune dans une convention provisoire de telle sorte qu'il n'y ait pas de report disproportionné des voix. Dans le cas de contrats, une adaptation, voire une résiliation unilatérale simple, faisant appel à la clause de sauvegarde, ou *clausula rebus sic stantibus*, peut être indiquée ou justifiée pour autant que les circonstances essentielles ayant justifié la conclusion du contrat aient changé à un point tel qu'on ne puisse plus exiger d'une des parties au contrat qu'elle continue de le respecter.⁶⁰⁾ Si aucune des circonstances essentielles n'a changé suite à la fusion et à la succession universelle, mais qu'il soit tout de même nécessaire d'annuler, de modifier ou de préciser la succession, il est possible de le faire au moyen d'une convention. Il importe peu qu'une éventuelle convention ayant une autre teneur soit signée avec les tiers concernés par les communes participant à la fusion avant celle-ci ou que la nouvelle commune le fasse après la fusion.

Article 4e (nouveau)

Alinéa 1

Le contrat de fusion conclu par les communes concernées sert de base à la votation sur toute fusion de communes. La présente disposition prévoit donc que le corps électoral des communes concernées se prononce sur la fusion dans le cadre d'une votation sur le contrat de fusion.⁶¹⁾ Ce contrat ne dépend pas de la forme de la fusion (fusion par absorption ou fusion par combinaison); il doit être soumis aux électeurs et électrices de toutes les communes concernées. Ces communes sont les parties au contrat, chacune agissant par son corps électoral, qui constitue son organe compétent. Il découle de la nature du contrat – qui est un acte juridique entre deux ou plusieurs parties ne pouvant être conclu qu'avec la volonté des parties concernées, ainsi que de l'expression «le corps électoral des communes concernées», que le corps électoral de chaque commune doit se prononcer séparément sur le contrat de fusion. La compétence du corps électoral est en principe impérative (art. 23, al. 1, lit. e); la décision peut toutefois être soumise à la votation populaire facultative dans les communes dotées d'un parlement, (art. 23, al. 3). Le contrat de fusion ne pouvant être conclu qu'avec l'accord de toutes les parties (c.à.d. les communes), les électeurs et les électrices doivent l'accepter ou le rejeter dans sa totalité. La décision doit être prise sans charges ni conditions et – sous réserve de l'approbation du canton – sans réserve. Si les corps électoraux de toutes les communes (ou seulement celui d'une d'entre elles) rejettent le contrat, la fusion volontaire a échoué. Il va de soi que les communes concernées, notamment celles qui ont approuvé le contrat, restent libres de soumettre un nouveau contrat de fusion à leur corps électoral. En outre, le Grand Conseil peut, le cas échéant, ordonner la fusion, conformément à

⁵⁹⁾ L'article 70 de la loi du 20 mai 1973 sur les communes (aLCo) contenait une disposition expresse relative au transfert de biens et de dettes suite à une fusion de communes, tant pour le cas où une commune est «incorporée» à une autre (al. 1) que pour celui où une nouvelle commune est constituée suite à la «réunion» de plusieurs communes (al. 2).

⁶⁰⁾ Cf. Ueli Friederich, in: D. Arn et al., Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Berne 1999, art. 64 n. 39.

⁶¹⁾ La question soumise au corps électoral est donc: «Approuvez-vous le contrat de fusion avec la commune A / avec les communes A, B, C ...?»

l'article 108 ConstC et pour autant que les conditions mentionnées à l'article 4i soient respectées.

Alinéa 2

Le contrat de fusion contient les dispositions nécessaires à l'organisation et à la mise en œuvre de la fusion. L'*alinéa 2* inclut une liste non exhaustive des éléments qui doivent être réglés, tant pour les fusions par absorption que pour les fusions par combinaison. Le contrat doit donc notamment définir les points suivants:

Lettre a: date de la fusion. Toute fusion doit entrer en vigueur au début d'une année civile.

Lettre b: nom et frontières de la nouvelle commune. Conformément à l'ordonnance fédérale du 21 mai 2010 sur les noms géographiques (ONGeo)⁶²⁾, la modification de noms de communes est soumise à l'approbation de l'Office fédéral de topographie. Les frontières sont présentées de manière appropriée sur une carte annexée au contrat de fusion.

Lettre c: grandes lignes de l'organisation de la nouvelle commune. Seules les *grandes lignes* de l'organisation doivent être réglées, par exemple le nombre de membres du conseil communal, l'existence ou l'introduction prévue d'un parlement communal, la liste des commissions habilitées à prendre des décisions, etc. Les détails seront prévus dans le règlement d'organisation de la nouvelle commune, qui sera celui de la commune reprenante lors d'une fusion par absorption, et celui de la commune créée lors d'une fusion par combinaison; ils n'ont donc pas à être précisés dans le contrat de fusion. En cas de fusion par absorption, le contrat de fusion peut se limiter à nommer les organes de la nouvelle commune et renvoyer pour le reste au règlement d'organisation de la commune reprenante. Etant donné que le corps électoral se prononce sur la base du contrat de fusion, et que le règlement d'organisation ne lui est pas du tout présenté (lors d'une fusion par absorption le règlement de la commune reprenante est automatiquement valable), ou ne lui est présenté que par la suite (lors d'une fusion par combinaison avec approbation échelonnée du contrat puis du règlement), il est indispensable de présenter au moins les grandes lignes de l'organisation de la nouvelle commune dans le contrat de fusion.

Lettre d: prise de décision sur le premier budget de la nouvelle commune. Etant donné que les communes fixent impérativement, entre autres, la quotité d'impôt dans le budget et que la *modification* de cette dernière ressortit exclusivement au corps électoral (art. 23, al. 1, lit. d), La prise de décision sur cette question d'importance politique doit être réglée dans le contrat de fusion. Le contrat doit en premier lieu préciser quand et par qui le premier budget de la nouvelle commune sera arrêté. Lorsque ce premier budget doit être arrêté *avant* la mise en œuvre de la fusion pour que la nouvelle commune puisse commencer de fonctionner avec un budget entré en force et effectuer des dépenses, et qu'il prévoit une modification de la quotité d'impôt – ce qui est fréquemment le cas lors de fusions, le contrat de fusion doit notamment définir si et quand le corps électoral des communes supprimées pour-

ront participer à la décision. Dans la pratique, il a régulièrement été prévu que l'ensemble des électeurs et des électrices des communes participant à la fusion arrêtent le budget de la nouvelle commune *avant* la fusion, également lors des fusions par absorption. Toutefois, lors d'une pure fusion par absorption, il n'est pas impératif que le corps électoral de la commune reprise participe à la décision sur le budget avant la fusion. Il va de soi que le contrat de fusion peut aussi prévoir que le premier budget de la nouvelle commune ne sera approuvé par l'organe compétent qu'une fois la fusion entrée en force.

Lettre e: prise de décision sur un éventuel règlement de fusion. Si des actes législatifs, des dispositions ou des plans de la ou des communes supprimées doivent rester en vigueur après la fusion, il convient de le définir dans un règlement (cf. art. 4f). Le contrat de fusion doit à cet égard uniquement définir la question de la décision, c'est-à-dire quand et selon quelle procédure le règlement de fusion doit être arrêté. En tant que règlement, il doit impérativement être édicté par le législatif communal (corps électoral ou parlement communal). Le contrat de fusion peut notamment prévoir que le règlement relatif à la fusion sera soumis au corps électoral des communes concernées en même temps, bien que comme objet séparé, que le contrat de fusion, ou qu'il sera édicté par l'ensemble des électeurs et des électrices de la future commune avant l'entrée en force de la fusion.

Alinéa 3

Cet alinéa précise les éléments qui doivent être définis dans les contrats concernant les fusions par combinaison en plus des contenus minimum énoncés à l'alinéa 2. Il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive. Ces éléments ne sont pas nécessaires lors de fusions par absorption, d'autant plus que dans de tels cas il n'est pas nécessaire d'édicter un règlement d'organisation, ni de désigner les organes de la nouvelle commune, le droit de la commune reprenante (notamment son règlement d'organisation) étant automatiquement repris tel quel et les organes ne changeant pas.

Selon la *lettre a*, lors d'une fusion par combinaison, le contrat de fusion règle la décision concernant le règlement d'organisation destiné à la nouvelle commune. Juridiquement, de telles fusions donnent toujours naissance à une nouvelle commune pour laquelle, comme pour toute commune, il convient d'édicter un règlement d'organisation. L'adoption d'un tel règlement fait partie des tâches exclusives du corps électoral (art. 23, al. 1, lit. c). Le contrat de fusion doit, à cet égard, uniquement régler quand et comment le règlement d'organisation de la nouvelle commune doit être arrêté. Il peut prévoir que ce règlement soit présenté au corps électoral de chacune des communes concernées en même temps que le contrat de fusion, mais comme objet distinct (deux décisions séparées). Dans de tels cas, les conséquences de décisions divergentes (approbation du contrat et refus du règlement) doivent être prévues dans le contrat de fusion. Le contrat de fusion peut également prévoir que le règlement d'organisation soit soumis à l'ensemble du corps électoral de la future commune après la votation sur la fusion, mais avant l'entrée en force de celle-ci. L'élément déterminant pour la fusion est toutefois dans tous les cas

⁶²⁾ RS 510.625

l'approbation du contrat de fusion, un rejet du règlement d'organisation ne conduisant pas à l'invalidation de la décision sur la fusion.

Selon la *lettre b*, lors d'une fusion par combinaison, le contrat de fusion règle la constitution des organes de la nouvelle commune. Il convient notamment de régler quand et selon quelle procédure les éventuelles élections auront lieu. On peut aussi envisager que le contrat prévoie que les organes élus aux fonctions des communes supprimées soient désignés comme organes des fonctions correspondantes de la nouvelle commune pour une période transitoire, les deux années suivant la fusion par exemple. La présente disposition garantit que la nouvelle commune issue d'une fusion par combinaison dispose des organes nécessaires et puisse agir dès l'entrée en force de la fusion.

Article 4f (nouveau)

L'éventuel maintien en vigueur d'actes législatifs, de dispositions ou de plans des communes supprimées doit légalement être fixé dans un règlement de fusion. Il doit donc être prévu dans un acte adopté par le législatif communal (corps électoral, parlement communal). Dans la pratique, il est nécessaire de maintenir la réglementation fondamentale en matière de construction des communes supprimées en vigueur sur l'ancien territoire de ces dernières en attendant que la nouvelle commune ait édicté une réglementation fondamentale pour l'ensemble de son territoire. Sinon, la fusion doit s'accompagner d'une révision de l'aménagement local, ce qui n'est souvent pas possible et pourrait dans certains cas être délicat sur le plan juridique (principe de la stabilité des plans). Il est en outre très souvent nécessaire de prolonger la validité des différentes réglementations relatives aux émoluments jusqu'à l'édition d'une réglementation uniforme par la nouvelle commune. La nécessité de prolonger, pour une durée indéterminée après la fusion, la validité, totale ou partielle, d'actes législatifs, de dispositions ou de plans des communes supprimées pour une période temporaire peut se présenter aussi bien lors de fusions par absorption que de fusions par combinaison.

Article 4g (nouveau)

Comme indiqué plus haut, les fusions par combinaison donnent juridiquement toujours naissance à une nouvelle commune. C'est pourquoi, vu que chaque commune doit disposer d'un règlement d'organisation, il convient d'en édicter un pour la nouvelle commune et de le faire avant l'entrée en force de la fusion afin de garantir sa capacité d'agir.

L'alinéa 1 précise donc qu'en cas de fusion par combinaison, il convient d'arrêter le règlement d'organisation de la nouvelle commune avant la fusion, l'adoption d'un tel règlement faisant partie des tâches exclusives du corps électoral (art. 23, al. 1, lit. c). Le nouveau règlement d'organisation devrait donc en fait être adopté par le corps électoral *de la nouvelle commune*, c'est-à-dire après la fusion, ce qui serait toutefois trop tard eu égard à la capacité d'agir de la nouvelle entité. Il doit donc être édicté avant l'entrée en force de la fusion. C'est pourquoi il est prévu que le contrat de fusion règle les modalités concernant la prise de décision sur le règlement

d'organisation destiné à la nouvelle commune (art. 4e, al. 3, lit. a). Il peut prévoir que ce règlement soit présenté séparément au corps électoral de chacune des communes concernées (p. ex. en même temps que le contrat de fusion), ou que le corps électoral de toutes les communes concernées constitue pour cette affaire un corps électoral unique afin de se prononcer sur le règlement d'organisation avant l'entrée en force de la fusion.

L'alinéa 2 prévoit que si aucun règlement d'organisation n'a été approuvé avant la fusion, le Conseil-exécutif en édicte un à titre supplétif. Cette disposition garantit que la nouvelle commune disposera, dès sa création, du règlement d'organisation indispensable pour qu'elle puisse agir et fonctionner. On évite par la même occasion que la prise de décision sur le règlement d'organisation ne serve de prétexte pour remettre une nouvelle fois la décision de fusionner en question. La compétence conférée au Conseil-exécutif d'édicter un règlement d'organisation à titre supplétif souligne encore que la décision d'opérer une fusion est exclusivement liée à l'approbation du contrat de fusion.

Article 4h (nouveau)

L'article 4h traite des fusions volontaires, c'est-à-dire de celles que les communes concernées ont approuvées.

Alinéa 1

L'adaptation de l'article 108, alinéa 2 ConstC habilite le Conseil-exécutif à approuver les fusions non contestées (cf. commentaire de l'art. 108 ConstC). La présente disposition précise cette compétence et la limite aux fusions qui ne sont contestées ni par les communes concernées ni par le canton. *Ce n'est donc que dans de tels cas que le Conseil-exécutif est compétent en matière d'approbation*. Lorsqu'une fusion n'est pas contestée par les communes concernées, elle peut être considérée comme volontaire. C'est pourquoi la présente disposition utilise la formulation «fusions volontaires».

Alinéa 2

Le Conseil-exécutif approuve la fusion lorsqu'elle est conforme au droit et qu'aucun intérêt cantonal prépondérant ne s'y oppose. Il rend sa décision, qui a essentiellement un caractère politique, en qualité de dernière instance cantonale.

Alinéa 3

Si le Conseil-exécutif n'approuve pas une fusion volontaire de communes (c'est-à-dire approuvée par les communes concernées), le Grand Conseil tranche la question (cf. commentaire de l'art. 108, al. 2 ConstC). Les communes concernées doivent avoir été entendues au préalable. L'audition est menée par le Conseil-exécutif dans le cadre de la procédure visant à déterminer si la fusion qu'il entend rejeter est susceptible d'être approuvée. Il n'y a bien entendu pas d'audition lorsque le Conseil-exécutif approuve la fusion.

Articles 4i (nouveau) à 4l (nouveau)

Les articles 4i à 4l traitent des fusions que les communes concernées (ou certaines d'entre elles) n'ont pas approuvées. L'article 4i détermine les conditions auxquelles le Grand Conseil peut ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées et énonce les détails concrets complétant l'article 108, alinéa 3 ConstC, qui prévoit que le Grand Conseil peut ordonner la fusion de communes (contre la volonté de celles-ci) lorsque des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants l'exigent. L'article 4k contient des dispositions formelles et l'article 4l constitue la base légale permettant de verser une contribution exceptionnelle lorsque le Grand Conseil ordonne une fusion.

Article 4i (nouveau)

Alinéa 1

Cette disposition cite une série d'intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants en présence desquels il semble justifié d'ordonner une fusion de communes contre la volonté de celles-ci au sens de l'article 108, alinéa 3 ConstC. Le Grand Conseil *peut* donc, sur proposition du Conseil-exécutif et comme solution de dernier recours, ordonner une fusion lorsqu'une commune n'est plus en mesure d'accomplir durablement les tâches qui lui incombent de manière autonome. Deux conditions doivent ainsi être réunies: la commune ne doit plus être en mesure d'accomplir ses tâches *premièrement durablement*, et *deuxièmement de manière autonome*. Il va de soi qu'une vacance momentanée au sein du conseil municipal ou le simple fait qu'une tâche communale est confiée à un tiers ne sauraient justifier la décision d'ordonner une fusion. C'est le Conseil-exécutif qui propose au Grand Conseil d'ordonner une fusion de communes. Sa proposition doit inclure, outre les bases, commentaires et informations matérielles nécessaires pour se prononcer sur l'opportunité d'ordonner une fusion, le projet d'arrêté dans lequel le Grand Conseil règle la mise en œuvre de la fusion (art. 4k). La commission de justice du Grand Conseil préavise cette proposition à l'intention du plenum (art. 23, al. 2, lit. f LGC). Le Grand Conseil est libre de donner suite ou non à la proposition du Conseil-exécutif, ce qu'indique clairement la formulation potestative. Comme indiqué plus haut, il n'est, pour des raisons constitutionnelles, admissible d'ordonner une fusion que si des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants l'exigent et que le principe de la proportionnalité est respecté (c.à.d. que la solution est adaptée et ne pourrait être remplacée par une mesure moins rigoureuse).

Les lettres *a* à *c* définissent de manière exhaustive dans quels cas on peut envisager d'ordonner la fusion d'une commune non viable parce qu'elle n'est plus en mesure d'accomplir durablement les tâches qui lui incombent de manière autonome. Il s'agit là d'une énumération non cumulative, il suffit donc *qu'une* des situations mentionnées ci-dessous soit remplie pour qu'une commune soit considérée comme non viable au sens de la présente disposition:

- *lettre a*: la commune présente un découvert du bilan de manière répétée et aucune possibilité d'assainissement n'est envisageable à moyen terme;

- *lettre b*: la capacité d'agir des organes communaux est compromise suite à la vacance durable ou permanente de fonctions ou de postes administratifs importants;
- *lettre c*: la commune n'est pendant une durée prolongée pas en mesure de répondre aux dispositions prévues par la Confédération, le canton ou les Eglises nationales⁶³⁾ pour l'exécution de tâches communales importantes.

Comme nous l'avons indiqué, les conditions susmentionnées n'ont pas à être cumulées. L'utilisation de formulations ouvertes – «de manière répétée», «envisageable à moyen terme», «de fonctions ou de postes administratifs importants», «tâches communales importantes», «une durée prolongée» – laisse au Grand Conseil un large pouvoir d'appréciation dans sa décision d'ordonner ou non une fusion, pouvoir qu'il doit bien entendu exercer dans le respect de ses obligations. Il dispose donc de la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir prendre une décision adaptée à chaque situation.

Alinéa 2

Cette disposition requiert du Grand Conseil qu'il tienne compte notamment des conditions géographiques, historiques, culturelles, économiques et financières, ainsi que des coopérations mises en place par les communes concernées, lorsqu'il ordonne une fusion de communes au sens de l'alinéa 1. Elle a été ajoutée après la procédure de consultation.

Alinéa 3

Cette disposition présente un autre cas dans lequel une fusion peut être ordonnée. Elle prévoit que le Grand Conseil, sur proposition du Conseil-exécutif, peut ordonner la fusion de plus de deux communes contre leur volonté lorsque la majorité des communes concernées *et* du corps électoral a approuvé la fusion lors d'une votation de principe ou s'est prononcée positivement dans le cadre de la votation sur le contrat de fusion, et que la fusion volontaire a échoué suite au rejet du contrat par une minorité. Dans de telles situations, il se peut que ce soient des intérêts communaux ou régionaux prépondérants qui justifient en premier lieu la nécessité d'ordonner une fusion, par exemple, sur le plan organisationnel, la nécessité de pourvoir des fonctions vacantes, sur le plan financier les synergies dues à la compensation des charges intercommunales, ou sur le plan de l'aménagement du territoire la création d'un espace fonctionnel judicieux. L'autorisation octroyée au Grand Conseil d'ordonner une fusion de plus de deux communes doit notamment permettre

⁶³⁾ Les dispositions des Eglises nationales découlent de la réglementation de leurs affaires ecclésiastiques intérieures (art. 3, al. 2 de la loi du 6 mai 1945 sur les Eglises nationales bernoises, loi sur les Eglises, LEgl; RSB 410.11), qui incluent tout ce qui concerne la prédication, la doctrine, la cure d'âmes, le culte, la tâche religieuse des Eglises nationales, des paroisses et des ecclésiastiques, la diaconie ainsi que la mission. Les dispositions qui en découlent pour les paroisses concernent les prestations de base des Eglises. Bien que les paroisses soient sur les plans structurel et organisationnel soumises à la législation sur les communes, leur mandat relève essentiellement des affaires ecclésiastiques intérieures.

d'éviter qu'un projet de fusion de plus de deux communes soutenu par la majorité des communes concernées et de leurs citoyennes et citoyens, souvent après des études et des travaux préalables de longue haleine, n'échoue finalement en raison de l'opposition d'une minorité, comme cela s'est passé pour un projet de fusion de six communes du Jura bernois en 2008 (projet de fusion du Bas-Vallon)⁶⁴⁾. Pour pouvoir ordonner une fusion, il faut impérativement que les communes concernées aient voté soit lors d'une votation de principe, soit dans le cadre de la votation sur le contrat de fusion. Si les ayants droit au vote ne se sont pas prononcés, il n'est pas (encore) opportun d'ordonner une fusion.

Ici aussi, il est bien entendu laissé à l'appréciation du Grand Conseil de décider s'il entend, comme solution de dernier recours ou comme mesure la plus rigoureuse, ordonner une fusion contre la volonté de certaines communes. Dans de telles situations, le principe de la proportionnalité requiert que l'on procède à une pesée approfondie des intérêts ainsi qu'à un examen détaillé de la nécessité et du caractère approprié de la mesure avant d'ordonner une fusion, et que l'on examine des mesures moins rigoureuses telles qu'une éventuelle réduction des prestations liées à la péréquation financière au sens de l'article 35a LPFC.

Alinéa 4

Les communes concernées ainsi que les milieux désignés dans la législation spéciale doivent avoir été entendus avant que le Grand Conseil puisse ordonner une fusion de communes contre la volonté de celles-ci. L'audition est menée par le Conseil-exécutif, en vue de la proposition qu'il soumettra au Grand Conseil. Le résultat de l'audition et son évaluation font donc partie de la proposition présentée au parlement par le gouvernement. Cela n'exclut pas que la Commission de justice du Grand Conseil, dans le cadre de l'examen préliminaire de la proposition, ou le Grand Conseil, dans le cadre de sa pesée des intérêts, entende (une nouvelle fois) les communes concernées. L'obligation d'entendre les communes concernées découle du droit d'être entendu, qui fait lui-même partie du droit constitutionnel à une procédure équitable. Il est explicitement prévu à l'article 108, alinéa 3 ConstC pour ce qui est de la possibilité d'ordonner des fusions de communes, et constitue ainsi une base pour la pesée exhaustive des intérêts à laquelle doit procéder le Grand Conseil avant d'ordonner une fusion. La législation spéciale peut prévoir qu'outre les communes concernées, certains milieux doivent être entendus. Cela concerne notamment le Conseil du Jura bernois (CJB) lorsque des communes de cette région sont concernées (art. 31, lit. e LStP), ainsi que les organes de l'Eglise nationale concernée, qui doivent être entendus lorsqu'il s'agit d'ordonner une fusion de paroisses (art. 3a, al. 2 LEgl). Le droit d'être entendu avant la décision n'est pas un droit de veto des communes concernées ou des milieux désignés dans la législation spéciale.

⁶⁴⁾ La fusion des communes de La Heutte, Péry, Orvin, Plagne, Romont et Vauffelin en une commune de Rondchâtel a échoué suite au refus du corps électoral des communes d'Orvin et de Péry le 1^{er} juin 2008.

Article 4k (nouveau)

Alinéa 1

Le Grand Conseil ordonne une fusion de communes par voie d'arrêté. Etant donné que la présente disposition légale est soumise à la votation facultative (art. 62, al. 1, lit. f ConstC), voire à la votation obligatoire si 100 membres du parlement le demandent (art. 61, al. 2 ConstC), la fusion ordonnée par le Grand Conseil dispose, en plus de la légitimité politique, de la légitimité démocratique requise⁶⁵⁾. Si la demande de vote populaire aboutit, ou si l'arrêté est soumis à la votation obligatoire suite à la demande de 100 membres du Grand Conseil, c'est le corps électoral du canton qui décide s'il convient d'ordonner une fusion.

Dans chaque cas particulier, le Grand Conseil prévoit les dispositions nécessaires dans un arrêté ad hoc. Il définit notamment la forme de la fusion (fusion par absorption ou fusion par combinaison), la date de son entrée en vigueur, ainsi que le nom et les frontières de la nouvelle commune.

Alinéa 2

Alors que c'est le Grand Conseil qui ordonne la fusion et en règle l'exécution par voie d'arrêté (soumis à la votation populaire), il appartient au Conseil-exécutif de prévoir les dispositions transitoires requises pour l'organisation de la nouvelle commune dans une ordonnance à validité limitée. Cette ordonnance inclut notamment le règlement d'organisation et les autres dispositions nécessaires, dont celles relatives à l'éventuel maintien en vigueur d'actes législatifs, de dispositions ou de plans des communes supprimées, à la détermination du premier budget et à la désignation des organes de la nouvelle commune. Si le Grand Conseil a ordonné une fusion par absorption, le Conseil-exécutif n'a pas à édicter le règlement d'organisation ni à désigner les organes de la nouvelle commune, le règlement d'organisation de la commune reprenante restant automatiquement valable après la fusion, et les membres de ses organes continuant d'occuper les mêmes fonctions.

Les adaptations suivantes ont été apportées à la disposition mise en consultation sur la façon d'ordonner des fusions de communes (art. 4f, al. 4): d'une part, le présent article 4k prévoit qu'un *arrêté* du Grand Conseil soumis à la votation est requis pour ordonner une fusion de communes, alors que le projet mis en consultation prévoyait que cette décision soit prise sous la forme de la loi. D'autre part, le Conseil-exécutif est habilité à édicter les dispositions transitoires requises pour l'organisation de la nouvelle commune sous forme d'ordonnance à validité limitée, de sorte que le Grand Conseil peut se limiter à ordonner la fusion et à en régler l'exécution.

⁶⁵⁾ Conformément à l'article 62 ConstC, la demande de vote populaire aboutit lorsqu'elle est signée par 10 000 citoyens et citoyennes dans les 3 mois qui suivent la publication du projet.

Article 4I (nouveau)

Alinéa 1

Le nouvel article 4I constitue la base légale permettant le cas échéant d'octroyer une contribution exceptionnelle lorsqu'une fusion est ordonnée conformément à l'article 4i.

Selon l'*alinéa 1*, lorsqu'il ordonne une fusion, le Grand Conseil peut octroyer une contribution exceptionnelle à la nouvelle commune afin d'atténuer les charges supplémentaires résultant le cas échéant de la fusion. Ainsi que le souligne la formulation potestative, il n'existe pas de droit à une telle contribution. Il est ainsi laissé à l'appréciation du Grand Conseil de décider s'il entend octroyer une contribution exceptionnelle et de quel montant. Le versement d'une contribution exceptionnelle, qui vient s'ajouter à l'aide financière au sens de la LFCo (cf. al. 3), vise notamment à atténuer de manière modérée les éventuelles charges supplémentaires découlant pour la nouvelle commune d'une fusion ordonnée incluant une commune aux ressources limitées. Une telle contribution permet par exemple au Grand Conseil de prendre en compte d'importantes différences de capacité contributive ou d'endettement des communes concernées, et de les atténuer pendant une période transitoire déterminée.

Alinéa 2

Conformément au présent article, l'octroi d'une éventuelle contribution exceptionnelle est fixé par voie d'arrêté du Grand Conseil. L'*alinéa 2* prévoit que les compétences en matière d'autorisation de dépenses de peuple sont déléguées au Grand Conseil, ce qui indique clairement que l'arrêté du Grand Conseil n'est soumis ni à la votation facultative ni à la votation obligatoire. L'arrêté du Grand Conseil concernant sa décision d'ordonner une fusion étant soumis à la votation facultative, il est justifié de laisser au parlement la compétence définitive d'octroyer une contribution exceptionnelle.

Alinéa 3

Cet alinéa précise que l'éventuelle contribution exceptionnelle octroyée lorsqu'une fusion a été ordonnée vient s'ajouter à l'aide financière prévue aux articles 3ss LFCo et qu'elle est portée à la charge du compte de fonctionnement. Le versement de contributions exceptionnelles n'est donc pas imputé au crédit-cadre autorisé tous les quatre ans par le Grand Conseil pour l'encouragement des fusions de communes.

Article 23

L'article 23 traite des affaires qui ressortissent (exclusivement) au corps électoral.

L'*alinéa 1*, *lettre e* est complétée en ce sens que la fusion de communes est dorénavant expressément mentionnée, en plus de la création ou de la suppression d'une commune, ou de la modification de son territoire. Il est ainsi clairement établi que l'introduction d'une procédure relative à une de ces démarches ressortit en principe

exclusivement au corps électoral. Le règlement d'organisation peut le cas échéant attribuer cette compétence au parlement communal (conseil de ville, conseil général de la commune), mais les décisions y relatives sont soumises à la votation facultative (art. 23, al. 3).

La *lettre f* renvoie actuellement à l'article 4 pour ce qui concerne le préavis du corps électoral dans les affaires de création ou de suppression d'une commune, ou de modification de son territoire. L'audition des communes étant également prévue à l'article 4i dans le cadre de l'approbation des fusions de communes, il convient de compléter la *lettre f* en conséquence.

Article 118

L'article 118 définit les communes mixtes (al. 1) et interdit d'en créer de nouvelles (al. 2). Ces dispositions ne changent pas, et la création de nouvelles communes mixtes suite à la réunion d'une commune municipale et d'une commune bourgeoise reste interdite.

L'adjonction d'un *alinéa 3* précise toutefois qu'une commune municipale et une commune mixte existante peuvent fusionner en une commune mixte, de même que deux communes mixtes ou plus. De telles fusions ne sont pas considérées comme la création de nouvelles communes mixtes, même si les communes agrandies ou les communes créées suite à de telles fusions sont toujours, ou à nouveau, des communes mixtes (c.à.d. une commune municipale avec une assemblée bourgeoise), indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une fusion par absorption ou d'une fusion par combinaison. Le cas où la bourgeoisie, avec l'accord de la commune municipale, profite de la fusion pour constituer une nouvelle commune bourgeoise ou pour se dissoudre est bien entendu réservé. Etant donné que dans de tels cas (et uniquement dans de tels cas) il n'y a plus d'assemblée bourgeoise dans la nouvelle commune, on se trouve en présence d'une simple commune municipale. L'existence de la commune bourgeoise et les droits patrimoniaux de la bourgeoisie ne sont toutefois pas touchés lors de la fusion d'une commune mixte avec une commune municipale, ou de plusieurs communes mixtes, c'est pourquoi la bourgeoisie n'a aucun droit de veto contre une fusion (cf. commentaire de l'art. 4c, al. 2).

6.3 Modifications indirectes d'autres actes législatifs

6.3.1 Loi sur le statut particulier (LStP)

Article 31

L'article 31 LStP traite de la participation politique du Conseil du Jura bernois (CJB) et désigne les affaires sur lesquelles porte cette participation.

La nouvelle *lettre e* complète le droit de participation du CJB en ajoutant les fusions ordonnées au sens de l'article 108, alinéa 3 ConstC, pour autant que des communes du Jura bernois soient concernées, à la liste des affaires sur lesquelles le CJB peut se prononcer. C'est dans tous les cas le Grand Conseil qui est compétent pour ordonner une fusion contre la volonté des communes impliquées (art. 108, al. 3

ConstC et 4i LCo). Le droit de participation du CJB en la matière consiste à être entendu avant que le parlement n'ordonne une telle fusion. L'audition est menée par le Conseil-exécutif, en vue de la proposition qu'il soumettra au Grand Conseil. Le résultat de l'audition et son évaluation font donc partie de la proposition présentée au parlement par le gouvernement. Cela n'exclut bien entendu pas que la Commission de justice du Grand Conseil, dans le cadre de l'examen préliminaire de la proposition, ou le Grand Conseil avant d'ordonner la fusion, entende (une nouvelle fois) le CJB. L'audition du CJB est un des éléments servant de base au Grand Conseil dans la pesée approfondie des intérêts sur laquelle doit reposer sa décision d'ordonner une fusion. La présente disposition concrétise le droit d'être entendu «des milieux désignés dans la législation spéciale» prévu à l'article 4i, alinéa 4 LCo.

Suite à l'adjonction de la nouvelle lettre *e*, les anciennes lettres *e* à *g* deviennent les lettres *f* à *h*, sans subir aucun changement matériel.

6.3.2 Loi sur les droits politiques (LDP)

Article 24b

L'article 24b LDP désigne les neuf cercles électoraux (pour l'élection du Grand Conseil), les cercles électoraux du Mittelland septentrional et du Mittelland méridional étant définis aux annexes 1 et 2.

Selon la teneur actuelle de l'article 24b, alinéas 2 et 3 LDP, sont compétents pour modifier l'annexe 1 ou l'annexe 2 le Grand Conseil lorsqu'il crée une commune ou en supprime une par voie d'arrêté, ou le Conseil-exécutif lorsqu'il approuve le changement de nom d'une commune. Afin de simplifier la mise en œuvre législative des modifications touchant à l'existence ou au territoire de communes (cf. art. 4a LCo) et parce que la création, la suppression et la modification du territoire de communes, ainsi que les fusions, ne seront plus soumises au Grand Conseil que dans les cas contestés, donc exceptionnellement, il convient d'adapter l'actuelle attribution des compétences. *L'alinéa 2* prévoit donc que le Conseil-exécutif procède aux adaptations de l'annexe 1 ou de l'annexe 2, requises suite à la création, à la suppression ou à la fusion de communes, et qu'il adapte l'annexe 1 ou l'annexe 2 lorsqu'il approuve le changement de nom d'une commune. De simples modifications de territoire de communes n'ayant pas de répercussions sur les annexes 1 et 2, elles ne sont plus mentionnées.

En raison de la nouvelle teneur de l'alinéa 2, l'alinéa 3 peut être abrogé.

6.3.3 Loi sur le Grand Conseil (LGC)

Article 23

L'article 23 LGC fixe les compétences de la Commission de justice du Grand Conseil. Conformément à l'actuel article 23, alinéa 2, lettre *f*, il incombe notamment à celle-ci de décider «sous réserve du droit d'évocation du Grand Conseil, de la création, de la suppression et de la modification du territoire de communes selon les prescriptions de la législation sur les communes».

La lettre f est adaptée et prévoit que la Commission de justice donne son préavis dans les affaires du Grand Conseil relatives à la création, à la suppression et à la modification du territoire de communes ainsi qu'aux fusions contestées. Ces affaires concernent d'une part les projets de création, de suppression et de modification du territoire de communes ainsi que de fusions auxquels le Conseil-exécutif s'est opposé, et d'autre part les affaires concernant les fusions ordonnées contre la volonté des communes au sens de l'article 108, alinéa 3 ConstC. La Commission de justice est donc compétente pour préavisier les modifications touchant à l'existence ou au territoire de communes, mais uniquement dans les cas contestés ou lorsqu'une fusion a été ordonnée. Dans de telles affaires, elle n'est plus habilitée à décider, sous réserve du droit d'évocation du Grand Conseil, mais elle est chargée de donner son préavis à l'intention du parlement. Vu l'importance juridique et politique de la décision, il semble en effet judicieux d'attribuer à nouveau la compétence au plénum. En préparant son préavis, la Commission de justice entend (une nouvelle fois) les communes concernées et les milieux désignés dans la législation spéciale (art. 4i, al. 4 LCo) lorsqu'elle estime qu'une telle audition est judicieuse pour permettre au Grand Conseil de procéder à une pesée approfondie des intérêts.

6.3.4 Loi d'organisation (LOCA)

Articles 38 et 39a

L'article 38 LOCA énumère les 26 districts et précise que l'appartenance des communes à un district est définie à l'annexe 1. L'article 39a indique que les cinq régions administratives et les dix arrondissements administratifs sont les subdivisions administratives décentralisées ordinaires du canton et que la répartition des communes entre les régions et les arrondissements administratifs est précisée à l'annexe 2. Les deux dispositions prévoient que ces annexes soient modifiées par le Grand Conseil (lorsqu'il crée ou supprime une commune par voie d'arrêté) ou par le Conseil-exécutif (lorsqu'il approuve le changement de nom d'une commune).

Afin de simplifier la mise en œuvre législative des modifications touchant à l'existence ou au territoire de communes (cf. art. 4a LCo) et parce que la création, la suppression et la modification du territoire de communes, ainsi que les fusions, ne seront plus soumises au Grand Conseil que dans les cas contestés, donc exceptionnellement, il convient d'adapter l'actuelle attribution des compétences prévue aux alinéas 4 et 5 de l'article 38 et 5 et 6 de l'article 39a, de telle sorte que le Conseil-exécutif procède aux adaptations des annexes 1 ou 2 requises suite à la création, à la suppression ou à la fusion de communes, et qu'il adapte les annexes 1 ou 2 lorsqu'il approuve le changement de nom d'une commune. De simples modifications de territoire de communes n'ayant pas de répercussions sur les annexes, elles ne sont plus mentionnées. En raison des adaptations opérées aux articles 38, alinéa 4 et 39a, alinéa 5, les actuels alinéas 5 de l'article 38 et 6 de l'article 39a sont abrogés.

6.3.5 Loi sur les fusions de communes (LFCo)

Article 1

Afin de pouvoir renforcer l'encouragement des fusions de paroisses de manière accrue, ainsi que cela a été demandé à juste titre lors de la procédure de consultation, l'*alinéa 1* est complété pour que de telles fusions soient soumises à la LFCo. La base légale permettant au canton d'offrir des incitations financières aux fusions de paroisses et de soutenir financièrement les fusions abouties est ainsi créée. Outre le fait que le Grand Conseil pourra à l'avenir également ordonner des fusions de paroisse sur la base de l'article 108, alinéa 3 ConstC, l'intérêt marqué que de telles fusions représentent pour le canton plaide en faveur de cet élargissement du domaine de validité de la LFCo. D'autant plus que les paroisses, comme les communes politiques, sont des collectivités financées par les impôts, dont la capacité de fournir des prestations peut être renforcée par des fusions aboutissant à de plus grandes entités. Le fait que les paroisses sont financées par les impôts justifie qu'elles soient traitées de la même manière que les communes municipales et les communes mixtes en ce qui concerne les incitations financières à fusionner, alors que les collectivités de droit communal non financées par les impôts, notamment les communes bourgeoises et les corporations bourgeoises, restent en dehors du domaine d'application de la LFCo.

Les paroisses étant soumises à la LFCo, les avantages ayant des répercussions financières jusque là octroyés aux paroisses issues d'une fusion disparaissent. Cette remarque s'applique notamment à la pratique selon laquelle les réductions de postes d'éclésiastiques ne sont mises en œuvre que six ans au plus tôt après la fusion. Puisque les paroisses bénéficieront de prestations complémentaires dans le cadre d'études portant sur des fusions ainsi que d'aides financières aux fusions abouties, le maintien de cette pratique ne semble ni justifié ni approprié. Ainsi, le fait que les paroisses soient soumises à la LFCo ne devrait guère avoir d'incidences sur les coûts supportés par le canton.

Articles 3 à 6

L'introduction du nouvel article 7a requiert une nouvelle structure (numérotation) des titres marginaux des articles 3 à 6. Par ailleurs, des modifications d'ordre rédactionnel n'entraînant aucun changement matériel sont apportées à l'article 3, alinéas 1 et 2. Compte tenu des diverses formes de fusion de communes et de la distinction faite à cet égard dans la loi sur les communes (art. 4d, al. 2), la formulation «commune issue de la fusion» est notamment remplacée par «nouvelle commune».

Article 7

Dans sa teneur actuelle, l'article 7 prévoit que lors de fusions successives (fusions en cascade), la population résidente des communes ayant déjà bénéficié d'aides financières lors d'une précédente fusion n'est pas prise en considération une deuxième fois dans le calcul de la nouvelle aide financière. Cette disposition ne précise toutefois pas ce qu'on entend par fusions successives, ce qui a fait naître des incertitudes dans la pratique. Le complément prévu indique donc clairement qu'en

cas de fusions successives, la population résidente de communes ayant fusionné moins de trois ans auparavant n'est pas prise en considération. Si en revanche une précédente fusion a eu lieu trois ans ou plus auparavant, la population de toutes les communes est prise en considération lors du calcul de l'aide financière à la fusion.

Article 7a (nouveau)

Etant donné que les paroisses sont soumises à la LFCo (cf. art. 1), il convient de réglementer ici les prestations complémentaires et les aides financières octroyées aux fusions de paroisses. En effet, d'une part, les conditions de l'octroi d'une aide financière à une fusion aboutie (ancrées à l'art. 3) sont adaptées aux fusions de communes politiques et ne tiennent pas compte de la situation différente des paroisses, notamment en ce qui concerne la taille, et d'autre part il s'agit de garantir que les fusions de paroisses ne soient pas soutenues par des ressources provenant du Fonds pour les cas spéciaux alimenté par les communes et le canton au sens de l'article 49 LPFC.

L'*alinéa 1* fixe le montant de l'aide financière octroyée lors de fusions de paroisses à 200 000 francs au maximum. L'OACOT est le service de la JCE compétent pour l'octroi de telles aides (art. 9, al. 3). La formulation potestative précise qu'il n'existe aucun droit à l'octroi d'une aide financière. Indépendamment du fait que la nouvelle paroisse doit présenter une demande, les conditions suivantes doivent être remplies pour qu'une aide soit accordée: la fusion doit être entrée en force (lit. a) et les ressources financières nécessaires (selon l'art. 8) doivent être disponibles (lit. b).

Le mode de calcul de l'aide octroyée à une fusion aboutie est présenté à l'*alinéa 2*. Il tient compte de la situation financière des paroisses qui ont fusionné et du nombre de leurs paroissiens. L'OACOT est également compétent pour le calcul de l'aide financière. La procédure relative au dépôt de la demande, à l'information sur le montant de l'aide financière qu'il est possible d'escompter, à l'octroi de l'aide et aux voies de droit est définie à l'article 9.

L'*alinéa 3* règle l'octroi de prestations complémentaires liées à des projets dans le cadre d'études préliminaires de fusions de paroisses. La disposition relative aux fusions volontaires de communes municipales et de communes mixtes applicable par analogie figure à l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC. Le présent alinéa s'en distingue sur deux points: d'une part, les prestations complémentaires accordées pour l'étude préliminaire de fusions de paroisses se montent à 50 000 francs par cas au maximum, quel que soit le nombre de paroisses participant à la fusion, alors que les fusions de plus de deux communes politiques touchent des prestations plus élevées. D'autre part, les prestations complémentaires accordées aux paroisses sont à la charge du crédit-cadre prévu à l'article 8, alinéa 2, alors que celles accordées aux fusions volontaires de communes politiques grèvent le financement spécial Fonds pour les cas spéciaux (art. 49 LPFC), ce qui est hors de question pour les paroisses, ce fonds ayant (à l'époque) été alimenté par les communes et le canton et ne pouvant donc être utilisé que pour les communes.

Article 9

Afin d'uniformiser les formulations utilisées dans la LFCo et la LCo (cf. art. 4d, al. 2 LCo), la tournure «commune issue de la fusion» est remplacée par «nouvelle commune» à l'*alinéa* 3. L'expression «nouvelle commune» désigne aussi bien une commune reprenante, agrandie suite à une fusion par absorption, qu'une commune créée lors d'une fusion par combinaison. Les alinéas 1, 2 et 4 ne changent pas.

Article 12

La LFCo est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005, avec une durée de validité de 12 ans (art. 12, al. 2). Elle sera donc automatiquement caduque en 2017. En instaurant une validité limitée, le législateur entendait inciter une concrétisation rapide des intentions et une progression des travaux de réalisation à un rythme soutenu (rapport p. 11)⁶⁶⁾. Comme l'expérience l'a montré depuis l'entrée en vigueur de la LFCo, la loi, et notamment les incitations financières qu'elle contient, a joué un rôle déterminant dans le fait que de nombreuses communes ont abordé la question des fusions et entrepris des études préliminaires. Ainsi, au cours des six ans qui se sont écoulés jusqu'en 2011, 16 fusions impliquant 34 communes ont été réalisées. L'expérience a toutefois aussi montré que la préparation et la mise en œuvre d'une fusion peut, suivant les circonstances, demander beaucoup de temps et un gros investissement, et que l'étude préliminaire peut parfois prendre plusieurs années. Il se pourrait donc que la fusion de communes qui ont déjà entrepris une telle étude ne soit réalisée qu'après 2017. Compte tenu de l'actuelle durée de validité de la loi, elles ne bénéficieraient ainsi plus de l'aide financière. S'ajoute à cette constatation que l'on pourrait trouver contradictoire que le canton entende par le présent projet optimiser l'encouragement des fusions de communes, et qu'en 2017 il supprime l'incitation financière. Vu ce qui précède, et afin de donner un signal clair en faveur des fusions de communes volontaires, la limitation de la validité de la LFCo à 2017 doit être supprimée.

L'*alinéa* 2 de l'article 12 est donc abrogé, et les fusions de communes pourront encore être soutenues par des incitations financières après 2017.

Il convient d'adapter en conséquence le titre marginal de l'article 12, qui ne parle plus de durée de validité, mais uniquement d'entrée en vigueur.

6.3.6 Loi sur les Eglises nationales bernoises (Loi sur les Eglises, LEgl)

Article 3a

L'article 3a prévoit que les organes des Eglises nationales institués à cet effet conformément à la loi ont un droit de préavis et de proposition dans toutes les affaires ecclésiastiques extérieures. Cette disposition ne change pas.

⁶⁶⁾ Rapport présenté le 11 août 2004 par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo), Journal du Grand Conseil 2004, annexe 45, p. 11.

Le nouvel *alinéa* 2 prévoit que les organes compétents des Eglises nationales doivent avoir été entendus avant que le Grand Conseil puisse ordonner une éventuelle fusion contre la volonté des paroisses concernées. Cette disposition indique d'une part qu'une fusion de paroisses ordonnée au sens de l'article 108, alinéa 3 ConstC est une affaire ecclésiastique extérieure, et d'autre part elle précise que les organes de l'Eglise nationale ont le droit d'être entendus lorsqu'une fusion de paroisses est ordonnée. Les droits de participation (préavis et proposition) prévus à l'*alinéa* 1 sont donc définis de manière plus exacte pour ce qui concerne les fusions ordonnées. Cette disposition concrétise le droit d'être entendu des milieux désignés dans la législation spéciale prévu à l'article 4i, alinéa 4 LCo. L'audition de l'organe compétent de l'Eglise nationale est menée par le Conseil-exécutif, en vue de la proposition qu'il soumettra au Grand Conseil. Le résultat de l'audition et son évaluation font donc partie de la proposition présentée au parlement par le gouvernement concernant la fusion ordonnée. Cela n'exclut pas que la Commission de justice du Grand Conseil, dans le cadre de l'examen préliminaire de la proposition, ou le Grand Conseil, dans le cadre de sa pesée des intérêts, n'entende (une nouvelle fois) l'organe compétent de l'Eglise nationale concernée.

Article 8

La présente adaptation de l'*alinéa* 2 précise sans ambiguïté que la création de nouvelles paroisses, de même que la fusion (y c. les éventuelles fusions ordonnées) et le remaniement territorial de paroisses existantes sont régis par la législation sur les communes. Cette disposition précise l'article 11 de la loi sur les Eglises, qui renvoie de manière générale à la législation sur les communes.

6.3.7 Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)

Article 35a (nouveau)

L'article 113, alinéa 3, phrase 2 ConstC charge le législateur de régler la réduction ou le refus des prestations liées à la péréquation financière, créant ainsi au niveau constitutionnel la possibilité d'entreprendre de telles actions, notamment envers des communes qui refusent de fusionner. La mise en œuvre législative de cette disposition a lieu dans le nouvel article 35a. L'article 113, alinéa 3, phrase 2 ConstC est également concrétisé à l'article 35 (teneur au 1.2.2011), selon lequel le Conseil-exécutif peut refuser d'octroyer la totalité ou une partie des prestations complémentaires géo-topographiques et de la dotation minimale à des communes qui se trouvent dans une très bonne situation financière.

Alinéa 1

L'*alinéa* 1 prévoit que le Conseil-exécutif peut réduire les prestations au sens de la LPFC lorsque la commune concernée refuse une fusion judicieuse, qui pourrait améliorer sa capacité d'accomplir ses prestations. Au sens de la présente disposition, une fusion est *judicieuse* lorsque la commune qui s'y oppose aurait droit à des prestations liées à la péréquation financière nettement inférieures si elle l'acceptait. Une réduction ne peut donc être envisagée que pour des communes qui touchent d'importantes prestations liées à la péréquation financière et dont la capacité finan-

cière aurait été nettement améliorée par la fusion qu'elle a refusée. En revanche, si c'est l'éventuelle commune partenaire, plus performante qui s'oppose à la fusion, il n'y a bien entendu pas de réduction des prestations pour la commune qui aurait accepté la fusion, puisqu'elle n'est pas responsable de son échec. Il va de soi qu'une réduction des prestations liées à la péréquation financière à une commune qui refuse une fusion n'est envisageable que lorsque ladite commune aurait eu droit à *nettement* moins de prestations si la fusion avait eu lieu en raison de l'amélioration de sa capacité financière.

Les lettres *a* et *b* précisent ensuite dans quelles conditions le Conseil-exécutif *peut* faire usage de la possibilité de réduire les prestations, c'est-à-dire dans quels cas il peut considérer qu'une commune s'oppose à une fusion justifiée: il peut déjà réduire les prestations lorsque l'organe communal compétent refuse d'entreprendre l'étude préliminaire à une fusion (lit. *a*). Il s'agit ainsi d'éviter qu'une commune ne se soustraie à une éventuelle réduction en n'examinant tout simplement pas l'éventualité d'une fusion. Par ailleurs, afin d'éviter que les études préliminaires ne soient entreprises que pour la forme, dans le seul but de ne pas subir de réduction des prestations, le Conseil-exécutif peut également réduire les prestations seulement après une décision négative (refus du contrat de fusion) (lit. *b*).

La formulation potestative indique que l'éventuelle décision de réduire les prestations liées à la péréquation financière à une commune qui refuse une fusion est laissée à l'appréciation du Conseil-exécutif.

La décision du Conseil-exécutif de réduire les prestations en faveur d'une commune qui s'oppose à une fusion – de même que le refus d'octroyer des prestations complémentaires au sens de l'article 35 – n'a pas un caractère essentiellement politique. Le Conseil-exécutif ne peut donc pas la rendre en qualité de dernière instance cantonale et elle est soumise au recours de droit administratif, comme celle prévue à l'art. 35 dans sa teneur du 1^{er} février 2011.

Alinéa 2

Cette disposition précise que le Conseil-exécutif ne peut réduire les prestations versées à une commune qui s'oppose à une fusion qu'à hauteur de la diminution du droit aux prestations prévisible en cas de fusion. La décision de faire usage de cette possibilité, et le cas échéant de définir dans quelle mesure, est laissée à l'appréciation du Conseil-exécutif. Les communes savent quant à elles quelles sont les pertes maximales qu'elles doivent envisager si elles refusent une fusion judiciaire.

Alinéa 3

La réduction des prestations liées à la péréquation financière peut toucher la dotation minimale, la prestation complémentaire géo-topographique (auparavant mesures destinées aux communes dont la quotité d'impôt est élevée), les prestations complémentaires socio-démographiques, ainsi que l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain des communes de Berne, Bienne et Thoune. *L'alinéa 3* précise que ces mesures ne touchent pas à la réduction des disparités. Cette exclusion s'explique par le fait que les fusions de communes n'entraînent pas en soi une

modification de la capacité financière, donc de l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH), et n'ont par conséquent aucune répercussion directe sur la réduction des disparités.

6.4 Entrée en vigueur

En raison du lien étroit entre les deux projets, la présente modification de la LCo, qui comprend la modification indirecte d'autres lois, doit être soumise à la votation populaire obligatoire en même temps et dans le même projet que la modification de la Constitution cantonale. Une décision de 100 membres du Grand Conseil est nécessaire pour que le corps électoral se prononce obligatoirement sur un projet soumis à la votation facultative (art. 61, al. 2 ConstC). La procédure prévue permet de présenter la modification de la Constitution et les modifications législatives requises en même temps au corps électoral. Le projet devrait être soumis au peuple lors des votations cantonales du 17 juin 2012. S'il est adopté, les modifications constitutionnelles et législatives devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le projet fait partie du programme gouvernemental de législature pour les années 2011 à 2014 (annexe C, programme législatif).

8. Répercussions financières

Le présent projet n'a pas de répercussions financières considérables. Il n'y aura aucun changement en ce qui concerne les versements de prestations complémentaires liées à des projets (art. 34, al. 2 et 3 LPFC) et ceux d'aides financières aux projets de fusion qui auront abouti (art. 3 ss LFCo) accordés aux communes municipales et aux communes mixtes.

Le fait que les paroisses seront dorénavant soumises à la LFCo (cf. modification indirecte de la LFCo) pourrait par contre avoir des répercussions financières. Etant donné que les paroisses désireuses de fusionner peuvent dorénavant bénéficier de prestations complémentaires d'un montant allant jusqu'à 50 000 francs par cas pour la préparation et la mise en œuvre des projets et qu'une aide financière d'un montant allant jusqu'à 200 000 francs par cas peut être accordée lors de fusions abouties (nouvel art. 7a LFCo), les ressources mises à disposition par le Grand Conseil pour l'encouragement des fusions de communes (crédit-cadre prévu à l'art. 8, al. 2 LFCo) doivent être modérément augmentées. Toutefois, étant donné que la pratique selon laquelle les réductions de postes d'ecclésiastiques ne sont mises en œuvre que six ans au plus tôt après la fusion disparaît, le fait que les paroisses sont soumises à la LFCo ne devrait guère avoir d'incidences sur les coûts pour le canton. Il n'est actuellement pas possible de chiffrer le montant du soutien que le canton accordera à l'avenir aux fusions de paroisses, d'autant plus qu'il n'est pas possible de prédire combien de paroisses vont fusionner dans les années à venir, ni lesquelles. Il n'est

pas non plus possible d'évaluer les coûts à partir des fusions⁶⁷⁾ qui ont eu lieu ces dernières années, les paroisses n'ayant reçu ni prestations complémentaires ni aide financière faute de bases légales.

Les contributions exceptionnelles à la charge du compte de fonctionnement que le Grand Conseil *peut* dorénavant octroyer lorsqu'il ordonne une fusion (nouvel art. 41 LCo) auront elles aussi des répercussions financières. On ne peut savoir aujourd'hui si le Grand Conseil fera usage de cette possibilité, ni connaître le nombre ou le montant des éventuelles contributions octroyées.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a aucune répercussion sur le personnel. Sur le plan organisationnel, la proposition d'habiliter le Conseil-exécutif à approuver la création, la suppression et la modification du territoire de communes ainsi que les fusions de communes non contestées doit conduire à une simplification et à une accélération de la procédure, et doit décharger le Grand Conseil et sa Commission de justice.

10. Répercussions sur les communes

La compétence octroyée au Grand Conseil d'ordonner le cas échéant une fusion contre la volonté des communes concernées, pour autant que des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants l'exigent, peut conduire à une atteinte à l'autonomie communale. On ne peut toutefois savoir aujourd'hui si, et dans quelle mesure, le Grand Conseil fera usage de cette compétence, d'autant plus que la décision est laissée à son appréciation. Pour le canton, les fusions volontaires restent prioritaires, et ce n'est qu'exceptionnellement qu'il envisagera d'ordonner une fusion, comme solution de dernier recours. Le Grand Conseil procédera à une pesée des intérêts approfondie et tiendra toujours compte des circonstances spécifiques et du principe de la proportionnalité. Il ne prendra donc pas de décision à la légère. La même remarque s'applique à la possibilité de réduire les prestations liées à la péréquation financière en faveur de communes politiques lorsqu'elles s'opposent à une fusion justifiée. L'usage montrera dans quelle mesure le Conseil-exécutif se servira de cette possibilité. On peut toutefois partir du principe que la simple perspective de

⁶⁷⁾ La paroisse générale catholique romaine de Bienne et les paroisses Sainte-Marie, Saint-Nicolas et du Christ-Roi se sont regroupées pour former la paroisse catholique romaine de Bienne et environs dès le 1^{er} janvier 2005. Les paroisses réformées évangéliques françaises de Bienne-Mâche-Boujean, de Bienne-Madretsch et de Bienne-Pasquart ont fusionné pour former la paroisse réformée évangélique française de Bienne dès le 1^{er} janvier 2009. Les paroisses réformées évangéliques d'Orvin, de Péry-La Heutte et de Vauffelin ont fusionné pour former la paroisse réformée évangélique de Rondchâtel dès le 1^{er} janvier 2010. Les paroisses réformées évangéliques alémaniques de Biel-Bözingen, Biel-Madretsch, Biel-Mett et Biel-Stadt sont devenues la Deutschsprachige evang.-ref. Kirchgemeinde Biel à partir du 1^{er} janvier 2010. Les paroisses réformées évangéliques de Ligerz et de Twann et Tüscherz-Alfermée sont devenues la Kirchgemeinde Pilgerweg Bielersee à partir du 1^{er} janvier 2010.

se voir imposer une fusion ou de subir une réduction des prestations liées à la péréquation financière constituera une impulsion perceptible et suscitera de nouvelles fusions de communes, renforçant ainsi de manière durable la capacité des communes bernoises.

La nouvelle réglementation des compétences en matière d'approbation de fusions, de création, de suppression ou de modification du territoire de communes non contestées a des répercussions positives pour les communes: l'attribution de la compétence au Conseil-exécutif dans de tels cas simplifie et rationalise grandement la procédure, ce qui est en fin de compte dans l'intérêt des communes concernées. Le fait que le Grand Conseil est compétent dans les cas de modifications touchant l'existence ou le territoire de communes contestés garanti par ailleurs qu'une nouvelle appréciation, juridique et politique, a lieu lorsqu'il existe des divergences entre le Conseil-exécutif et les communes concernées.

11. Répercussions sur l'économie

Le présent projet n'a aucune répercussion directe sur l'économie. Des effets positifs indirects pourraient être observés dans la mesure où des fusions de communes (volontaires ou ordonnées) favorisent la constitution de plus grandes unités territoriales et par là même d'espaces économiques fonctionnels plus étendus. Les bases légales uniformes appliquées dans ces nouveaux espaces permettent de rationaliser, de simplifier et de professionnaliser les procédures, ainsi que de réduire les tâches de coordination, ce qui est favorable tant à la concurrence à l'intérieur du canton et à l'échelle intercantonale qu'au développement économique. La volonté et la capacité d'entreprendre les réformes structurelles nécessaires, notamment des fusions de communes, peuvent donc être considérées comme l'expression du potentiel de réforme et d'innovation des communes bernoises.

12. Résultat de la procédure de consultation

12.1 Synthèse

Le 11 août 2010, le Conseil-exécutif a autorisé la JCE à lancer une procédure de consultation au sujet de l'optimisation de l'encouragement des fusions de communes, de la modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes (ACE 1119 du 11.8.2010). Cette procédure de consultation a été menée du 13 août au 13 novembre 2010.

La JCE a reçu 59 prises de position écrites. Sept provenaient de partis politiques (PBD, UDF, PLR, Les Verts, JUDC, PS, UDC), 21 de communes politiques (Auswil, Berne, Biel/Bienne, Gondiswil, Heimenhausen, Huttwil, Ittigen, Köniz, Langenthal, Lyss, Münsingen, Oberbipp, Rohrbach, Rumisberg, Seeberg, Spiez, Steffisburg, Thoun, Ursenbach, Worb, Wyssachen), une prise de position commune d'associations communales bernoises (ACB et CCB), une de l'Association bernoise des communes et corporations bourgeoises (ACCB), quatre de paroisses ou de communautés d'intérêts ecclésiastiques (paroisse de Steffisburg, paroisse générale catholique

romaine de Berne et environs, Association des paroisses du canton de Berne, Société pastorale réformée évangélique Berne-Jura-Soleure), deux d'Eglises nationales (Eglises réformées Berne-Jura-Soleure, Eglise nationale catholique romaine du canton de Berne), sept d'organisations régionales (CAF, CJB, Conférence régionale de l'Oberland oriental, Région d'aménagement du Kandertal, Région de l'Emmental, Région de la Haute-Argovie, Association Centre-Jura) et sept d'instances diverses (Union du commerce et de l'industrie [UCI], PME Bernoises, Secrétaires communales et communaux du Jura bernois, Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Aare, Association des avocats bernois, Association des greffiers bernois, Tribunal administratif du canton de Berne). Neuf autres provenaient de services cantonaux et ne sont pas publiées, conformément à l'article 15, alinéa 3 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de corapport (OPC)⁶⁸⁾.

Le résumé ci-dessous présente un aperçu des thèmes les plus importants abordés dans la procédure de consultation et indique s'il a été possible de répondre aux demandes dans le présent projet, et dans quelle mesure.

12.2 Evaluation globale

Des 59 prises de position reçues, 26 approuvent explicitement les grandes lignes du projet, 15 le rejettent, et les 18 autres renoncent à donner une appréciation générale. La majorité des organismes consultés approuvent donc le projet, notamment la majorité des partis consultés (PBD, PLR, Les Verts, PS) et des communes politiques, les associations communales bernoises (ACB et CCB), l'ACCB ainsi que les deux Eglises nationales consultées. En ce qui concerne les communes politiques, le projet rencontre surtout l'approbation des villes et des communes d'une certaine taille, alors qu'une minorité de communes relativement petites, plutôt rurales, y sont opposées. Le projet a été rejeté par la minorité des partis consultés (UDF, JUDD, UDC) ainsi que par trois organisations régionales (Association Centre-Jura, Région d'aménagement du Kandertal, Région de la Haute-Argovie).

L'évaluation globale se présente schématiquement comme suit:

Catégorie	Approbation	Rejet	Indifférent/pas d'appréciation générale
Communes	Berne, Biel/Bienne, Huttwil, Ittigen, Köniz, Lyss, Münsingen, Steffisburg, Thoune, Wyssachen	Auswil, Heimenhausen, Oberbipp, Rohrbach, Rumisberg, Seebach, Ursenbach, Worb	Gondiswil, Langenthal, Spiez
Communes bourgeoises	Association bernoise des communes et corporations bourgeoises (ACCB)		

Catégorie	Approbation	Rejet	Indifférent/pas d'appréciation générale
Paroisses/communautés d'intérêts ecclésiastiques	Paroisse générale catholique romaine de Berne et environs		Paroisse de Steffisburg, Association des paroisses du canton de Berne, Société pastorale réformée évangélique Berne-Jura-Soleure
Partis	PDB, PLR, Les Verts, PS	UDF, JUDD, UDC	
Eglises nationales	Eglises réformées Berne-Jura-Soleure Eglise nationale catholique romaine du canton de Berne		
Organisations régionales	CJB, Conférence régionale de l'Oberland oriental	Association Centre-Jura, Région d'aménagement du Kandertal, Région de la Haute-Argovie	CAF, Région de l'Emmental
Associations communales	Association des communes bernoises (ACB)/Cadres des communes bernoises (CCB)		
Divers	Union du commerce et de l'industrie (UCI), PME bernoises	Secrétaires communales et communaux du Jura bernois	Communauté d'intérêts pour la protection de l'Aar, Association des avocats bernois, Association des greffiers bernois, Tribunal administratif

12.3 Possibilité d'ordonner des fusions de communes

Comme on pouvait s'y attendre, la possibilité d'ordonner, dans des cas précis prévus par la loi, des fusions de communes le cas échéant contre la volonté des communes concernées, a été accueillie de diverses manières lors de la procédure de consultation. Les positions sont partagées sur l'essentiel: 22 participants approuvent expressément cette possibilité (partis: PDB, PLR, Les Verts, PS; communes: Berne, Biel/Bienne, Huttwil, Ittigen, Köniz, Lyss, Münsingen, Steffisburg, Thoune, Wyssachen; bourgeoisies: ACCB; paroisses: Paroisse générale catholique romaine de Berne et environs; Eglises nationales: Eglises réformées Berne-Jura-Soleure, Eglise nationale catholique romaine du canton de Berne; organisations régionales: Conférence régionale de l'Oberland oriental; divers: PME bernoises, UCI). 15 participants

⁶⁸⁾ RSB 152.025

rejetent expressément toute atteinte à la garantie constitutionnelle de l'existence des communes, donc la possibilité d'ordonner une fusion de communes contre la volonté d'une ou de plusieurs communes concernées (partis: UDF, JUDC, UDC; communes: Auswil, Gondiswil, Heimenhausen, Oberbipp, Rohrbach, Rumisberg, Seeberg, Ursenbach, Worb; organisations régionales: Région de la Haute-Argovie, Région d'aménagement du Kandertal, Association Centre-Jura; divers: Secrétaires communaux et communales du Jura bernois). Les autres participants (services cantonaux non compris) soit ne se prononcent pas sur la question, soit s'expriment de manière ambivalente. Certains soulignent clairement que la possibilité d'ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées ne doit être possible que dans des situations exceptionnelles, comme solution de dernier recours, et que les fusions volontaires doivent rester prioritaires (Ittigen, Langenthal).

Plusieurs participants estiment indispensable de soumettre les adaptations prévues au niveau législatif (modification de la LCo) à la votation populaire obligatoire et de les présenter au corps électoral du canton de Berne en même temps que la modification de la Constitution (l'ont indiqué expressément: PDB, ACB/CCB, CJB, Conférence régionale de l'Oberland oriental).

Les participants qui se sont exprimés sur le contenu des modifications constitutionnelles et législatives proposées ont pour l'essentiel relevé les points suivants:

La ville de Berne voit une contradiction entre l'actuel article 108, alinéa 3 ConstC, qui prévoit que la suppression d'une commune nécessite son accord, et le nouvel article 108a proposé dans le projet mis en consultation, qui prévoit que le Grand Conseil peut le cas échéant ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées. Une fusion de communes impliquant de par sa nature la suppression d'une ou de plusieurs communes concernées, on court le risque que, dans le cas où le Grand Conseil ordonne une fusion, la commune concernée s'y oppose en invoquant l'article 108, alinéa 3. L'ACCB demande également s'il est judicieux sur le plan politique et correct sur le plan juridique de maintenir à l'article 108, alinéa 3 ConstC la nécessité d'obtenir l'accord de la commune qu'il est prévu de supprimer. Le Conseil-exécutif a tenu compte de ces remarques lorsqu'il a remanié le projet suite à la procédure de consultation. Suite au regroupement des dispositions constitutionnelles permettant d'assouplir la garantie de l'existence des communes dans un seul article (art. 108 ConstC) et à l'abandon de la disposition prévue au départ (art. 108a), l'apparente contradiction disparaît, et le projet dans son ensemble est rationalisé.

Certains participants à la procédure de consultation se sont exprimés sur la forme de l'acte législatif requis pour ordonner une fusion: alors que la ville de Biel/Bienne approuve expressément le fait que le Grand Conseil ordonne la fusion dans une loi soumise au référendum facultatif, la ville de Thoune et Les Verts estiment qu'une telle décision doit être de la compétence exclusive du Grand Conseil. La ville de Thoune n'est pas convaincue qu'une loi renforce la légitimité démocratique d'une fusion. Les Verts estiment que l'édiction d'une loi contredit la simplification et l'accélération de la procédure visées, d'autant plus que les conditions permettant d'ordonner une fusion sont définies dans la loi. Selon eux, la pesée politique des intérêts effectuée par le Grand Conseil est suffisante, et le peuple ne devrait pas se

prononcer sur des cas particuliers; la décision d'ordonner une fusion doit pouvoir être exécutée au moyen d'un arrêté ou d'un acte législatif (p. ex un décret) non soumis au référendum facultatif. Vu la portée légale et politique considérable que revêt la décision d'ordonner une fusion, le Conseil-exécutif estime qu'une légitimité démocratique particulière, plus élevée, est requise. Grâce à la possibilité donnée à l'ensemble du corps électoral de se prononcer sur une fusion ordonnée par le Grand Conseil au moyen d'un vote facultatif, cette légitimité démocratique est garantie, même dans les cas contestés, et les communes acceptent mieux la décision. C'est pourquoi le Conseil-exécutif maintient que la décision d'ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées doit faire l'objet d'un acte soumis au vote facultatif. Le projet a toutefois été adapté suite à la procédure de consultation en ce sens que la décision d'ordonner une fusion de communes fait l'objet d'un arrêté soumis au vote facultatif et non plus d'une loi, et que les dispositions transitoires requises pour l'organisation de la commune agrandie ou créée suite à la fusion sont réglées dans une ordonnance à validité limitée du Conseil-exécutif. L'arrêté du Grand Conseil soumis à la votation populaire facultative, qui peut être soumis à la votation obligatoire si 100 membres du parlement le demandent (art. 61, al. 2 ConstC), inclut donc les dispositions requises pour ordonner une fusion de communes et l'exécuter, alors que les détails sont réglés par le Conseil-exécutif dans une ordonnance.

Le CAF fait remarquer que dans le district bilingue de Biel/Bienne une fusion peut influencer la représentation de la minorité de langue française au sein des autorités de la nouvelle commune, notamment si une commune dont la population est entièrement ou majoritairement germanophone fusionne avec une ou deux communes francophones. Le CAF se demande si et comment les droits de la minorité francophone peuvent être garantis dans de tels cas et estime qu'il faudrait à la rigueur inscrire une garantie appropriée dans la Constitution. Le Conseil-exécutif est conscient que dans certaines situations tout à fait particulières, on pourrait observer un changement dans la représentation des divers groupes linguistiques. Il estime toutefois que le risque d'observer des changements importants ou de voir une communauté bilingue ou francophone minorisée est négligeable et ne voit pas la nécessité d'édictier des dispositions légales venant s'ajouter aux garanties données dans la législation sur le statut particulier.

Le CJB rappelle qu'il doit obligatoirement être consulté si des fusions concernant des communes du Jura bernois sont ordonnées. Le Conseil-exécutif est conscient des droits de participation et de consultation ancrés à l'article 31 LStP. Le complément apporté à cette disposition garantit de manière explicite le respect de ces droits lorsqu'une fusion dans laquelle des communes du Jura bernois sont impliquées est ordonnée.

Les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure relèvent qu'il convient, avant d'ordonner une fusion de paroisses, d'entendre les Eglises nationales en plus des collectivités concernées. Elles font en outre valoir qu'elles doivent disposer d'un droit de proposition en la matière, et qu'il n'est judicieux d'ordonner une fusion que lorsque les paroisses ne peuvent plus garantir les prestations de base que l'on attend d'elles,

ajoutant que cette condition devait être explicitée dans le rapport. Cette précision a été ajoutée dans le projet. En ce qui concerne le droit d'être entendu et celui de proposition des Eglises nationales, le projet a été complété en ce sens que l'article 3a LEgl prévoit dorénavant expressément que les organes compétents de l'Eglise nationale doivent avoir été entendus avant que le Grand Conseil puisse ordonner une fusion de paroisses. Les actuels droits de participation des organes compétents des Eglises prévus à l'article 3a LEgl (droit de préavis et de proposition) sont plus restreints lorsqu'ils s'appliquent à la décision d'ordonner une fusion de paroisses; en effet, dans l'intérêt d'une procédure efficace, ils sont alors limités au droit d'être entendu.

Plusieurs participants se sont exprimés de manière plutôt critique au sujet de la définition donnée par la loi des conditions requises pour ordonner une fusion de communes dans les deux cas où le Grand Conseil dispose de cette possibilité (premièrement lorsqu'une commune n'est plus viable, deuxièmement lorsqu'une ou plusieurs communes ont refusé une fusion alors que la majorité des communes concernées et du corps électoral l'a approuvée): certains considèrent problématique l'utilisation de formulations ouvertes comme «de manière répétée», «envisageable à moyen terme», «de fonctions ou de postes administratifs importants», «tâches communales importantes», «une assez longue durée», d'autant plus que leur interprétation en cas de recours pourrait entraîner des discussions indésirables. Du point de vue des Verts, les intérêts régionaux ne sont pas suffisamment pris en considération; ils suggèrent d'ajouter aux conditions prévues des critères liés à l'aménagement du territoire, ainsi que les coopérations existantes. La ville de Langenthal déplore l'absence de critères à respecter par le canton lors du choix des communes qui pourraient être partenaires d'une commune non viable, faisant valoir qu'on ne saurait admettre que le canton puisse forcer une commune performante, qui a toujours bien accompli ses tâches, à fusionner avec une commune non viable. Cette participante estime par conséquent que, lorsque le canton envisage d'ordonner une fusion, l'éventuelle commune partenaire ne doit pas simplement disposer du droit d'être entendue, mais doit en outre avoir un droit de veto. Les Secrétaires communales et communaux du Jura bernois font remarquer qu'une commune forcée de fusionner avec une commune non viable pourrait par la suite elle-même rencontrer des difficultés financières. Ils ajoutent que le fait que les communes non viables financièrement doivent subir une réduction des prestations liées à la péréquation financière est une incitation suffisante à assainir leurs finances. Le Conseil-exécutif maintient l'utilisation de formulations ouvertes pour définir les conditions requises pour ordonner une fusion. Il se rend compte que le Grand Conseil dispose ainsi d'une marge d'appréciation considérable, mais estime que c'est judicieux compte tenu du caractère essentiellement politique d'une telle décision et adapté à l'élaboration de solutions tenant compte des situations particulières. Il rejette la demande relative à un droit de veto de l'éventuelle commune partenaire car, si un tel droit existait, il pourrait pratiquement toujours faire échouer une fusion. Le Conseil-exécutif a en revanche pris en compte les autres objections, en ce sens que la loi sur les communes prévoit expressément que le Grand Conseil doit notamment tenir compte des conditions géographiques, historiques, culturelles, économiques et

financières, ainsi que des coopérations mises en place par les communes concernées, lorsqu'il ordonne une fusion. En outre, la loi prévoit clairement que le Grand Conseil peut octroyer une contribution exceptionnelle à la commune agrandie ou à la commune créée, afin d'atténuer de manière modérée les charges financières supplémentaires pouvant résulter d'une fusion ordonnée.

Différents participants à la procédure de consultation demandent au canton d'avoir une position plus généreuse en matière d'encouragement de fusions en général (Région de la Haute-Argovie, Worb), ou lorsqu'il prévoit d'ordonner des fusions en particulier (PS; Huttwil, Köniz, Thoune). Certains ont également demandé des aides financières ciblées pour inciter les fusions dans les agglomérations (Les Verts; Thoune). En ce qui concerne l'augmentation des contributions cantonales pour l'encouragement des fusions en général ou pour des incitations ciblées dans les agglomérations, le Conseil-exécutif renvoie au contrôle des effets et des résultats de la loi sur les fusions de communes, effectué en 2009 et aux conclusions qui en ont été tirées pour la stratégie du canton en matière de fusions (cf. le rapport final d'Eco-plan concernant l'évaluation de la loi sur les fusions de communes [version complète du 18 février 2009 en allemand, synthèse en français], et le rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil le 26 août 2009 concernant le contrôle des effets et des résultats des mesures destinées à encourager les fusions de communes [évaluation de la loi sur les fusions de communes, LFCo]) (cf. liens aux n. 12 et 13). Tant une augmentation générale des contributions du canton aux fusions de communes (y c. aux études préliminaires) que des mesures d'incitation spécifiques aux fusions dans les agglomérations avaient alors été estimées inutiles et inopportunes. Le Grand Conseil s'est rallié à ce point de vue lors de la session de novembre 2009 (Journal du Grand Conseil 2009, p. 1599 ss). Vu ce qui précède, et eu égard à la précarité des finances publiques, le Conseil-exécutif estime qu'il convient de renoncer à de telles mesures. Il pense toutefois judicieux de garantir à long terme l'octroi d'incitations financières aux fusions de communes. C'est pourquoi il propose d'abroger la limitation de la durée de validité de la LFCo et de continuer d'encourager financièrement les fusions de communes pour une durée indéterminée dans la même mesure que maintenant. En ce qui concerne la décision d'ordonner des fusions de communes, notamment de communes non viables financièrement, le Conseil-exécutif partage l'avis des participants à la consultation qu'il convient pendant une période transitoire d'atténuer de manière modérée les charges financières supplémentaires pouvant résulter d'une fusion ordonnée au moyen d'une contribution exceptionnelle. Le Grand Conseil doit donc disposer de la compétence exclusive d'octroyer une telle contribution à la nouvelle commune – en plus de la contribution «ordinaire» prévue dans la LFCo – et le projet a été complété dans ce sens.

Indépendamment de la possibilité d'ordonner une fusion de communes, divers participants à la procédure de consultation ont demandé des adaptations législatives ou des précisions concernant les fusions de communes en général.

Plusieurs d'entre eux souhaitent que la LCo prévoie que les fusions de communes doivent obligatoirement faire l'objet d'une votation aux urnes (Oberbipp, Rumisberg, Seeberg; Région de la Haute-Argovie). Le Conseil-exécutif renonce à introduire

une telle disposition dans la LCo. Vu les expériences positives observées dans les communes qui ont fusionné jusqu'à présent, il ne voit pas la nécessité pour le canton d'imposer au corps électoral une votation par les urnes sur toutes les fusions envisagées. Une telle disposition serait selon lui une atteinte inutile à l'autonomie communale en matière d'organisation, et les communes doivent rester libres de prévoir dans leurs règlements d'organisation des votations par les urnes ou en assemblée communale. Il précise qu'il est en outre loisible à une commune d'adapter son règlement d'organisation en vue d'une décision sur une fusion, et de prévoir une votation par les urnes spécifiquement pour cette question, comme cela a d'ailleurs déjà été fait dans certains cas. En outre, selon le Conseil-exécutif, la prise de décision en assemblée communale peut aussi avoir des avantages (p. ex. un échange direct entre les partisans et les adversaires de la fusion, la présentation du pour et du contre, la possibilité pour le conseil communal de présenter son point de vue, etc.). Les assemblées communales permettent parfaitement l'expression de la volonté des électeurs et des électrices et ne sont en soi absolument pas moins démocratiques que la votation par les urnes. Si, exceptionnellement, les esprits devaient être tellement échauffés à la perspective d'une votation sur une fusion qu'on ne puisse pas exiger raisonnablement la tenue d'une assemblée communale, la législation en vigueur permet déjà au préfet ou à la préfète d'ordonner un scrutin public (art. 12, al. 3 LCo).

La commune de Lyss propose de régler dans la loi les différences (procédure, conséquences juridiques) entre les fusions par absorption et les fusions par combinaison, ainsi que les répercussions des fusions sur les syndicats de communes. Elle estime en outre qu'en présence de recours dilatoires, le Conseil-exécutif devrait être habilité à ordonner les mesures nécessaires à la mise en œuvre d'une fusion (p. ex. approbation du budget, désignation des organes), afin que la fusion puisse rapidement entrer en force malgré les recours pendants. Le Conseil-exécutif a précisé les différences entre fusion par absorption et fusion par combinaison dans le présent projet. Il peut comprendre la seconde demande, mais il estime qu'une disposition qui lui permettrait d'ordonner les mesures nécessaires à la mise en œuvre d'une fusion malgré des recours en suspens serait problématique sur le plan du droit et délicate sur le plan politique. Il serait extrêmement problématique, notamment en ce qui concerne la sécurité du droit, que le Conseil-exécutif prenne les mesures mentionnées, puis admette le recours contre toute attente. Le fait qu'un recours, même si son but est dilatoire, entrave la mise en œuvre d'une fusion tient à l'effet suspensif du recours et est intrinsèquement lié au système des voies de droit en vigueur. Si l'on veut garantir légalement la mise en œuvre rapide d'une fusion de communes, il conviendrait d'intervenir soit au niveau de l'effet suspensif du recours, soit à celui de son admissibilité.

Deux participants estiment qu'il faut indiquer plus clairement quels sont les documents à présenter au corps électoral en vue de sa prise de décision sur une fusion de communes (ville de Berne; paroisse générale catholique romaine de Berne et environs). La ville de Berne, renvoyant aux explications données dans le rapport, avance qu'on peut sérieusement se demander si, en raison du droit constitutionnel à l'expression fidèle et sûre de la libre volonté des citoyens et des citoyennes, il est

vraiment impératif que le peuple se prononce en même temps sur le contrat de fusion et sur le règlement d'organisation, présentés toutefois comme deux objets séparés. Selon elle, on devrait aussi bien pouvoir les présenter de manière échelonnée que les soumettre simultanément, comme un seul objet. Le Conseil-exécutif a tenu compte de ces objections en inscrivant trois nouvelles dispositions dans la LCo (art. 3e à 3g) et en les commentant dans le rapport.

12.4 Réduction des prestations liées à la péréquation financière

Peu de participants à la procédure de consultation se sont exprimés sur la création de bases légales permettant de réduire les prestations liées à la péréquation financière. Quatre d'entre eux ont clairement manifesté leur approbation (UDF, Les Verts, PS, UCI). Trois participants sont quant à eux opposés à cette possibilité (Auswil; JUDD, UDC). Les JUDD assimilent la menace de réduire ces prestations en cas de refus d'une fusion à de la coercition. Le PBD estime que le projet ne précise pas assez clairement dans quels cas des réductions pourraient avoir lieu lorsqu'une commune refuse de fusionner, et quel serait le mode de calcul appliqué. La Région de la Haute-Argovie demande ce qui se passerait si une commune refusait d'en reprendre une autre. Le Conseil-exécutif maintient en principe la possibilité de réduire les prestations, d'autant plus que le Grand Conseil s'est par le passé prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une telle disposition (cf. 2.2 à 2.4). La base constitutionnelle permettant de procéder à des réductions, prévue dans le nouvel alinéa 4 de l'article 113 ConstC du projet mis en consultation, a toutefois été rectifiée. D'une part, le projet revu renonce à un nouvel alinéa 4 de l'article 113 et crée la base constitutionnelle requise pour réduire ou refuser les prestations liées à la péréquation financière en complétant l'alinéa 3 par une seconde phrase. D'autre part, afin de régler cette question au niveau approprié, cette disposition constitutionnelle a été condensée au maximum et se limite à énoncer un principe: les prestations liées à la péréquation financière peuvent être réduites ou refusées dans les cas prévus par la loi. Les modalités de détail, notamment les conditions et compétences auxquelles seraient soumises d'éventuelles réductions des prestations liées à la péréquation financière, sont donc réglées dans la législation. Parallèlement, suite à la consultation, l'article 35a LPFC a été complété et précise expressément qu'une éventuelle réduction des prestations liées à la péréquation financière ne touche pas à la réduction des disparités. En effet, une fusion de communes n'a pas à elle seule de répercussions directes sur la capacité contributive de la nouvelle commune, et ne change donc rien à la réduction des disparités, de sorte que cet instrument ne doit pas faire l'objet d'éventuelles réductions.

12.5 Adaptation des compétences en matière d'approbation de modifications concernant l'existence ou le territoire de communes

Pour autant que les participants à la procédure de consultation se soient prononcés sur la question, la disposition proposée rencontre le plus souvent leur approbation (PBD, UDF, Les Verts, Langenthal). La disposition qui prévoit que le Conseil-exécutif approuve la création, la suppression ou la modification du territoire de communes,

ainsi que les fusions non contestées, permet de simplifier et d'accélérer la procédure, ce qui est apprécié (PBD, UDF, Langenthal). L'UDF et Les Verts apprécient en outre expressément le fait que le Grand Conseil soit compétent dans les cas contestés. Les JUDC ne sont pas d'accord avec l'adaptation prévue. Selon eux, il n'appartient pas au Parlement cantonal de se prononcer sur une modification concernant l'existence ou le territoire d'une commune lorsque la population concernée l'a refusée. La ville de Berne estime que la distinction faite entre la création, la suppression et la modification du territoire de communes liées à une fusion ou non prête à confusion et est problématique. Le Conseil-exécutif est conscient de cette difficulté, mais étant donné que la garantie de l'existence des communes doit uniquement être assouplie dans le cadre de fusions de communes, c'est-à-dire de modifications concernant l'existence et le territoire des communes liées à une fusion, alors que la création, la suppression ou la modification du territoire de communes indépendantes d'une fusion (création d'une commune bourgeoise, suppression d'une corporation bourgeoise, modification du territoire d'une commune suite à la scission d'un de ses secteurs, etc.) doivent continuer d'avoir lieu sur une base exclusivement volontaire, il convient de traiter les deux cas séparément. Les remarques des participants à la consultation, notamment l'objection de la ville de Berne, sont toutefois en partie justifiées. Le Conseil-exécutif a par conséquent remanié en profondeur la modification de la Constitution proposée, en condensant son contenu dans un effort de rationalisation. Le projet modifié renonce notamment à l'adaptation initialement prévue des articles 79, alinéa 1, lettre *f* et 90, lettre *g* ConstC, ainsi qu'à la création d'un nouvel article 108a ConstC, qui s'avèrent inutiles suite à la concentration des dispositions constitutionnelles requises à l'article 108 ConstC. Le traitement différencié des modifications concernant l'existence et le territoire des communes liées à une fusion ou non est toutefois garanti.

Dans les remarques concernant l'adaptation des compétences, il a été proposé d'examiner l'actuelle disposition selon laquelle la Commission de justice du Grand Conseil est compétente en matière d'approbation de la création, de la suppression ou de la modification du territoire de communes, sous réserve du droit d'évocation du Grand Conseil (art. 23, al. 2, lit. *f* LGC). Compte tenu de la portée politique considérable des décisions du Grand Conseil dans les cas où il y a contestation, certains se sont demandé si la compétence du plenum ne devrait pas être réintroduite. Le Conseil-exécutif partage cette opinion et a modifié le projet en conséquence (modification indirecte de l'art. 23, al. 2, lit. *f* LGC). En fait, il semble judicieux et adapté à l'importance politique de telles décisions que ce soit le plenum du Grand Conseil qui tranche lorsque le Conseil-exécutif s'est prononcé contre la création, la suppression ou la modification du territoire de communes. Cette remarque est d'autant plus valable lorsqu'il s'agit d'ordonner une fusion de communes. Il est donc prévu que le Grand Conseil soit toujours compétent dans les cas contestés, alors que le Conseil-exécutif est seul compétent dans les cas non contestés (fusions volontaires et modifications concernant l'existence ou le territoire de communes non liées à une fusion et non contestées par le Conseil-exécutif).

12.6 Autres remarques des participants à la procédure de consultation

L'Eglise réformée évangélique (Eglises réformées Berne-Jura-Soleure) fait remarquer que, selon le droit en vigueur, les fusions de paroisses ne bénéficient pas des contributions octroyées aux fusions par le canton, puisque la LFCo ne s'applique pas aux paroisses. Elle estime qu'on peut se demander si la LFCo ne devrait pas également être applicable aux paroisses, étant donné que des fusions de paroisses pourront également être ordonnées le cas échéant. Le Conseil-exécutif est prêt à soumettre les paroisses à la LFCo et à soutenir les fusions de paroisses par des contributions financières. Du point de vue du canton, il peut être très utile de soutenir les fusions de paroisses – qui sont financées par les impôts – par des incitations financières dans le but d'en réduire le nombre de manière judicieuse. Le fait que les paroisses sont des collectivités financées par les impôts justifie qu'elles soient traitées de la même manière que les communes municipales et les communes mixtes en ce qui concerne les contributions octroyées pour les fusions, autrement dit qu'elles ne soient pas traitées de la même manière que les collectivités qui ne sont pas financées par les impôts, notamment les communes bourgeoises et les corporations bourgeoises. Le projet a donc été modifié en conséquence (modification indirecte de la LFCo).

Etant donné qu'il est prévu de soumettre les paroisses à la LFCo, les avantages ayant des répercussions financières jusque-là octroyés aux paroisses qui ont fusionné disparaissent. Cette remarque s'applique notamment à la pratique selon laquelle les réductions de postes d'ecclésiastiques ne sont mises en œuvre que six ans au plus tôt après la fusion. La demande présentée lors de la consultation (Société pastorale réformée évangélique Berne-Jura-Soleure) de maintenir cette pratique afin de permettre aux paroisses qui fusionnent de se réorganiser et de disposer des ressources suffisantes pour assurer l'assistance spirituelle de la population ne se justifie pas. En effet, les paroisses bénéficiant de prestations complémentaires dans le cadre d'études portant sur des fusions ainsi que d'aides financières aux fusions abouties, le Conseil-exécutif estime qu'une telle pratique n'est plus appropriée. En conséquence, le fait que les paroisses sont soumises à la LFCo ne devrait pas avoir d'incidences sur les coûts supportés par le canton.

Divers participants, également parmi ceux qui refusent catégoriquement un assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes, souhaitent que le canton soutienne et encourage les fusions volontaires par des activités de conseil et des incitations financières (UDF, JUDC, UDC; Heimenhausen, Rumisberg, Thoune, Ursenbach, Worb; Eglises réformées Berne-Jura-Soleure; Société pastorale réformée évangélique Berne-Jura-Soleure; Région de la Haute-Argovie). Worb estime que la poursuite et l'optimisation de la péréquation financière et de la compensation des charges, ainsi que la création d'incitations à fusionner sont plus adéquates qu'un assouplissement de la garantie de l'existence des communes. Il est clair que l'encouragement de fusions volontaires au moyen d'activités de conseil reste au premier plan de la stratégie du Conseil-exécutif en la matière, ainsi qu'il l'a déjà souligné dans le cadre de l'évaluation de la LFCo. C'est donc avec satisfaction qu'il constate que les participants à la procédure de consultation soutiennent la stratégie

qu'il a poursuivie. Il va toutefois de soi que l'encouragement ciblé de fusions volontaires de communes requiert que les services compétents disposent des ressources humaines et financières nécessaires.

Afin de donner un signal clair pour l'encouragement de fusions volontaires, le Conseil-exécutif propose, parallèlement à l'assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes, d'abroger la limitation de la durée de validité de la LFCo fixée à douze ans à l'article 12, alinéa 2 LFCo. Cette validité ne sera donc plus être limitée, et les fusions volontaires de communes pourront ainsi être soutenues par des incitations financières après 2017 également.

12.7 Vue d'ensemble des principales modifications consécutives à la procédure de consultation

Article (dans le projet mis en consultation)	Adaptation suite à la procédure de consultation	Motif
Art. 79, al. 1, lit. f ConstC	Supprimé	La compétence du Grand Conseil d'ordonner une fusion de communes contre la volonté des communes concernées est prévue aux art. 108, al. 3 ConstC et 4i LCo. La compétence du Grand Conseil d'approuver la création, la suppression ou la modification du territoire de communes dans les cas contestés est prévue aux art. 108, al. 2 ConstC et 4, al. 3 LCo.
Art. 90, lit. g ConstC	Supprimé	La compétence du Conseil-exécutif d'approuver les modifications concernant l'existence ou le territoire de communes (y c. les fusions volontaires) dans les cas non contestés est prévue aux art. 108, al. 2 ConstC, 4, al. 2 et 4h LCo.
Art. 108, al. 2 et 3 ConstC	Adaptation en profondeur	Rationalisation et simplification du projet. Regroupement des bases constitutionnelles permettant d'ordonner des fusions (assouplissement de la garantie de l'existence des communes) et réglant les compétences dans le cadre de modifications concernant l'existence ou le territoire de communes dans une seule disposition.

Article (dans le projet mis en consultation)	Adaptation suite à la procédure de consultation	Motif
Art. 108, al. 2 ConstC	Compétence du Conseil-exécutif d'approuver la création, la suppression ou la modification du territoire de communes ainsi que les fusions dans les cas non contestés. Compétence du Grand Conseil dans les cas contestés.	Rationalisation et simplification du projet. Regroupement des bases constitutionnelles permettant d'ordonner des fusions (assouplissement de la garantie de l'existence des communes) et réglant les compétences dans le cadre de modifications concernant l'existence ou le territoire de communes dans une seule disposition.
Art. 108, al. 3 ConstC	Compétence du Grand Conseil d'ordonner des fusions de communes lorsque des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants l'exigent (assouplissement de la garantie de l'existence des communes).	Rationalisation et simplification du projet. Regroupement des bases constitutionnelles permettant d'ordonner des fusions (assouplissement de la garantie de l'existence des communes) et réglant les compétences dans le cadre de modifications concernant l'existence ou le territoire de communes dans une seule disposition.
–	Nouvel al. 4 de l'art. 108 ConstC: la loi règle les détails, notamment les conditions requises et la procédure à suivre pour ordonner une fusion de communes.	Rationalisation et simplification du projet.
–	Nouvel al. 5 de l'art. 108 ConstC: le canton encourage les fusions de communes.	Rationalisation et simplification du projet.
Art. 108a ConstC	Supprimé	Rationalisation et simplification du projet. (Contenu transféré à l'art. 108, al. 2 à 5 ConstC)
Art. 113, al. 4 ConstC	Suppression de l'al. 4 et complément de l'actuel al. 3 (nouvelle phrase 2)	Changement pour des raisons de systématique. Rationalisation et concentration rédactionnelles motivée par la systématique constitutionnelle et l'adéquation du niveau politique.

Article (dans le projet mis en consultation)	Adaptation suite à la procédure de consultation	Motif
–	Adaptation des art. 4a LCo, 24b, al. 2 LGC, 38, al. 4 et 39a, al. 5 LOCA	Adaptation de la compétence pour les mesures relevant de la technique législative lors de l'exécution des modifications concernant l'existence ou le territoire de communes.
–	Art. 4c, al. 2 et 118, al. 3 LCo	Précisions concernant les fusions de communes municipales et de communes mixtes, ou de communes mixtes entre elles.
Art. 4c, al. 2 LCo	Nouvelle disposition à l'art. 4d LCo	Questions de technique législative (systématique, structure).
Art. 4d LCo	Nouvelles dispositions aux art. 4e à 4g LCo	Diverses précisions et explications.
Art. 4e LCo	Nouvelle disposition à l'art. 4h LCo	Questions de technique législative (systématique, structure).
Art. 4f, al. 1 à 3 LCo	Nouvelles dispositions aux art. 4i et 4l LCo	Diverses précisions et explications; nouvelle structure (aucune modification relative aux conditions requises pour ordonner une fusion de communes).
Art. 4f, al. 4 LCo	Nouvelle disposition à l'art. 4k LCo	Adaptation concernant la forme de la décision d'ordonner une fusion (arrêté soumis au vote populaire facultatif et non plus loi) et compétence donnée au Conseil-exécutif d'arrêter les dispositions transitoires requises dans une ordonnance à validité limitée.
Art. 4g LCo	Nouvelle disposition à l'art. 4k LCo	Questions de technique législative (systématique, structure).
–	Complément à l'art. 31, lit. e LStP	Ajout des fusions ordonnées concernant le Jura bernois à la liste des affaires requérant la participation du CJB.
–	Adaptation de l'art. 23, al. 2, lit. f LGC	Adaptation de la compétence de la Commission de justice du Grand Conseil relative aux modifications concernant l'existence ou le territoire de communes.

Article (dans le projet mis en consultation)	Adaptation suite à la procédure de consultation	Motif
–	Art. 1, al. 1 et 7a (nouveau) LFCo	Extension du champ d'application de la LFCo aux paroisses et réglementation de l'aide financière et des prestations complémentaires octroyées aux fusions de paroisses.
–	Art. 12, al. 2 LFCo: abrogé	Abrogation de la limitation de la durée de validité de la LFCo.
–	Art. 3a de la loi sur les Eglises nationales bernoises (loi sur les Eglises, LEgl)	Précision quant à la participation des organes des Eglises nationales compétents lorsqu'il est question d'ordonner des fusions de paroisses.
Art. 35a LPFC	Complément: nouveaux al. 2 et 3	Précision concernant le montant d'éventuels réductions de prestations (al. 2); exclusion de la réduction des disparités des mesures prévues à l'al. 1 (al. 3).

13. Proposition

Vu les motifs exposés, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent projet de modification de la Constitution du canton de Berne et de la loi sur les communes, ainsi que de modification indirecte d'autres lois.

Il propose en outre de soumettre la modification de la loi sur les communes à la votation obligatoire au sens de l'article 61, alinéa 2 ConstC. Certes les projets de loi sont soumis dans le canton de Berne à la votation facultative (art. 62, al. 1, lit. a ConstC), mais le Grand Conseil a la possibilité de soumettre de lui-même une loi au vote populaire. L'approbation de 100 membres du Grand Conseil est requise pour qu'un projet soit soumis à la votation obligatoire (art. 61, al. 2 ConstC). Cette procédure permettra au corps électoral de voter sur les adaptations nécessaires au niveau législatif en même temps que sur les modifications de la Constitution. Ce mode de faire est indiqué tant en raison du lien matériel étroit qui existe entre la modification de la Constitution et celle des textes législatifs, que pour des questions d'économie de procédure.

Berne, le 17 août 2011

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Pulver*
le chancelier: *Nuspliger*

14. Annexe 1: Vue d'ensemble des bases légales en matière de fusions de communes dans d'autres cantons

Tableau 1: Vue d'ensemble des bases légales d'autres cantons permettant d'ordonner des fusions de communes

Canton	Niveau	Réglementation
FR	Constitution	Art. 135, al. 4 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RS FR 131.219) <i>Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.</i>
GR	Loi	Art. 94 des Gemeindegesezes des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (BR 175.050): ¹ <i>Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, wenn</i> <i>a) eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender personeller oder eigener finanzieller Kräfte (Ressourcen) dauernd ausserstande ist, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen und ihre Aufgaben zu erfüllen;</i> <i>b) das Mitwirken ablehnender Gemeinden für die Abgrenzung und Aufgabenerfüllung einer neuen Gemeinde unentbehrlich ist, sofern eine Mehrheit der anderen betroffenen Gemeinden dem Zusammenschluss zugestimmt hat.</i> ² <i>Die betroffenen Gemeinden sind vorgängig anzuhören.</i> ³ <i>Der Beschluss des Grossen Rates ist endgültig.</i>
JU	Loi ⁶⁹⁾	Art. 136 Loi sur les communes du 9 novembre 1978 (RSJU 190.11): <i>Le Parlement édicte par voie de décret des dispositions complémentaires concernant: [...]</i> <i>la fusion de communes et leur rattachement à d'autres communes.</i>

⁶⁹⁾ Voir aussi l'article 112, alinéa 3 de la Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101): Aux conditions et dans les cas exceptionnels prévus par la loi, le Parlement peut décider la fusion de deux ou plusieurs communes, ou la modification des limites entre communes.

Canton	Niveau	Réglementation
LU	Constitution ⁷⁰⁾	§ 74 Abs. 2 und 3 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (RS LU 131.213): ² <i>Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden bedürfen der Genehmigung des Kantonsrates, Verlegungen von Gemeindegrenzen jener des Regierungsrates.</i> ³ <i>Auf Antrag einer betroffenen Gemeinde kann der Kantonsrat die Vereinigung oder die Aufteilung von Gemeinden beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.</i>
SG	Constitution	Art. 99 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (RS SG131.225): <i>Unterbleibt eine gebotene Vereinigung oder werden andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert, kann es [das Gesetz] vorsehen, dass:</i> <i>a) Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden;</i> <i>b) Gemeinden vereinigt werden.</i>
TG	Constitution	§ 58 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (RS TG 131.228): <i>Aus triftigen Gründen kann der Grosse Rat Änderungen in Bestand oder Gebiet politischer Gemeinden beschliessen, sofern mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmt.</i>
TI	Loi ⁷¹⁾	Art. 9 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (RS TI 2.1.4.1): <i>Con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli, in particolare:</i> <i>a) quando la pregiudicata struttura finanziaria e le limitate risorse economiche di un Comune non gli permettono più di conseguire il pareggio della gestione corrente;</i>

⁷⁰⁾ Voir aussi l'article 61, alinéa 4 des Gemeindegesezes vom 4. Mai 2004 (SRL 150): Eine Gemeinde kann dem Kantonsrat einen Antrag auf Vereinigung oder Teilung nach § 74 Absatz 3 der Kantonsverfassung zur Beschlussfassung vorlegen. Der Kantonsrat entscheidet durch Dekret. Können sich die betroffenen Gemeinden bei der weiteren Regelung der Ausgestaltung und der Nebenfolgen der Vereinigung oder Teilung nicht einigen, beschliesst der Kantonsrat diese auf Antrag des Regierungsrates durch Kantonsratsbeschluss.

⁷¹⁾ Voir aussi l'article 20, alinéa 3 de la Costituzione della repubblica e cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (RS 131.229): *Il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione di Comuni, alle condizioni previste dalla legge. (Le Grand Conseil peut décider de la fusion et de la séparation de communes aux conditions prévues par la loi.)*

Canton	Niveau	Réglementation
		<p>b) <i>se la partecipazione di un Comune alla costituzione di un nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie;</i></p> <p>c) <i>se perdura l'impossibilità di un Comune di costituire i suoi organi o di assicurare una normale amministrazione o quando gli organi comunali si sottraggono in modo deliberato ai loro doveri d'ufficio⁷²⁾.</i></p>
VS	Loi	<p>Art. 135 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (RS VS 175.1): <i>Le Grand Conseil peut contraindre deux ou plusieurs communes à fusionner dans l'une des hypothèses suivantes:</i></p> <p>a) <i>une décision négative à un projet de fusion met en danger leur pérennité financière;</i></p> <p>b) <i>une commune, seule, fait obstacle à une fusion alors que les communes avoisinantes ont donné leur accord pour une fusion plus importante;</i></p> <p>c) <i>une commune n'est plus en mesure d'assurer le fonctionnement des institutions, notamment quand elle ne peut repourvoir les postes devenus vacants à cause du nombre restreint d'habitants.</i></p>
SZ		<p>§ 30 Abs. 4 der Vefassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 (RS SZ 131.215):</p> <p>⁴ <i>Auf dem Wege der Gesetzgebung können neue Gemeinden gebildet werden, sei es durch Trennung oder Vereinigung schon bestehender Gemeinden.</i></p>

⁷²⁾ Loi sur les fusions et les scissions de communes. Le Grand Conseil peut, à la majorité absolue de ses membres et compte tenu de l'issue de la votation consultative organisée sur l'ensemble du périmètre concerné, imposer une fusion de communes même contre les préavis négatifs des assemblées communales, en particulier

- a. lorsqu'une commune n'est plus en mesure de gérer les affaires courantes en raison de la précarité de sa situation financière et de l'insuffisance de ses ressources;
- b. lorsque la participation d'une commune à une fusion est nécessaire pour des raisons géographiques, d'aménagement du territoire, de développement économique, de fonctionnalité des prestations de services ainsi que d'apport de ressources humaines et financières;
- c. lorsqu'une commune est durablement dans l'impossibilité de constituer ses organes ou d'assurer une administration normale, ou lorsque les organes d'une commune se soustraient délibérément à leurs devoirs.

Canton	Niveau	Réglementation
GL	Constitution	<p>Art. 148 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (RS GL 131.217)⁷³⁾:</p> <p><i>[Randtitel: Zusammenlegung von Gemeinden]</i></p> <p>¹ <i>Ab dem 1. Januar 2011 bestehen im Kanton noch die folgenden drei Gemeinden in der Form der Einheitsgemeinde (Zusammenschluss von Orts-, Schulgemeinde und Tagwen):</i></p> <p><i>Bilten, Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Niederurnen, Oberurnen, Näfels und Mollis; Netstal, Riedern, Glarus und Ennenda; Miltödi, Sool, Schwändi, Schwanden, Haslen, Luchsingen, Betschwanden, Rüti, Braunwald, Linthal, Matt, Engi und Elm.</i></p> <p>² <i>Vorbehalten bleiben weitere freiwillige Zusammenschlüsse.</i></p> <p>³ <i>Die Stimmberechtigten der zusammengeschlossenen Gemeinden bestimmen den Namen der neuen Gemeinde.</i></p> <p>⁴ <i>Soweit die einzelnen Gemeinden gemäss Absatz 1 sich nicht bis zum 31. Dezember 2010 selber zusammenschliessen, erfolgt der Zusammenschluss ohne weitere Beschlussfassung auf den 1. Januar 2011.</i></p> <p>⁵ <i>Das Gemeindegesetz kann vorsehen, dass für eine Übergangsfrist von einer Amtsdauer Gemeinden, die gemäss Absatz 1 zusammengeschlossen werden, ein Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Gemeindeexekutive zusteht. Der Anspruch kann für jede Gemeinde oder aber für eine Gemeindegruppe bestehen.</i></p>

⁷³⁾ Outre cette disposition transitoire, l'art. 118, al. 1 de la Constitution, qui constitue une garantie de l'existence des communes, est applicable: Änderungen im Bestand der Gemeinden bedürfen der Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und der Genehmigung durch die Landsgemeinde.

Tableau 2: Vue d'ensemble des bases légales d'autres cantons excluant les «fusions forcées»

Canton	Niveau	Réglementation
ZH	Constitution ⁷⁴⁾	Art. 84 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (RS ZH 131.211): <i>Änderung im Bestand</i> ¹ Für den Zusammenschluss von Gemeinden ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich.
NW	Constitution	Art. 84 der Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (RS NW 131.216.2): <i>Bestand</i> <i>Eine Politische Gemeinde darf nicht ohne Zustimmung der Aktivbürgerschaft der Gemeinde und des Kantons aufgeteilt oder mit einer andern Gemeinde vereinigt werden.</i>
SO	Constitution ⁷⁵⁾	Art. 47 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (RS SO 131.221): ¹ Die Bildung, Vereinigung oder Auflösung und die Änderung im Bestand und Gebiet der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden bedürfen der Zustimmung der beteiligten Gemeinden und des Kantonsrates.
BS	Constitution	§ 58 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (RS BS 131.222.1): ² Zusammenschluss, Aufteilung und Neueinteilung von Gemeinden bedürfen der Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden sowie des Kantons.
BL	Constitution	§ 46 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (RS BL 131.222.2): <i>Bestand</i> ¹ Für den Zusammenschluss und die Aufteilung von Einwohnergemeinden sowie für Grenzänderungen sind die an der Urne ermittelte Zustimmung der betroffenen Gemeinden und allenfalls der betroffenen Gemeindeteile sowie die Genehmigung des Landrates erforderlich.

⁷⁴⁾ Voir aussi l'art. 3, al. 1 des Gesetzes über das Gemeindewesen: Vereinigungen von politischen Gemeinden erfolgen durch Beschluss des Kantonsrates, sofern alle beteiligten politischen Gemeinden der Vereinigung zugestimmt haben.

⁷⁵⁾ Voir aussi l'art. 190 des Gemeindegengesetzes des Kantons Solothurn vom 16. Februar 1992: Die Mehrheit der Stimmenden in jeder beteiligten Gemeinde kann beschliessen, dass sich ihre Gemeinden zu einer einzigen Gemeinde zusammenschliessen.

Canton	Niveau	Réglementation
SH	Constitution	Art. 104 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (RS SH 131.223) ¹ Für den Zusammenschluss, die Aufteilung und die Neueinteilung von Gemeinden ist die Zustimmung der betroffenen Gemeinden und die Genehmigung des Kantonsrates erforderlich. ² Der Kanton kann den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden fördern.
NE	Constitution	Art. 91, al. 2 et 3 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (RS NE 131.233): ² L'Etat encourage les fusions de communes. ³ Toutefois, aucune fusion ni division de communes, non plus qu'aucune cession de territoire d'une commune à une autre, ne peut avoir lieu sans le consentement des communes touchées.
VD	Constitution ⁷⁶⁾	Art. 151, al. 4 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS VD 131.231): ⁴ Aucune fusion ne peut intervenir sans le consentement du corps électoral de chacune des communes concernées. Les scrutins ont lieu simultanément.
BE	Constitution ⁷⁷⁾	Art. 108 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (RSB 101.1) <i>Existence, territoire et biens</i> ¹ L'existence, le territoire et les biens des communes sont garantis. ² Le Grand Conseil peut, par un arrêté, créer une commune, la supprimer ou en modifier le territoire. Les communes concernées doivent être entendues. ³ La suppression d'une commune nécessite son accord.
AG	Loi	Art. 6 ⁷⁸⁾ des Gesetzes vom 19. Dezember 1978 über die Einwohnergemeinden (SAR 171.100): ¹ Der Zusammenschluss von Gemeinden kann erfolgen, wenn er in jeder der betroffenen Gemeinden von der Mehrheit der Stimmenden beschliessen wird. ² Der Zusammenschluss und damit in Zusammenhang stehende öffentlichrechtlich Vereinbarungen bedürfen der Genehmigung durch den Grossen Rat.

⁷⁶⁾ La Constitution contient toute une section consacrée à la question, voire les art. 151 à 154 «Fusion de communes».

⁷⁷⁾ Voir aussi l'art. 4, al. 2 à 4 de la loi du 16 mars 1998 (RSB 170.11):

² La commission compétente du Grand Conseil peut, par voie d'arrêté, créer une commune, la supprimer ou en modifier le territoire. Le droit d'évocation du Grand Conseil est réservé. Les communes concernées doivent être entendues. [Teneur du 23. 6. 2004]

³ La suppression ou la modification du territoire d'une commune nécessitent son accord.

⁴ Le canton encourage la fusion de communes. Il peut en particulier y consacrer des ressources financières.

⁷⁸⁾ Voir aussi l'art. 7, al. 3: Der Grosse Rat beschliesst den Zusammenschluss von sich aus und nach Anhören der beteiligten Gemeinden, wenn eine Ortsbürgergemeinde ihre Aufgaben auf die Dauer nicht mehr zu finanzieren vermag.

15. Annexe 2: Abréviations

ACB/CCB	Association des communes du canton de Berne/Cadres des communes bernoises (associations communales bernoises)	LPFC	Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges
ACCB	Association bernoise des communes et corporations bourgeoises	LS	Zürcher Loseblattsammlung (Recueil systématique du droit du canton de Zurich)
ACE	Arrêté du Conseil-exécutif	LStP	Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier)
AG	Argovie	LU	Lucerne
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures	M	Motion
al.	alinéa	NE	Neuchâtel
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures	NW	Nidwald
art.	article	OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
BE	Berne	OCo	Ordonnance sur les communes
BL	Bâle-Campagne	OPC	Ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport
BR	Bündner Rechtsbuch (Recueil systématique du droit du canton des Grisons)	OW	Obwald
BS	Bâle-Ville	PLR	Les Libéraux-Radicaux
CAF	Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne	PS	Parti socialiste
ch.	chiffre	REFCOM	Réformes communales dans le canton de Berne
chap.	chapitre	RGC	Règlement du Grand Conseil
CJB	Conseil du Jura bernois	RL	Raccolta delle leggi vigenti del Cantone Ticino (Recueil systématique du droit du canton du Tessin)
ConstC	Constitution du canton de Berne	ROB	Recueil officiel des lois bernoises
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101	RS	Recueil systématique du droit fédéral
FR	Fribourg	RSB	Recueil systématique des lois bernoises
GE	Genève	SG	St-Gall
GL	Glaris	SH	Schaffhouse
GR	Grisons	SO	Soleure
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	SZ	Schwyz
JU	Jura	TG	Thurgovie
LCo	Loi sur les communes	TI	Tessin
LDP	Loi sur les droits politiques	UR	Uri
LFCo	Loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes)	VD	Vaud
LGC	Loi sur le Grand Conseil	VS	Valais
lit.	lettre	ZG	Zoug
LOCA	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation)	ZH	Zurich

**Constitution du canton de Berne
(Modification)**

101.1

Le Grand Conseil du canton de Berne,
sur proposition du Conseil-exécutif,
arrête:

I.

La Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 est modifiée comme suit:

Art. 108 ¹Inchangé.

² Le Conseil-exécutif approuve la création, la suppression ou la modification du territoire de communes, ainsi que les fusions adoptées par les communes concernées. S'il refuse de donner son approbation, le Grand Conseil tranche.

³ Le Grand Conseil peut ordonner la fusion de communes contre leur volonté lorsque des intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants l'exigent. Les communes concernées sont entendues au préalable.

⁴ La loi règle les détails, en particulier les conditions et la procédure à respecter pour ordonner une fusion de communes contre leur volonté.

⁵ Le canton encourage les fusions de communes.

Art. 113 ^{1 et 2}Inchangés.

³ La péréquation financière atténue les inégalités résultant des différences de capacité contributive entre les communes municipales et tend à équilibrer la charge fiscale. Dans les cas prévus par la loi, les prestations liées à la péréquation financière peuvent être réduites ou refusées.

II.

La présente modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Berne, le 17 août 2011

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Pulver*

le chancelier: *Nuspliger*

*Le droit en vigueur peut être obtenu auprès de la Chancellerie d'Etat
avant la session ou auprès des huissiers pendant la session.*

Loi sur les communes (LCo) (Modification)

170.11

Le Grand Conseil du canton de Berne,
sur proposition du Conseil-exécutif,
arrête:

I.

La loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo) est modifiée comme suit:

Art. 4 ¹Inchangé.

² Le Conseil-exécutif peut, par voie d'arrêté, créer une commune, la supprimer ou en modifier le territoire. Les communes concernées sont entendues au préalable.

³ Le Grand Conseil tranche si le Conseil-exécutif n'approuve pas la création, la suppression ou la modification du territoire d'une commune.

⁴ La suppression d'une commune ou la modification de son territoire requiert son approbation. La compétence d'ordonner une fusion de communes conférée au Grand Conseil à l'article 4i est réservée.

Adaptation de
la législation
suite à la suppression
ou à la
modification
du territoire de
communes

Art. 4a Le Conseil-exécutif est habilité à procéder aux adaptations formelles et rédactionnelles de lois, de décrets et d'arrêtés du Grand Conseil rendues nécessaires suite à la création, à la suppression, à la modification du territoire ou à la fusion de communes. La compétence du Grand Conseil est réservée concernant les adaptations dépassant ce cadre.

1a. (nouveau) **Fusion de communes**

Encouragement
des fusions de
communes

Art. 4b (nouveau) ¹Le canton encourage la fusion de communes. Il peut en particulier y consacrer des ressources financières.

² Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

a soutient et conseille les communes qui souhaitent fusionner;

b peut proposer des fusions de communes;

c procède si nécessaire à des études en vue d'une fusion de communes.

Types de fusions
de communes

Art. 4c (nouveau) ¹Les communes de même type peuvent fusionner de deux façons:

- a une commune reprend une ou plusieurs autres communes (fusion par absorption);
- b deux communes ou plus se réunissent pour créer une nouvelle commune (fusion par combinaison).

² Les fusions de communes municipales et de communes mixtes sont admissibles.

Effets de la fusion

Art. 4d (nouveau) ¹Suite à la fusion, les communes qui sont reprises par une autre ou qui se sont regroupées en une nouvelle commune sont supprimées.

² 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 (succession universelle). Les conventions ayant une autre teneur conclues avec des tiers sont réservées.

Contrat de fusion

Art. 4e (nouveau) ¹Le corps électoral des communes concernées se prononce sur la fusion dans le cadre d'une votation sur le contrat de fusion.

² Le contrat de fusion contient les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la fusion. Il prévoit, notamment,

- a la date de la fusion,
- b le nom et les frontières de la nouvelle commune,
- c les grandes lignes de l'organisation de la nouvelle commune,
- d la prise de décision sur le premier budget de la nouvelle commune,
- e la prise de décision sur un éventuel règlement de fusion (art. 4f).

³ En cas de fusion par combinaison, il règle en outre

- a la prise de décision sur le règlement d'organisation destiné à la nouvelle commune,
- b la constitution des organes de la nouvelle commune.

Règlement
de fusion

Art. 4f (nouveau) L'éventuel maintien de la validité d'actes législatifs, de dispositions et de plans des communes supprimées doit être prévu dans un règlement de fusion.

Règlement
d'organisation

Art. 4g (nouveau) ¹En cas de fusion par combinaison, il convient d'arrêter le règlement d'organisation de la nouvelle commune avant la fusion.

² Si aucun règlement d'organisation de la nouvelle commune n'a été approuvé avant la fusion, le Conseil-exécutif en édicte un à titre supplétif.

Approbation
de fusions
volontaires
de communes

Art. 4h (nouveau) ¹Le Conseil-exécutif est compétent pour approuver les fusions de communes adoptées par les communes concernées (fusions volontaires).

² Il donne son approbation lorsque la fusion est conforme au droit et qu'aucun intérêt cantonal prépondérant ne s'y oppose. Il statue en qualité de dernière instance cantonale.

³ Si le Conseil-exécutif n'approuve pas une fusion volontaire de communes, le Grand Conseil se prononce sur l'approbation. Les communes concernées sont entendues au préalable.

Fusions de communes ordonnées
par le Grand
Conseil
1. Conditions

Art. 4i (nouveau) ¹Sur proposition du Conseil-exécutif, le Grand Conseil peut ordonner une fusion de communes contre leur volonté lorsqu'une commune n'est plus en mesure d'accomplir durablement de manière autonome les tâches qui lui incombent parce qu'elle

a présente un découvert du bilan de manière répétée et qu'aucune possibilité d'assainissement n'est envisageable à moyen terme;

b ne peut plus garantir la capacité d'agir de ses organes suite à la vacance durable de fonctions ou de postes administratifs importants, ou

c ne répond pas pendant une durée prolongée aux dispositions prévues par la Confédération, le canton ou les Eglises nationales pour l'exécution de tâches communales importantes.

² En ordonnant une fusion de communes au sens de l'alinéa 1, le Grand Conseil tient compte notamment des conditions géographiques, historiques, culturelles, économiques et financières, ainsi que des coopérations mises en place par les communes concernées.

³ Sur proposition du Conseil-exécutif, il peut ordonner la fusion de plus de deux communes contre leur volonté lorsque la majorité des communes concernées et du corps électoral a approuvé la fusion lors d'une votation.

⁴ Les communes concernées ainsi que les milieux désignés dans la législation spéciale doivent être entendus au préalable.

2. Forme

Art. 4k (nouveau) ¹L'arrêté du Grand Conseil ordonnant une fusion de communes est soumis à la votation populaire facultative.

² Le Conseil-exécutif arrête les dispositions requises pour l'organisation de la nouvelle commune dans une ordonnance à durée de validité limitée.

Art. 41 (nouveau) ¹Lorsqu'il ordonne une fusion conformément à l'article 4i, le Grand Conseil peut octroyer une contribution exceptionnelle à la nouvelle commune afin d'atténuer les charges financières supplémentaires.

² Pour l'octroi d'une contribution exceptionnelle, les compétences en matière d'autorisation de dépenses du peuple sont déléguées au Grand Conseil.

³ L'éventuelle contribution exceptionnelle est octroyée en plus de l'aide financière au sens de la loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo) ¹⁾ et est portée à la charge du compte de fonctionnement.

Art. 23 ¹Les affaires énumérées ci-après ressortissent exclusivement au corps électoral:

a à *d* inchangées,

e l'introduction d'une procédure concernant la création, la suppression, la modification du territoire ou la fusion de communes, et

f le préavis de la commune prévu aux articles 4 et 4i, les simples rectifications de frontières relevant de la compétence du conseil communal.

^{2 et 3}Inchangés.

Art. 118 ^{1 et 2}Inchangés.

³ Une commune municipale et une commune mixte existante peuvent fusionner en une commune mixte.

II.

Les actes législatifs suivants sont modifiés:

1. Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP)²⁾

Art. 31 La participation politique du Jura bernois porte sur les affaires suivantes:

a à *d* inchangées;

b les fusions ordonnées au sens de l'article 108, alinéa 3 de la Constitution cantonale, pour autant que des communes du Jura bernois soient concernées;

f à *h* anciennes lettres *e* à *g*.

¹⁾ RSB 170.12

²⁾ RSB 102.1

2. Loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP)¹⁾

Art. 24b ¹Inchangé.

² Le Conseil-exécutif procède aux adaptations de l'annexe 1 ou de l'annexe 2 requises suite à la création, à la suppression ou à la fusion de communes. Il adapte l'annexe 1 ou l'annexe 2 lorsqu'il approuve le changement de nom d'une commune.

³ Abrogé.

3. Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC)²⁾

Art. 23 ¹Inchangé.

² Elle remplit en particulier les tâches suivantes:

a à *e* inchangées;

f elle préavise les affaires relatives à la création, à la suppression et à la modification du territoire ou à la fusion de communes lorsque le Conseil-exécutif s'y est opposé, ainsi que les affaires concernant les fusions ordonnées au sens de l'article 108, alinéa 3 de la Constitution cantonale;

g inchangée.

³ Inchangé.

4. Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA)³⁾

Art. 38 ^{1 à 3}Inchangés.

⁴ Le Conseil-exécutif procède aux adaptations de l'annexe requises suite à la création, à la suppression ou à la fusion de communes. Il adapte l'annexe lorsqu'il approuve le changement de nom d'une commune.

⁵ Abrogé.

Art. 39a ^{1 à 4}Inchangés.

⁵ Le Conseil-exécutif procède aux adaptations de l'annexe requises suite à la création, à la suppression ou à la fusion de communes. Il adapte l'annexe lorsqu'il approuve le changement de nom d'une commune.

⁶ Abrogé.

¹⁾ RSB 141.1

²⁾ RSB 151.21

³⁾ RSB 152.01

5. Loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (Loi sur les fusions de communes, LFCo)¹⁾:

Art. 1 ¹La présente loi a pour but d'encourager les fusions volontaires de communes municipales et de communes mixtes ainsi que de paroisses par l'octroi d'une aide financière.

² Inchangé.

Octroi de l'aide financière aux communes municipales et aux communes mixtes
1. Conditions

Art. 3 ¹L'aide financière peut être accordée sur demande

a lorsque la fusion est achevée;

b «commune issue de la fusion» est remplacé par «nouvelle commune»;

c inchangée.

² «commune issue de la fusion» est remplacé par «nouvelle commune»

³ Inchangé.

2. Calcul de l'aide financière

Art. 4 Inchangé.

3. Population résidante

Art. 5 Inchangé.

4. Multiplicateur

Art. 6 Inchangé.

5. Fusions successives

Art. 7 En cas de fusions successives, et pour autant que la précédente fusion ait eu lieu moins de trois ans auparavant, la population résidante des communes ayant déjà bénéficié d'une aide financière lors d'une précédente fusion n'est pas prise en considération dans le calcul de la nouvelle aide financière.

Octroi aux paroisses de l'aide financière et de prestations complémentaires liées à des projets

Art. 7a (nouveau) ¹Lors de fusions de paroisses, une aide financière d'un montant allant jusqu'à 200 000 francs par cas peut être accordée sur demande lorsque

a la fusion est achevée, et que

b les ressources financières nécessaires (art. 8) sont disponibles.

² Lors du calcul de l'aide financière au sens de l'alinéa 1, le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques tient compte de la situation financière des paroisses qui ont fusionné et du nombre de leurs paroissiens et paroissiennes. La procédure est régie par l'article 9.

¹⁾ RSB 170.12

³ Le Conseil-exécutif peut verser aux paroisses désireuses de fusionner des prestations complémentaires d'un montant allant jusqu'à 50 000 francs par cas pour la préparation et la mise en œuvre des projets. Les prestations complémentaires accordées aux paroisses sont à la charge du crédit-cadre prévu à l'article 8, alinéa 2.

Art. 9 ¹et²Inchangés.

³ «commune issue de la fusion» est remplacé par «nouvelle commune»

⁴ Inchangé.

Entrée en vigueur **Art. 12** Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

6. Loi du 6 mai 1945 sur les Eglises nationales bernoises (Loi sur les Eglises, LEgl)¹:

Art. 3a ¹Dans toutes les affaires ecclésiastiques extérieures, les organes des Eglises nationales institués à cet effet conformément à la loi ont un droit de préavis et de proposition.

² L'organe compétent de l'Eglise nationale concernée doit être entendu avant que le Grand Conseil n'ordonne une fusion de paroisses au sens de l'article 108, alinéa 3 ConstC.

Art. 8 ¹Inchangé.

² La création de nouvelles paroisses, de même que la fusion et le remaniement territorial de paroisses existantes sont régies par la législation sur les communes.

³ Inchangé.

7. Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)²

Réduction de prestations

Art. 35a (nouveau) ¹Le Conseil-exécutif peut réduire les prestations en faveur d'une commune au sens de la présente loi lorsque ces prestations seraient probablement inférieures suite à une fusion avec une autre commune et que la commune concernée s'oppose à la fusion en ce sens que l'organe communal compétent
a refuse d'entreprendre l'étude préliminaire à une fusion, ou
b rejette la fusion lors d'une votation.

¹ RSB 410.11

² RSB 631.1

² Il ne peut réduire les prestations versées à une commune qui s'oppose à une fusion qu'à hauteur de la diminution du droit aux prestations prévisible en cas de fusion.

³ Les mesures prévues à l'alinéa 1 ne touchent pas les prestations octroyées conformément à l'article 10 (réduction des disparités).

III.

1. La présente modification est soumise à la votation populaire obligatoire.
2. Elle entre en vigueur en même temps que la modification du ■■ de la Constitution cantonale.

Berne, le 17 août 2011

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Pulver*

le chancelier: *Nuspliger*

Le droit en vigueur peut être obtenu auprès de la Chancellerie d'Etat avant la session ou auprès des huissiers pendant la session.