



20.xxx

**Message
relatif à l'approbation d'une modification du territoire des
cantons de Berne et de Fribourg
(Transfert de la commune bernoise de Clavaleyres)**

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification du territoire des cantons de Berne et de Fribourg découlant du transfert de la commune de Clavaleyres du canton de Berne au canton de Fribourg.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta
Sommaruga

Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'Assemblée fédérale est invitée à approuver, par la voie d'un arrêté fédéral, la modification du territoire des cantons de Berne et de Fribourg découlant du transfert de la commune de Clavaleyres du canton de Berne au canton de Fribourg. Cette modification du territoire remplit les exigences du droit fédéral et peut donc être approuvée.

La commune bernoise de Clavaleyres prévoit de fusionner avec la commune fribourgeoise de Morat, ce qui nécessite son transfert préalable du canton de Berne au canton de Fribourg. Dans la perspective de ce transfert, les cantons de Berne et de Fribourg ont édicté les bases légales cantonales correspondantes et conclu un concordat sur la modification de leurs territoires respectifs. Ils demandent à la Confédération d'approuver le transfert de Clavaleyres.

La Constitution fédérale fixe à l'art. 53, al. 3, les conditions de la modification du territoire d'un canton. L'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés ainsi que de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral sont nécessaires. Le corps électoral de la commune de Clavaleyres et les cantons de Berne et de Fribourg ont approuvé le transfert de Clavaleyres. L'approbation de l'Assemblée fédérale est encore nécessaire à la réalisation de ce transfert. Elle est accordée sous la forme d'un arrêté fédéral sujet au référendum.

Message

1 Contexte

La commune de Clavaleyres est une enclave du canton de Berne, limitrophe des cantons de Fribourg et de Vaud. Elle compte une cinquantaine d'habitants et s'étend sur un territoire d'un kilomètre carré. Depuis 2013, elle prévoit de fusionner avec la commune fribourgeoise de Morat, démarche qui nécessite le transfert préalable de Clavaleyres du canton de Berne au canton de Fribourg.

Dans la perspective de ce transfert, le canton de Berne a édicté la loi du 7 juin 2017 sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (Loi Clavaleyres, LCLa)¹, et le canton de Fribourg a édicté la loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCla)². Lors de la votation du 23 septembre 2018, le corps électoral de la commune municipale de Clavaleyres a accepté le transfert. Les cantons de Berne et de Fribourg ont ensuite conclu un concordat, signé le 13 mars 2019 par le premier et le 12 mars 2019 par le second, sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg³. Enfin, le canton de Berne a adopté l'arrêté du Grand Conseil du 9 février 2020 concernant l'adhésion du canton de Berne au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg⁴, tandis que le canton de Fribourg a édicté la loi du 25 juin 2019 portant adhésion au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg⁵. Lors des votations populaires du 9 février 2020, les cantons de Berne et de Fribourg ont accepté le transfert de Clavaleyres.

Le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Conseil d'État du canton de Fribourg, par courrier conjoint daté respectivement du 1^{er} et du 21 avril 2020, demandent à la Confédération d'approuver la modification de leurs territoires découlant du transfert de la commune municipale de Clavaleyres du canton de Berne au canton de Fribourg. Le transfert est prévu pour le 1^{er} janvier 2022.

2 Transfert de Clavaleyres

2.1 Exigences du droit fédéral

Aux termes de l'art. 53, al. 3, de la Constitution fédérale (Cst.)⁶, toute «modification du territoire d'un canton est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et

¹ RSB 105.41

² RSF 112.7

³ ROB 20-020, ROF 2019_056

⁴ RSB 105.42

⁵ ROF 2019_056

⁶ RS 101

des cantons concernés; elle est ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral». Cette disposition diffère de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, qui prévoyait en effet que les modifications du territoire devaient être soumises au vote du peuple suisse et des cantons, comme cela a été le cas par exemple lors du transfert de la commune de Vellerat le 1^{er} juillet 1996⁷.

2.2 Modifications du territoire

Pour que l'art. 53, al. 3, Cst. soit applicable, il faut que le transfert de Clavaleyres constitue une modification du territoire au sens de cette disposition. Ce type de modification se distingue de la modification du nombre des cantons ou de leur statut selon l'art. 53, al. 2, Cst. d'une part, et de la rectification de frontières entre les cantons selon l'art. 53, al. 4, Cst. d'autre part. La modification du nombre des cantons ou de leur statut comprend notamment la création ou la suppression d'un canton⁸ alors que la modification du territoire d'un canton n'a pas d'effet sur le nombre de cantons, mais concerne principalement la question de l'appartenance politique à un canton donné. Le transfert d'une commune, par exemple, relève de l'art. 53, al. 3, Cst.⁹. Quant à la rectification de frontières entre les cantons, elle constitue essentiellement un processus technique sans portée politique qui a pour but de corriger une frontière existante non litigieuse mais peu optimale, par exemple, parce qu'elle traverse une maison¹⁰. Le transfert de toute une commune ne peut être considéré comme une simple rectification de frontière sans importance politique¹¹.

Le transfert de Clavaleyres constitue une modification du territoire au sens de l'art. 53, al. 3, Cst., ce type de modification comprenant notamment le transfert d'une commune d'un canton à l'autre. L'art. 53, al. 3, Cst. est dès lors applicable au transfert de Clavaleyres.

2.3 Approbation du corps électoral concerné

L'art. 53, al. 3, Cst. prévoit comme première condition l'approbation du corps électoral concerné. La version allemande de cette norme diverge des versions française et italienne en ce sens qu'elle requiert l'approbation de la *population* («Bevölkerung») concernée, tandis que la version française requiert celle du *corps électoral* concerné et la version italienne celle du *peuple* («Popolo») concerné¹².

⁷ Cf. FF 1997 I 1, 222 ss, RO 1996 1493, FF 1995 III 1368, 1373 ss.

⁸ FF 1997 I 1, 223

⁹ Cf. Eva Maria Belser / Nina Massüger, in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (éd.), Basler Komm. BV, Bâle 2015, art. 53 n° 37.

¹⁰ Cf. *id.*, art. 53 n° 42.

¹¹ FF 1995 III 1368, 1374

¹² Le terme de population («Bevölkerung» en allemand, «popolazione» en italien) est utilisé ailleurs dans la Constitution (mais dans ce cas dans toutes les versions linguistiques) pour désigner la population en général et non seulement le corps électoral; cf. par exemple les art. 57, al. 1, 58, al. 2, 65, al. 1, 94, al. 2, 104, al. 1, let. a, et 149, al. 4, Cst.

L'art. 53, al. 3, Cst. découle de l'art. 44, al. 3, du projet de 1996¹³. Cette disposition prévoyait dans toute les versions linguistiques que les modifications du territoire devaient être acceptées par la population concernée. Néanmoins, le message indique que la notion de population concernée se réfère aux *ayants droit au vote* concernés¹⁴. Les versions française et italienne de l'art. 53, al. 3, Cst. sont claires sur ce point et reflètent donc mieux le contenu de la norme que la version allemande. Le droit cantonal détermine, dans le cadre des exigences constitutionnelles, qui a le droit de vote¹⁵.

Le 23 septembre 2018, la question suivante était soumise aux citoyens et citoyennes de la commune municipale de Clavaleyres: «Voulez-vous que la commune municipale de Clavaleyres fusionne avec la commune de Morat et qu'elle soit transférée au canton de Fribourg pour permettre la réalisation de la fusion?»¹⁶. Sur 39 électeurs potentiels, 35 ont participé au vote, l'un d'eux s'étant abstenu. Par 28 voix contre 6, le corps électoral a accepté le transfert de Clavaleyres du canton de Berne au canton de Fribourg ainsi que la fusion avec Morat.

Le même jour, le corps électoral de la commune de Morat a aussi accepté la fusion avec Clavaleyres¹⁷. Il en est fait mention ici parce que les cantons de Berne et de Fribourg ont subordonné le transfert de Clavaleyres à l'approbation des deux communes à leur fusion¹⁸, mais l'art. 53, al. 3, Cst. ne prévoyant pas une telle exigence, cette fusion est uniquement du ressort des cantons de Berne et de Fribourg et ne fait pas l'objet de la présente approbation.

La première condition à une modification du territoire selon l'art. 53, al. 3, Cst. est remplie par l'approbation du transfert par le corps électoral de Clavaleyres.

2.4 Approbation des cantons concernés

L'art. 53, al. 3, Cst. prévoit par ailleurs que la modification du territoire doit être approuvée par les cantons concernés, soit le canton de Berne, cédant, et le canton de Fribourg, cessionnaire. La désignation des organes cantonaux compétents pour l'approbation relève du droit cantonal¹⁹. Dans les deux cantons, le transfert de Clavaleyres est soumis au vote populaire²⁰.

Lors de la votation populaire du 9 février 2020, le corps électoral du canton de Berne a, par 249 918 voix contre 30 766, accepté le transfert de la commune de Clavaleyres au canton de Fribourg. Lors de la votation populaire du même jour, le corps

¹³ FF 1997 I 1, 606

¹⁴ FF 1997 I 1, 224

¹⁵ Cf. Eva Maria Belser / Nina Massüger, *ib.*, art. 53 n° 38.

¹⁶ Art. 7 LCLa

¹⁷ Cf. www.murten-morat.ch/de > Politik > Abstimmungen und Wahlen > Termine und Resultate > 23.09.2018 Eidgenössische Volksabstimmung > Gemeindeabstimmung Fusion Murten – Clavaleyres > Volksabstimmung_vom_23.9.18_zur_Fusion_Clavaleyres_und_Murten_Protokoll_Murten.pdf (disponible uniquement en allemand).

¹⁸ Art. 8 LCLa et art. 2, al. 2 et 3, LFCla

¹⁹ Cf. Jean-François Aubert, in: Jean-François Aubert / Pascal Mahon (éd.), *Petit comm. Cst.*, Zurich / Bâle / Genève 2003, art. 53 n° 13 s.

²⁰ Art. 10, al. 2, LCLa et art. 20, al. 2, LFCla

électoral du canton de Fribourg a, par 68 939 voix contre 2723, accepté le transfert de la commune bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg.

La deuxième condition à une modification du territoire selon l'art. 53, al. 3, Cst. est remplie par l'approbation des cantons de Berne et de Fribourg au transfert de Clavaleyres.

2.5 Approbation de l'Assemblée fédérale

Aux termes de l'art. 53, al. 3, Cst., la modification du territoire est enfin soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral. La présente proposition du Conseil fédéral d'approuver la modification du territoire entre les cantons de Berne et de Fribourg vise à remplir cette exigence.

3 Aspects juridiques

3.1 Conformité au droit fédéral

L'examen effectué montre que la modification du territoire des cantons de Berne et de Fribourg découlant du transfert de la commune de Clavaleyres du canton de Berne au canton de Fribourg remplit les exigences de l'art. 53, al. 3, Cst. relatives à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés. Cette modification peut donc être approuvée par l'Assemblée fédérale.

3.2 Compétence de l'Assemblée fédérale

Selon l'art. 53, al. 3, Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver la modification du territoire.

3.3 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 53, al. 3, Cst., l'approbation est accordée sous la forme d'un arrêté fédéral. L'arrêté fédéral est sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. c, en lien avec l'art. 163, al. 2, Cst.)²¹.

3.4 Entrée en vigueur

Les cantons de Berne et de Fribourg, dans leur courrier daté respectivement du 1^{er} et du 21 avril 2020, sollicitent, pour des raisons de coordination et de planification, une entrée en vigueur de l'arrêté fédéral d'approbation avant la date prévue du transfert de Clavaleyres, soit avant le 1^{er} janvier 2022. Or, à notre connaissance, il n'existe pas de raisons impératives de prévoir une entrée en vigueur avant cette date. Les

²¹ BO 1998 N 916, E 65; FF 1998 I 286, 305 s., 378

arrêtés fédéraux concernant le transfert du district de Laufon ou de Vellerat ne sont pas non plus entrés en vigueur avant la date du transfert²².

C'est pourquoi l'art. 2 de l'arrêté fédéral prévoit que l'arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022 s'il est établi dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai référendaire qu'aucun référendum n'a abouti. Dans le cas contraire, le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

²² RO 1993 3042, 1996 1493

