

Rapport

présenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques au Conseil-exécutif concernant l'ordonnance sur les conférences régionales (OCR) et l'ordonnance sur le règlement d'organisation des conférences régionales (OROCR)

1. Situation initiale

La mise en œuvre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) prévoit la création de collectivités de droit communal inédites – les conférences régionales – en vue de la coopération efficace des communes, sur une base contraignante, pour les questions d'importance régionale. Ces nouvelles collectivités doivent en particulier se charger de l'aménagement du territoire régional, de la planification coordonnée des transports et de l'urbanisation ainsi que de l'harmonisation de ces deux domaines entre eux, de l'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale et, enfin, de tâches relevant de la politique régionale. La mise en œuvre de la SACR représente une mesure importante de prise en compte de la priorité que constitue la *cohésion* selon le programme gouvernemental de législature 2007 à 2010.

Le 20 mars 2007, le Grand Conseil a adopté le projet de mise en œuvre en seconde lecture à l'attention du corps électoral par 92 voix sans opposition et avec 4 abstentions pour ce qui est du complément apporté à la Constitution cantonale (ConstC), et par 110 voix sans opposition et avec 15 abstentions s'agissant de la modification de la loi sur les communes (LCo, RSB 170.11) ainsi que de celle, indirecte, d'autres actes législatifs¹. Simultanément, le Grand Conseil a décidé, par 104 voix contre 4 et sans abstention, de soumettre la révision de la loi sur les communes à la votation populaire obligatoire. Ainsi, le peuple a été appelé à se prononcer à ce sujet en même temps que sur la révision constitutionnelle. Le scrutin cantonal a eu lieu le 17 juin 2007. A cette occasion, les votants ont accepté les nouvelles bases constitutionnelles et légales, qui entreront donc en vigueur au 1^{er} janvier 2008. Dès cette date, des votations initiales pourront être organisées dans les six régions définies par la loi, si les communes concernées le souhaitent, afin de décider de l'introduction de conférences régionales. De telles entités pourront donc voir le jour et accomplir les tâches qui leur incombent dès 2008. Les deux ordonnances sur lesquelles porte le présent rapport précisent les détails nécessaires à l'exécution des dispositions constitutionnelles et légales relatives aux conférences régionales.

2. Nécessité d'une réglementation au niveau d'une ordonnance et densité normative

L'introduction des conférences régionales en tant que structures de droit communal inédites destinées à favoriser la coopération implique, outre les bases constitutionnelles et légales précitées, certaines dispositions d'exécution relevant du niveau de l'ordonnance. Il convient en effet de fixer notamment les modalités de la création des conférences régionales, les limites territoriales de celles-ci, de même que la structure de leur comptabilité. Les dispositions en la matière trouvent leur place dans l'ordonnance sur les conférences régionales (OCR) et dans ses annexes 1 et 2. De plus, l'article 144, alinéa 4 LCo dans sa nouvelle teneur charge le Conseil-exécutif d'édicter par voie d'ordonnance un règlement d'organisation des confé-

¹ Journal du Grand Conseil 2007, annexes 2 et 3 ainsi que p. 29 ss (1^{re} lecture) et 320 ss (2^e lecture).

rences régionales. Ce dernier figure dans l'ordonnance sur le règlement d'organisation des conférences régionales (OROOCR). Un tel règlement est applicable aussi longtemps que les conférences régionales n'adoptent pas de dispositions propres. Il énonce des prescriptions de droit dispositif, ce qui signifie que les conférences régionales peuvent s'en écarter dans le respect des normes de droit supérieur et adopter un règlement "sur mesure" compte tenu de leurs besoins spécifiques.

Le présent projet est donc *structuré* comme suit:

1. Ordonnance sur les conférences régionales (OCR):

- Ordonnance à proprement parler: énoncé succinct des principes généraux essentiels.
- Annexe 1: définition des périmètres des futures conférences régionales par l'énumération des communes qui les composent.
- Annexe 2: plan comptable des conférences régionales.

2. Ordonnance sur le règlement d'organisation des conférences régionales (OROOCR)

- Règlement d'organisation comprenant pour l'essentiel des normes de droit dispositif dont les conférences régionales peuvent s'écarter dans les limites du droit supérieur et sous réserve de la votation facultative.

Un *projet distinct* de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie garantit l'indispensable harmonisation des périmètres des actuelles conférences régionales des transports (CRT) avec ceux des nouvelles conférences régionales.

3. Commentaire des différentes dispositions

Le commentaire ci-dessous porte tout d'abord sur les dispositions de l'ordonnance sur les conférences régionales (OCR) ainsi que sur ses annexes 1 et 2. Les prescriptions de l'ordonnance sur le règlement d'organisation des conférences régionales (OROOCR) sont ensuite expliquées au chiffre 3.2.

3.1 Ordonnance sur les conférences régionales (OCR)

Préambule

L'ordonnance se fonde sur les nouvelles dispositions de la loi sur les communes qui ont été édictées, comme indiqué ci-dessus, afin de mettre la SACR en œuvre: l'article 139, alinéa 1 LCo autorise le Conseil-exécutif à fixer le périmètre de chacune des conférences régionales par voie d'ordonnance.

Article 1

Cette disposition précise le but de l'ordonnance, qui est de régler la procédure de création des conférences régionales ainsi que le périmètre et la comptabilité de ces dernières.

Article 2

Cette disposition a été intégrée à l'ordonnance compte tenu des résultats de la procédure de consultation. Elle règle la procédure de votation à l'échelle régionale sur la création d'une conférence régionale (votation initiale). *L'alinéa 1* répète tout d'abord le principe ancré à l'article 138, alinéa 2 LCo selon lequel le Conseil-exécutif ordonne une votation populaire régio-

nale sur la création d'une conférence régionale lorsque plusieurs communes le demandent. En vertu de *l'alinéa 2*, le Conseil-exécutif prend, au cas par cas et par voie d'arrêté, les dispositions nécessaires à l'organisation de la votation régionale et veille à l'élaboration et à l'envoi du matériel de vote. *L'alinéa 3* précise que c'est également au gouvernement qu'il appartient d'approuver le message en vue de la votation, les communes pouvant lui soumettre une proposition à cet égard. Il est justifié de déroger sur ce point aux dispositions qui sont applicables dans le cas des votations cantonales – selon lesquelles cette tâche ressortit au Bureau du Grand Conseil (cf. art. 16b de la loi sur le Grand Conseil, LGC, RSB 151.21) – étant donné que c'est le Conseil-exécutif qui ordonne les votations initiales à l'échelle régionale. La base légale de cette attribution de compétence se trouve à l'article 138, alinéa 5 LCo, selon lequel la procédure de votation est régie par les dispositions de la législation sur les droits politiques applicables par analogie, et non directement. Enfin, *l'alinéa 4* prévoit que le canton supporte les coûts de l'organisation d'une votation initiale. Cette solution est opportune puisqu'il s'agit d'une votation supracommunale ordonnée par le Conseil-exécutif et que, de plus, la nouvelle collectivité n'existe pas encore au moment du scrutin.

Article 3

Conformément à l'article 138 LCo, l'alinéa 2 fixe la procédure de création d'une conférence régionale. Il convient en particulier de préciser les modalités de convocation de l'assemblée et de direction des débats jusqu'à la désignation des organes légaux de la conférence. *L'alinéa 1* prévoit qu'il appartient au préfet ou à la préfète compétente de convoquer l'assemblée régionale à la séance constitutive lorsqu'une conférence régionale a été nouvellement créée. La compétence préfectorale est définie conformément à l'article 156, alinéa 4 LCo. *L'alinéa 2* renvoie à l'ordonnance sur le règlement d'organisation des conférences régionales (OROCR) pour les détails de la convocation et de la procédure à suivre lors de la séance constitutive. Enfin, *l'alinéa 3* attribue au préfet ou à la préfète le soin de diriger les débats jusqu'à l'élection du président ou de la présidente de la conférence régionale.

Article 4

Les communes faisant partie du périmètre de chaque conférence régionale sont énumérées de manière exhaustive à l'annexe 1. Il est en outre précisé clairement que toutes les communes sises dans le périmètre d'une conférence régionale font partie de celle-ci. Il ne saurait donc y avoir de "taches blanches" sur la carte des conférences régionales.

Article 5

La présente disposition précise l'article 139, alinéa 3 LCo, à teneur duquel le Conseil-exécutif désigne les communes qui peuvent être simultanément membres de deux conférences régionales voisines (double affiliation). *L'alinéa 1* indique que le Conseil-exécutif décide en dernier ressort quelles communes peuvent être affiliées à deux conférences régionales. Les critères à cet égard sont en particulier – outre l'accord des entités concernées – la proximité géographique ainsi que l'existence de liens aux plans de l'aménagement du territoire, des transports, de la culture ou de l'économie. La condition selon laquelle le Conseil-exécutif doit entendre au préalable les communes et les conférences régionales concernées garantit qu'une double affiliation ne voie pas le jour contre la volonté de celles-ci. *L'alinéa 2* pose le principe selon lequel les communes qui sont simultanément membres de deux conférences régionales ont les mêmes droits (droit de vote, droit de proposition) et les mêmes devoirs (contributions, etc.) que les autres communes. Enfin, *l'alinéa 3* renvoie à l'annexe 1 qui mentionne les doubles affiliations. A l'heure actuelle, aucune demande en la matière n'est pendante, mais si un tel cas devait se présenter au cours du processus d'introduction progressive des conférences régionales, le Conseil-exécutif pourrait compléter en tout temps l'annexe 1 après avoir répondu favorablement à la demande.

Article 6

Les conférences régionales qui entendent accorder le statut de membres à des communes extracantonales ainsi que les communes bernoises qui souhaitent s'affilier à des organisations extracantonales adressent au Conseil-exécutif une demande tendant à l'engagement de négociations contractuelles avec les cantons concernés. Le Conseil-exécutif informe les communes et les conférences régionales concernées au sujet des négociations contractuelles. Il les entend avant de conclure un contrat avec un autre canton. Les contrats fixent en particulier les tâches relevant de la coopération transfrontalière, les effets des décisions prises dans ce contexte ainsi que les obligations en matière de contributions et le droit de vote des communes concernées.

Article 7

L'article 143 LCo permet la création de sous-conférences au sein d'une conférence régionale. Cette possibilité concerne en premier lieu les tâches volontairement déléguées; quant aux tâches que la loi attribue impérativement aux conférences régionales dans les domaines de l'élaboration des plans directeurs, de la planification coordonnée des transports et de l'urbanisation ainsi que de la politique régionale, elles relèvent en principe de la conférence régionale dans son ensemble, c'est-à-dire de toutes les communes. La législation spéciale peut toutefois permettre ou prescrire que des tâches obligatoires ne soient accomplies que par une partie seulement des communes composant une conférence régionale. Tel est le cas, en particulier, de l'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale et des tâches en rapport avec la politique régionale. S'agissant de ces deux derniers domaines, les *lettres a et b* prévoient par conséquent que les périmètres des sous-conférences découlent de la législation spéciale applicable. C'est ainsi qu'en matière d'encouragement des activités culturelles, les périmètres des sous-conférences correspondent à ceux des conférences culturelles régionales tels qu'ils sont définis dans les ordonnances en vigueur², et que l'introduction des conférences régionales ne modifie en rien les délimitations. Si une conférence régionale voit le jour, la conférence culturelle régionale qui existait le cas échéant dans le périmètre concerné doit être remplacée par une sous-conférence, ce qui implique de réviser l'ordonnance ad hoc.

Dans le domaine de la politique régionale, on ne sait pas encore exactement si et dans quels périmètres des sous-conférences seront prévues ou prescrites en application de la nouvelle législation fédérale. Selon le projet d'ordonnance sur la politique régionale de mars 2007³ et au vu de la carte du territoire d'impact de la Nouvelle politique régionale qui l'accompagne, les cinq grandes agglomérations de Suisse comptant plus de 250 000 habitants (Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Zurich) sont en principe exclues du champ d'application de la législation fédérale. Certaines zones des agglomérations précitées sont toutefois susceptibles d'être intégrées au territoire d'impact dans le cadre de conventions-programmes. Si l'agglomération bernoise dans son ensemble (qui, selon la définition de l'OFS, se compose du centre urbain qu'est Berne et de 39 communes suburbaines) devait effectivement être exclue du territoire d'impact de la législation fédérale sur la politique régionale, une sous-conférence "politique régionale" serait constituée au sein de la conférence régionale de Berne – Mittelland. Les communes de l'agglomération exclues ne participeraient donc pas à la prise de décisions par l'assemblée régionale ni au financement des tâches dans le do-

² Ordonnance du 28 mai 1997 sur la Conférence culturelle régionale de Berne (OCCR Berne, RSB 423.412); ordonnance du 29 avril 1998 sur la Conférence culturelle régionale de Bienne (OCCR Bienne, RSB 423.414); ordonnance du 22 décembre 1999 sur la conférence culturelle régionale de Langenthal (OCCRég Langenthal, RSB 423.415); ordonnance du 16 mai 2001 sur la conférence culturelle régionale de Thoune (OCCRég Thoune, RSB 423.416).

³ Cf. <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00496/00498/index.html?lang=fr>.

maine de la politique régionale. Il est toutefois prévu que le canton de Berne propose, dans le cadre de son programme de mise en œuvre de la NPR 2008 à 2011, de substituer à la définition de l'OFS celle de la fiche de mesure C_01 du plan directeur cantonal. Selon cette fiche, l'agglomération de Berne englobe les communes de Berne, Bolligen, Ittigen, Köniz, Münchenbuchsee, Muri, Ostermundigen et Zollikofen. Si la Confédération accepte cette proposition, seules les communes précitées seraient exclues du territoire d'impact de la politique régionale et, partant, de la prise de décisions et du cofinancement au sein de l'assemblée régionale.

Comme il a été dit plus haut, la possibilité de créer des sous-conférences concerne avant tout les tâches que les communes peuvent choisir de déléguer à de telles entités. C'est à ce cas que se réfère la *lettre c*, qui impose aux conférences régionales l'obligation de tenir des répertoires des communes composant des sous-conférences pour l'accomplissement de tâches facultatives. Cette mesure s'impose afin qu'il soit possible de garder une vue d'ensemble des communes appartenant aux différentes sous-conférences.

L'*alinéa 2* indique qu'une sous-conférence est chargée de la mise en œuvre du projet d'agglomération "transports et urbanisation" jusqu'à ce que la conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) soit disponible. Les communes formant cette sous-conférence sont celles qui ont élaboré le projet d'agglomération.

L'*alinéa 3* permet d'instituer des sous-conférences – définies selon des critères géographiques par exemple – pour préparer des affaires ressortissant à la conférence régionale. Ces sous-conférences sont de nature consultative et n'ont par conséquent pas de compétence décisionnelle dans leur domaine d'activités. En préparant les décisions, et notamment les bases nécessaires à l'élaboration des plans et stratégies de la conférence régionale, elles peuvent fournir un travail précieux. Le règlement d'organisation de la conférence régionale fixe leurs tâches et leur domaine d'activités. Il s'agit d'une forme particulière de sous-conférences puisque, en plus d'être privées de compétence décisionnelle à proprement parler, elles sont instituées par la conférence régionale et que l'appartenance des communes découle directement du règlement d'organisation. Contrairement aux sous-conférences chargées d'accomplir des tâches volontairement déléguées par les communes, les sous-conférences prévues par le présent alinéa ne doivent pas être approuvées par chaque commune affiliée, ce qui se justifie au vu de leur caractère consultatif. De plus, les représentants des communes participent à la décision de l'assemblée régionale relative au règlement d'organisation.

Article 8

Conformément au mandat légal énoncé à l'article 144, alinéa 4 LCo, le Conseil-exécutif édicte par voie d'ordonnance un règlement pour les conférences régionales. Ce règlement figure dans l'ordonnance ad hoc (cf. commentaire au chiffre 3.2). Il s'agit de droit supplétif (en partie dispositif), comparable au règlement-norme sur les constructions (décret du 10 février 1970 concernant le règlement-norme sur les constructions, RSB 723.13), qui n'est applicable que dans la mesure où les conférences régionales n'adoptent pas, dans les limites des dispositions supérieures, de réglementations propres ou dérogoires. Les conférences régionales peuvent édicter un règlement d'organisation propre contenant des prescriptions contraires au règlement d'organisation prévu par l'OROCR ou des dispositions complémentaires, à condition de respecter le droit supérieur. De tels règlements d'organisation sont soumis à la votation populaire facultative (cf. art. 146, al. 2, lit. c LCo) ainsi qu'à l'examen préalable et à l'approbation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

Article 9

Le principe selon lequel les conférences régionales gèrent leurs finances conformément aux dispositions applicables aux communes est déjà énoncé à l'article 154, alinéa 1 LCo, et le présent *alinéa 1* ne fait que le répéter. Les prescriptions auxquelles sont soumises les conférences régionales en la matière sont celles des articles 70 ss LCo et 57 ss de l'ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes (OCo, RSB 170.111) ainsi que celles de l'ordonnance de Direction du 23 février 2005 sur la gestion financière des communes (ODGFCo, RSB 170.511), mais sans les annexes 1 à 3 de cette dernière. Une réglementation distincte, tenant compte des particularités des conférences régionales, ne se justifie que dans le cas du plan comptable, c'est-à-dire de la classification par tâches et de la classification par natures du compte annuel ainsi que des comptes du bilan et de leurs désignations. Cette réglementation figure sous forme de plan comptable à l'annexe 2, à laquelle renvoie *l'alinéa 2*. Le plan comptable est contraignant, et toute dérogation à la classification par tâches requiert l'autorisation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). Il est par ailleurs exclu de s'écarter de la classification par natures et d'introduire d'autres comptes, à l'intérieur de cette classification, que ceux qui figurent à l'annexe 2.

Article 10

Cette disposition garantit que les décisions entrées en force, prises par les organisations régionales auxquelles se substituent les conférences régionales (conférences régionales des transports, régions de montagne et régions d'aménagement, conférences culturelles régionales), restent valables pour le périmètre considéré même après la création d'une conférence régionale – aussi longtemps que celle-ci ne les abroge pas au moyen d'un arrêté portant sur le même objet. Ainsi, un plan directeur régional adopté par une région d'aménagement reste contraignant (pour les autorités) jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou abrogé par un arrêté de la conférence régionale en la matière.

Article 11

Dans les cas où ni la loi sur les communes ni la présente ordonnance ne règlent une question particulière et où il s'agit par conséquent de combler une lacune, les dispositions de l'ordonnance sur les communes sont applicables par analogie en vertu de l'article 11. Les articles 1 à 6 et 16 à 32 OCo sont toutefois exceptés parce qu'ils portent sur des objets qui soit n'intéressent pas les conférences régionales, soit sont réglés de manière exhaustive, pour ces dernières, dans la loi sur les communes.

Article 12

L'introduction des conférences régionales, le transfert d'organisations régionales qui en découle ainsi que la réglementation de la question des subventions cantonales en faveur des conférences régionales impliquent de réviser dans un premier temps l'ordonnance sur le financement de l'aménagement et l'ordonnance sur les constructions. Quant aux ordonnances sur les conférences culturelles régionales⁴, elles restent inchangées pour l'instant et seront adaptées ou remplacées au cas par cas. Cela signifie que si par exemple une Conférence régionale de Berne – Mittelland est créée et que l'actuelle Conférence culturelle régionale de Berne (CCR Berne) est remplacée par une sous-conférence culturelle, l'ordonnance

⁴ Ordonnance du 28 mai 1997 sur la Conférence culturelle régionale de Berne (OCCR Berne, RSB 423.412); ordonnance du 29 avril 1998 sur la Conférence culturelle régionale de Bienne (OCCR Bienne, RSB 423.414); ordonnance du 22 décembre 1999 sur la conférence culturelle régionale de Langenthal (OCCRég Langenthal, RSB 423.415); ordonnance du 16 mai 2001 sur la conférence culturelle régionale de Thoune (OCCRég Thoune, RSB 423.416).

sur la Conférence culturelle régionale de Berne (OCCR Berne) fera simultanément l'objet d'une révision totale. Cette démarche a été arrêtée d'entente avec la Direction de l'instruction publique.

1. Ordonnance du 10 juin 1998 sur l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (ordonnance sur le financement de l'aménagement, OFA, RSB 706.111)

L'ordonnance sur le financement de l'aménagement doit être complétée par la réglementation détaillée du soutien cantonal en faveur des conférences régionales que prévoit la loi (cf. art. 155 LCo). Cette réglementation fait en particulier l'objet du nouvel *article 6a*. Conformément au principe ancré dans la loi, selon lequel le canton accorde des subventions appropriées sous forme de subventions de base complétées par des subventions par habitant aux conférences régionales pour leurs frais administratifs, *l'alinéa 1* fixe pour la subvention de base une fourchette allant de 8000 à 12 000 francs. Cette solution se justifie du fait des différences de taille existant entre les six conférences régionales.

Une fourchette allant de 55 centimes à un franc est en outre prévue pour la subvention par habitant, et il appartiendra au Conseil-exécutif de déterminer chaque année le montant concret de cette dernière. En admettant que les indemnités cantonales annuelles en faveur des conférences régionales restent inférieures à 600 000 francs au total⁵ et que la subvention par habitant soit fixée à 55 centimes, le montant annuel des subventions sera le suivant:

Conférence régionale	Nombre de communes	Habitants	Subvention de base en CHF	Subvention par habitant en CHF	Indemnité annuelle
Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois	115	207 042	12 000.-	113 875.-	125 875.-
Haute-Argovie ⁶	54	75 675	10 000.-	41 621.-	51 621.-
Emmental	42	92 074	10 000.-	50 641.-	60 641.-
Berne – Mittelland	101	377 885	12 000.-	207 837.-	219 837.-
Thoune – Oberland occidental	55	156 943	10 000.-	86 319.-	96 319.-
Oberland oriental	29	47 006	8 000.-	25 853.-	33 853.-
Total cantonal	396	956 625	62 000.-	526 126.-	588 126.-

Le montant effectif de la subvention par habitant que le Conseil-exécutif arrêtera chaque année à l'intérieur de la fourchette allant de 55 centimes à un franc prévue par l'article 6a, alinéa 1 dépendra notamment du budget concret des futures conférences régionales. Il n'existe pas encore de chiffres en la matière, de sorte qu'il n'est pas possible à ce stade de fournir des indications plus précises sur le volume des subventions.

⁵ Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant les modifications de la Constitution cantonale (ConstC) et de la loi sur les communes (LCo) nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, Journal du Grand Conseil 2007, annexe 2, p. 24 s.

⁶ Avec l'entrée en vigueur de la fusion des communes municipales d'Oberönz et de Herzogenbuchsee au 1^{er} janvier 2008, la région de la Haute-Argovie totalisera 53 communes, et le canton 395.

L'*alinéa 2* précise que l'importance démographique dont dépend la subvention par habitant est déterminée en application de l'article 7 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC, RSB 631.1).

Il ressort de l'*alinéa 3* que les frais de traduction de la conférence bilingue de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois seront intégralement pris en charge par le canton, comme c'est déjà le cas pour la Conférence régionale des transports 1 Bienne – Seeland – Jura bernois. Cette indemnité, déjà prévue par la loi sur les communes (cf. art. 155, al. 3 LCo), est accordée en sus des autres subventions cantonales.

Les *alinéas 4 et 5* règlent les subventions cantonales en faveur de l'accomplissement des tâches de politique régionale, qui seront versées en sus des prestations prévues à l'*alinéa 1*. L'entrée en vigueur, début 2008, de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale abrogera la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM, RS 901.1). Ainsi, les organismes responsables des régions LIM existantes n'auront plus à assumer le mandat légal du management régional. Ce dernier sera transféré aux conférences régionales, le cas échéant, en 2013 au plus tard. L'importance et l'étendue des tâches en matière de management régional varieront fortement d'une région à l'autre, avec des besoins différents à la clé s'agissant des ressources. De plus, le volume des tâches dépendra de la convention-programme passée entre le canton et la Confédération. Dès 2008, les subventions fédérales à affectation précise en faveur des secrétariats des actuelles régions de montagne seront supprimées. La Confédération et le canton de Berne accorderont aux conférences régionales des prestations totales d'un montant oscillant approximativement entre 1 million et 1,2 million de francs pour l'accomplissement des tâches relevant de la politique régionale. Le montant exact fait actuellement l'objet de pourparlers entre la Confédération et le canton. Les subventions cantonales, qui n'excéderont pas 75 pour cent des frais imputables, seront accordées sous la forme d'une subvention de base et d'une subvention variant en fonction des prestations dont les montants dépendront des critères arrêtés d'entente avec la Direction de l'économie publique et énoncés aux lettres *a* à *d*. Les critères d'attribution des subventions cantonales sont en particulier les suivants: nombre de communes que compte la région, nombre et importance des projets figurant dans le programme cantonal de mise en œuvre, travaux effectués au cours de l'exercice, et cofinancement consenti par la région (prestations propres).

Il s'agit par ailleurs de préciser dans l'ordonnance sur le financement de l'aménagement la mesure du soutien que le canton accorde à l'élaboration des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) au sens de l'article 98a de la loi sur les constructions révisée. Pour ce faire, l'*article 7* est complété par un *alinéa 2* prévoyant que le canton couvre 75 pour cent des frais des CRTU. Quant à l'*alinéa 1*, il correspond à l'ancien article 7, la limite supérieure des subventions cantonales en faveur des plans régionaux passant toutefois à 75 pour cent (contre 50 % précédemment). La budgétisation et le financement de ces subventions fait l'objet d'une concertation entre les services administratifs concernés (OACOT, OTP, beco et OPC).

2. Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC, RSB 721.1)

Les *articles 15, 25, 29a, 110, 113 et 115* OC sont complétés par la mention des conférences régionales aux côtés des régions d'aménagement, auxquelles elles se substituent dès qu'elles voient le jour en reprenant leurs tâches, leurs droits et leurs devoirs. Aux articles 110, *alinéa 2*, lettre *b* et 113, *alinéa 2* OC, on précise en outre l'organe qui, au sein de la conférence régionale, est compétent dans différents cas. Il s'agit du secrétariat de la conférence régionale pour le dépôt des plans et des prescriptions de cette dernière, et du directoire pour l'envoi des projets de plan directeur régional au service cantonal compétent. Pour le reste, les dispositions en question ne subissent aucun changement.

En vertu de l'article 98b LC, les conférences régionales peuvent, sous réserve de la votation populaire facultative, édicter des plans de quartier régionaux déployant les mêmes effets juridiques que les plans de quartier communaux afin de sauvegarder des intérêts régionaux. Le nouvel *article 121a OC* règle la procédure applicable à cet égard, sur le modèle de celle qui prévaut pour l'édition de plans de quartiers communaux ou cantonaux (cf. art. 121 OC). *L'alinéa 1* précise qu'au sein de la conférence régionale, c'est l'assemblée régionale qui décide d'introduire la procédure d'édition d'un plan de quartier régional. Vu la portée (politique) d'un tel arrêté, il est opportun d'attribuer cette compétence à l'assemblée, qui est composée des présidents et présidentes des conseils communaux en fonction. Quant à la procédure de participation, elle relève du directoire conformément à *l'alinéa 2*. *L'alinéa 3* traite des procédures de dépôt public et d'opposition. Ont qualité pour former opposition contre un plan de quartier régional la ou les communes concernées ainsi que les personnes et organisations mentionnées à l'article 35 LC, c'est-à-dire les particuliers qui sont directement touchés dans leurs intérêts personnels dignes de protection et les organisations privées constituées sous la forme d'une personne morale pour autant que, selon leurs statuts, la poursuite d'objectifs en relation avec le droit des constructions soit un de leurs principaux buts durables et qu'elles existent depuis au moins cinq ans au moment de la publication du projet. A teneur de *l'alinéa 4* (et de l'art. 98b LC), l'assemblée régionale arrête les plans de quartier régionaux sous réserve de la votation populaire facultative conformément aux articles 150 ss LCo. Dans son arrêté, elle prend également position au sujet des oppositions non vidées. Il appartient ensuite à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, en vertu de *l'alinéa 5*, d'approuver les plans de quartier régionaux et de vider les oppositions encore pendantes. Au surplus, la procédure d'approbation (étendue de l'examen, délai, voies de droit, etc.) est régie par les articles 61 s. LC.

L'article 122 OC est complété par un nouvel *alinéa 5* selon lequel l'assemblée régionale concernée arrête *souverainement*, c'est-à-dire sans possibilité de votation populaire facultative, les modifications mineures de plans de quartier régionaux. Au surplus, la procédure est régie par les mêmes dispositions, applicables par analogie, que pour les modifications mineures de plans d'affectation communaux ou cantonaux (renvoi aux al. 1 à 4). Du fait de l'insertion de cette nouvelle disposition, l'ancien alinéa 5 devient l'alinéa 6. Enfin, la numérotation du titre marginal doit être adaptée en raison de l'adjonction d'un nouvel article 121a (désormais: 4.4).

Article 13: entrée en vigueur

L'ordonnance – tout comme l'OROCR – doit entrer en vigueur en même temps que les nouvelles dispositions constitutionnelles et légales concernant les conférences régionales, à savoir au 1^{er} janvier 2008.

3.1.1 Annexe 1: périmètres des conférences régionales

En vertu de l'article 139, alinéa 1 LCo, le Conseil-exécutif fixe le périmètre de chacune des conférences régionales par voie d'ordonnance. Cette réglementation figure à l'annexe 1, qui énumère les communes devant faire partie de chacune des six conférences régionales. A l'inverse, chaque commune bernoise est rattachée au périmètre de l'une des conférences régionales. Le découpage coïncide avec celui des régions et des arrondissements administratifs découlant de la réforme de l'administration cantonale décentralisée (cf. message du Grand Conseil en vue de la votation populaire cantonale du 24 septembre 2006 sur la réforme de l'administration cantonale décentralisée, p. 6 à 9).

Pour rappel, le tableau ci-après indique les périmètres des conférences régionales ainsi que le centre urbain de chacune d'elles et les arrondissements administratifs:

Tableau: périmètres des conférences régionales

Conférence régionale	Centre urbain	Arrondissement(s) administratif(s)	Nombre de communes	Habitants
Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois	Biel/Bienne	Biel/Bienne Seeland Jura bernois	115	207 042
Haute-Argovie ⁷	Langenthal	Haute-Argovie	54	75 675
Emmental	Berthoud	Emmental	42	92 074
Berne – Mittelland	Berne	Berne – Mittelland	101	377 885
Thoune – Oberland occidental	Thoune	Thoune Frutigen – Bas-Simmental Haut-Simmental – Gessenay	55	156 943
Oberland oriental	Interlaken	Interlaken – Oberhasli	29	47 006
Total cantonal			396	956 625

3.1.2 Annexe 2: plan comptable des conférences régionales

Comme il a été dit plus haut (cf. commentaire de l'art. 6 OCR), les conférences régionales doivent en principe respecter les mêmes prescriptions de gestion financière que les communes. Il est toutefois justifié – et nécessaire – de tenir compte des tâches particulières qu'elles assument et de s'écarter des consignes valables spécifiquement pour les communes (annexes 1 à 4 de l'ODGFCo) dans le cas du plan comptable (c'est-à-dire des classifications par tâches et par natures du compte annuel, des comptes du bilan et de leurs désignations). L'annexe 2 contient par conséquent les consignes spécialement mises au point pour les conférences régionales s'agissant de la classification par tâches et de la classification par natures.

Les consignes de l'annexe 2 sont contraignantes pour les conférences régionales:

- Il n'est possible de déroger à la classification par tâches qu'avec l'autorisation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, qui est l'autorité cantonale de surveillance de la gestion financière des collectivités de droit communal.
- Il est exclu de déroger à la classification par natures: les comptes mentionnés sont contraignants, et il n'est pas possible d'en introduire d'autres.

Par ailleurs, il convient de relever que les autres dispositions relatives à la gestion financière énoncées dans la loi et l'ordonnance sur les communes ainsi que dans l'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes, notamment en matière de comptabilisation, s'appliquent également aux conférences régionales. Pour les détails, il y a lieu de se référer au "Guide des finances communales" (édité par l'OACOT).

⁷ Avec l'entrée en vigueur de la fusion des communes municipales d'Oberönz et de Herzogenbuchsee au 1^{er} janvier 2008, la région de la Haute-Argovie totalisera 53 communes, et le canton 395.

3.2 Ordonnance sur le règlement d'organisation des conférences régionales (OROCR)

Contenu, structure et portée juridique

Dans ses grandes lignes, l'organisation des conférences régionales découle des dispositions légales. L'article 144, alinéa 1 LCo énumère les organes de manière exhaustive, tandis que les articles 145 et 146 LCo fixent la composition et les compétences de l'assemblée régionale, et que l'article 148 LCo règle le quorum et la pondération des voix au sein de cette dernière. Le règlement d'organisation, pour sa part, précise dans les détails l'organisation et les compétences du directoire et du secrétariat, les tâches et la composition des commissions, la procédure de perception des contributions communales et le moment auquel elle intervient, le déroulement des séances, etc. Il est renvoyé pour le surplus au rapport du 18 octobre 2006 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant les modifications de la Constitution cantonale (ConstC) et de la loi sur les communes (LCo) nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale⁸ (commentaire de l'art. 148 LCo).

Le règlement d'organisation est conçu de telle sorte que tous les éléments importants figurent *dans un seul* document, et qu'il ne faille pas systématiquement consulter en outre la loi sur les communes pour répondre à une question précise. Il traite donc non seulement de l'organisation et de la procédure, mais aussi des tâches de la conférence régionale, de différents aspects de la gestion financière ainsi que de la dissolution de la conférence (bien que ces questions soient déjà dans une large mesure réglées dans la loi). En revanche, les procédures spéciales relatives aux référendums et aux initiatives, décrites de manière exhaustive par la loi sur les communes, ne sont pas répétées. Le règlement d'organisation s'étend aux aspects suivants:

- champ d'application et but,
- tâches de la conférence régionale,
- organisation et procédure en général, ainsi que pour les différents organes de la conférence régionale,
- sous-conférences,
- gestion financière et
- dissolution.

La *densité normative* du règlement peut en quelque sorte être qualifiée de "*moyenne*". D'une part, le règlement porte sur tous les aspects importants de l'organisation et de la procédure, et d'autre part, il se concentre véritablement sur l'essentiel, sans tout prévoir jusque dans les moindres détails.

Conformément à l'article 144, alinéa 4 LCo ainsi qu'à l'article 8 de l'ordonnance sur les conférences régionales (OCR), les conférences régionales peuvent, sous réserve du référendum facultatif, adopter une réglementation contraire au présent règlement d'organisation ou compléter ce dernier, dans le respect de la législation cantonale sur les communes. Les prescrip-

⁸ Journal du Grand Conseil 2007, annexes 2 et 3.

tions (propres) divergentes des conférences régionales doivent être soumises au service cantonal compétent pour examen préalable et pour approbation. Le règlement d'organisation contient donc deux types de prescriptions: celles qui sont contraignantes parce qu'elles répètent les dispositions légales ou alors découlent de telles dispositions ou des principes généraux de l'Etat de droit, et celles qui ne sont pas contraignantes mais relèvent du droit dispositif ou supplétif, et ne sont donc applicables qu'à défaut de normes propres ou divergentes de la conférence régionale.

Commentaire des différents chapitres et dispositions

Le commentaire ci-dessous ne porte que sur les points nécessitant des précisions.

Préambule

L'ordonnance se fonde sur l'article 144, alinéa 4 LCo, à teneur duquel le Conseil-exécutif édicte un règlement d'organisation par voie d'ordonnance.

Chapitre 1: champ d'application

L'article 1 fixe le champ d'application de la présente ordonnance et du règlement d'organisation qu'elle contient. L'alinéa 1 énonce à cet égard le principe selon lequel le règlement d'organisation n'est applicable, comme il a été dit plus haut, que dans la mesure où les conférences régionales n'adoptent pas une réglementation propre dans les limites du droit supérieur. L'alinéa 2 répète l'autorisation faite aux conférences régionales (à l'art. 144, al. 4 LCo) d'édicter leur propre réglementation. Si elles optent pour des prescriptions contraires au présent règlement d'organisation, ces dernières sont soumises au référendum facultatif à l'échelle régionale conformément aux articles 150 ss LCo. Les conférences régionales ne peuvent se doter de normes propres que dans la mesure où le droit supérieur et la présente ordonnance leur en laisse la latitude. De telles normes requièrent l'examen préalable et l'approbation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. Cette contrainte garantit qu'elles respectent les prescriptions supérieures de droit cantonal qui sont contraignantes.

Chapitre 2: règlement d'organisation (art. 2 à 54)

Le chapitre 2 contient le règlement d'organisation qui s'applique aux conférences régionales aussi longtemps qu'elles n'édicte pas de prescriptions propres.

Section 2.1: tâches

Cette section répète pour l'essentiel, dans un souci d'exhaustivité, les dispositions légales sur les tâches de la conférence régionale.

L'article 3, alinéa 2 va au-delà du catalogue des tâches figurant dans la loi. Il prévoit que la conférence régionale peut, en sus des tâches que lui attribuent le canton et les communes, assumer la fonction de plateforme générale de discussion et de "catalyseur" de la coopération intercommunale à l'échelle régionale dans d'autres domaines. A cet égard, elle peut mettre sur pied, coordonner et soutenir une telle coopération, mais pas prendre de décisions contraignantes en lieu et place des communes – contrairement à ce qui se passe dans le cas des tâches qui lui incombent en vertu des articles 4 et 5. Les communes sont libres de

décider si et jusqu'à quel point elles entendent suivre le cas échéant les propositions de la conférence régionale.

En vertu de *l'article 4, alinéa 1, lettre a*, la conférence régionale se charge (conformément aux prescriptions de la législation spéciale) de l'élaboration des plans directeurs régionaux, de la planification coordonnée des transports et de l'urbanisation, ainsi que de leur harmonisation mutuelle, comme le prévoit déjà l'article 141 LCo. La planification coordonnée des transports inclut en particulier celle du trafic intermodal et des infrastructures requises à cet égard (parcs de dissuasion, emplacements à vélos).

L'article 4, alinéa 1, lettre b mentionne l'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale comme faisant partie des tâches obligatoires. Les régions actuellement prévues par la législation sur l'encouragement des activités culturelles ne recourent toutefois pas celles qui sont définies à l'annexe 1 de l'ordonnance sur les conférences régionales (OCR); dans certaines régions, comme celle de l'Oberland oriental, il n'existe d'ailleurs pas de conférence culturelle. Etant donné que la conférence régionale accomplit toujours les tâches prévues à l'article 4 "conformément à la législation spéciale" (donc, dans le cas extrême, pas du tout), une conférence régionale dans le périmètre de laquelle l'encouragement des activités culturelles n'est pas obligatoire ne devrait pas être tenue d'adopter une réglementation contraire.

Les précisions relatives au contenu du règlement sur la délégation d'autres tâches à la conférence régionale qui figurent à *l'article 5, alinéa 3* découlent plus ou moins impérativement de la prescription de l'article 142, alinéas 2 et 4 LCo. Le contenu minimal du règlement en cas de mandat à des tiers qui est précisé à *l'article 6, alinéa 2* est pour sa part imposé par le principe constitutionnel de la légalité (cf. disposition générale de droit communal à l'art. 68, al. 2 LCo).

Section 2.2: organisation et procédure (art. 7 à 40)

Cette section, qui est la plus longue, précise les aspects généraux de l'organisation (art. 7 à 11), puis les détails de cette dernière et de la prise de décisions dans le cas de l'assemblée régionale (art. 12 à 23), du directoire (art. 24 à 30), des commissions (art. 31 à 35), du secrétariat (art. 36 à 38) et de l'organe de contrôle (art. 39 et 40).

Article 9

Les dispositions générales de la loi sur les communes et, partant, de l'article 49 sur le procès-verbal ne s'appliquent pas directement aux conférences régionales (cf. art. 2, al. 3 LCo). Les principes généraux de l'Etat de droit impliquent toutefois que les délibérations de l'assemblée régionale, du directoire et des commissions soient consignées dans un procès-verbal. L'article 9, alinéa 2 fixe le *contenu minimal* du procès-verbal; cette réglementation autorise également, le cas échéant, un simple résumé des discussions.

Article 10

La publicité des délibérations de l'assemblée régionale est imposée par l'article 11, alinéa 1 de la loi modifiée du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information, LIn, RSB 107.1). Quant à la non-publicité des délibérations des autres organes, elle découle de l'article 11, alinéa 3 LIn; dans ce cas, une réglementation divergente, juridiquement possible, ne serait guère judicieuse.

Article 11

Les articles 47 et 48 LCo sur la récusation sont des dispositions générales et ne s'appliquent de ce fait pas directement aux conférences régionales (cf. art. 2, al. 3 LCo). Il n'en reste pas moins que l'obligation de se récuser des personnes prévenues découle d'un principe général de l'Etat de droit, en tout cas pour les organes ayant une fonction d'exécutif. Par contre, cette obligation ne doit pas s'appliquer en l'absence de prévention personnelle, comme l'indique l'alinéa 1 en vertu duquel une personne représentant exclusivement les intérêts d'une commune n'y est pas soumise. Ainsi, le président ou la présidente d'un conseil communal n'a pas à se récuser lorsque l'assemblée régionale traite une affaire concernant sa commune. Dans les autres cas, les alinéas 2 à 4 rédigés sur la base des articles 47 et 48 LCo imposent expressément l'obligation de se récuser.

Articles 12 à 23

Les dispositions relatives à l'assemblée régionale se fondent en partie sur celles qui font leurs preuves depuis longtemps pour les assemblées ou les parlements des communes et dont certaines figurent dans le règlement-type d'organisation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. La plupart d'entre elles sont d'ordre dispositif, et la conférence régionale bénéficie d'une marge de manœuvre très étendue pour définir les aspects procéduraux en fonction de ses besoins propres.

Selon *l'article 13, alinéa 1*, le président ou la présidente – contrairement au vice-président ou à la vice-présidente – ne doit pas impérativement faire partie de l'assemblée, ce qui signifie qu'il peut s'agir d'une autre personne que du président ou de la présidente d'un conseil communal. Cette réglementation ouverte permet par exemple de choisir une personnalité bien connue dans la région en raison de fonctions qu'elle a précédemment occupées et qui, grâce à son expérience, peut jouer un rôle intégrateur, mais qui ne préside plus ou n'a jamais présidé de conseil communal. Suivant les circonstances, il peut même être souhaitable qu'une certaine distance existe entre la présidence et la politique "au jour le jour". *L'article 13, alinéa 4, deuxième phrase* prévoit qu'une telle personne dispose d'une voix – plutôt symbolique – au sein de l'assemblée régionale. En cas d'empêchement, le vice-président ou la vice-présidente remplace le président ou la présidente.

Les compétences prévues à *l'article 22* découlent dans une large mesure des dispositions légales, et en particulier de l'article 146 LCo.

Articles 24 à 30

Le directoire se compose du président ou de la présidente de l'assemblée régionale ainsi que d'autres membres désignés parmi les personnes siégeant à l'assemblée régionale, conformément à l'article 144, alinéa 2 LCo. Il n'est pas comparable en tous points à un exécutif, car la "conduite" de la conférence régionale relève de l'assemblée régionale qui arrête des décisions contraignantes pour les communes et – à l'instar du conseil communal en vertu de la compétence générale subsidiaire que lui attribue l'article 25, alinéa 2 LCo – prend toutes les décisions qui ne ressortissent pas à un autre organe (art. 146, al. 3 LCo).

Sur le fond, les arrêtés de l'assemblée régionale ne sont pas préparés en premier lieu par le directoire mais par la commission dont relève le domaine en question (cf. aussi commentaire

des art. 31 à 35). Le directoire, pour sa part, est compétent pour *coordonner* les activités relevant des différents domaines et pour représenter la conférence régionale dans son ensemble vis-à-vis des tiers (cf. art. 29). Il lui appartient de garantir la "vue d'ensemble régionale" lors du traitement des différents objets, raison pour laquelle les commissions doivent présenter les affaires qu'elles ont préparées à l'assemblée régionale par la "voie de service", c'est-à-dire par l'intermédiaire du directoire (art. 30, al. 1, art. 35, al. 1). Le directoire, fort de la vue d'ensemble qu'il possède, peut les commenter et formuler ses propres propositions (art. 30, al. 2).

Malgré le caractère relativement peu étendu de sa compétence s'agissant du contenu concret des affaires, le directoire compte un nombre assez élevé de membres, à savoir neuf, conformément à *l'article 24, alinéa 1*. Une telle particularité, combinée aux prescriptions relatives à la composition de cet organe qui figurent à *l'article 24, alinéas 2 et 3*, doit garantir la représentativité du directoire et permettre à ce dernier de défendre véritablement le "point de vue régional" au sein de l'assemblée régionale. Il convient de relever par ailleurs que le directoire arrête parfois des décisions revêtant une importance (financière) considérable (p. ex. engagement de personnel, attribution de mandats).

Le directoire se constitue lui-même dans les limites de l'article 24 (art. 26, al. 1) et détermine la procédure (art. 28, al. 3). Il est par exemple envisageable qu'il constitue des dicastères dont le responsable siège également au sein de la commission compétente, voire en assume la présidence. Il peut en outre créer des cellules de réflexion ou des groupes de travail pour la préparation de ses affaires (art. 26, al. 2). De tels organes, plus encore que le directoire, accompliront avant tout des tâches préparatoires et ne disposeront guère de compétences décisionnelles propres.

Articles 31 à 35

Les commissions préparent les arrêtés de la conférence régionale dans les différents domaines tels que l'élaboration des plans directeurs régionaux, la planification coordonnée des transports et l'urbanisation, l'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale, ou encore les tâches régionales découlant de la législation sur la politique régionale (art. 31, al. 1 et art. 34, al. 1). Elles accomplissent des tâches importantes dans leur domaine de compétence et défendent leurs affaires au sein de l'assemblée régionale (art. 35, al. 2). Les personnes siégeant dans les commissions représentent les communes. Suivant le domaine de compétence et l'importance (politique) des affaires, la composition peut être de nature politique (membres du conseil communal / responsables de dicastères, membres de parlements communaux) ou plutôt technique (personnel administratif). En cas de besoin, d'autres personnes possédant des connaissances spécifiques peuvent siéger dans une commission, le cas échéant avec droit de proposition et voix consultative, ou dans une section de commission (art. 34, al. 3, lit. a et b). Au sein des commissions elles-mêmes, les tiers ne disposent pas du droit de vote (art. 147, al. 4, 2^e phrase LCo).

Le règlement d'organisation laisse une grande marge de liberté s'agissant de la composition, des compétences et de l'organisation des commissions. L'assemblée régionale est en effet davantage en mesure de préciser ces points en fonction des besoins spécifiques à chaque domaine. Un simple arrêté suffit à cet égard (art. 32) pour autant que la commission ne s'occupe que de la préparation des affaires, sans prendre de décisions sur le fond (cf. art. 34, al. 2). L'exemple ci-dessous illustre la teneur possible d'un tel arrêté.

Exemple: arrêté instituant la commission "encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale"

Nombre de membres:
Membre d'office:	Membre du directoire chargé du dicastère "encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale"
Organe électoral:	Assemblée régionale
Supérieur:	Assemblée régionale
Subordonné(e)s:	Sous-commissions Secrétariat (pour les questions administratives)
Participation de tiers avec droit de proposition et voix consultative:	Un représentant ou une représentante du secrétariat Un représentant ou une représentante (variante: deux représentants ou représentantes) du canton Un représentant ou une représentante de chaque institution culturelle subventionnée conformément à la législation sur l'encouragement des activités culturelles
Sous-commissions	Sous-commission "musées" Sous-commission "musique et théâtre"
Tâches	Préparation des contrats de subventionnement conformément à la législation sur l'encouragement des activités culturelles Contacts avec les institutions culturelles conformément à la législation sur l'encouragement des activités culturelles
Compétences financières:	Emploi des crédits budgétaires
Signature:	Président ou présidente et secrétaire

Si une commission doit être dotée de compétences décisionnelles, la jurisprudence du Tribunal fédéral exige une base légale formelle, c'est-à-dire une base figurant dans le règlement d'organisation lui-même (art. 147, al. 3 LCo). Tel pourrait être le cas dans le domaine de l'encouragement des activités culturelles par exemple.

Articles 36 à 38

La loi sur les communes ne précise ni les compétences ni l'organisation du secrétariat. Ce dernier, tout en étant chargé de tâches administratives, peut assumer le rôle de "conscience stratégique" de la région et occuper par conséquent une fonction-clé, même sans disposer de compétences de décision étendues sur le plan formel (cf. art. 38).

S'agissant de l'organisation, les possibilités sont diverses: la conférence régionale peut engager du personnel propre, ou attribuer un mandat à un tiers, soit "ad personam" à une personne physique précise, soit à une organisation (personne morale). L'assemblée régionale

fixe l'organisation du secrétariat (art. 36, al. 1), se prononce sur l'opportunité d'octroyer un mandat à un tiers et, le cas échéant, désigne le mandataire (art. 36, al. 2, lit. b). Il est tout à fait envisageable de déléguer certaines tâches de secrétariat à une personne ou à une organisation particulières (art. 36, al. 2, lit. c). Il serait ainsi possible de confier à une entité spécialisée l'administration du domaine de l'encouragement des activités culturelles ou celui du management régional au sens de la législation sur la politique régionale. Vu la fonction coordinatrice du secrétariat (art. 38, al. 1), il semble toutefois indiqué de veiller à éviter un trop grand éclatement des tâches administratives.

L'assemblée régionale peut définir l'organisation du secrétariat au moyen d'un simple arrêté. Mais si elle entend engager du personnel conformément au droit public, elle doit fixer au moins les grandes lignes des rapports de travail dans une loi au sens formel, c'est-à-dire dans un règlement propre soumis à la votation populaire facultative (art. 22, al. 5, lit. d et 36, al. 2, lit. a).

Articles 39 et 40

En vertu de l'article 154, alinéa 1 LCo, les dispositions de la loi et de l'ordonnance sur les communes relatives à la gestion financière sont applicables aux conférences régionales. La vérification des comptes incombe à un organe de contrôle indépendant (art. 154, al. 3 LCo) devant satisfaire aux exigences de la législation sur les communes.

L'article 40, alinéa 3 prévoit que l'organe de contrôle ne vérifie pas la gestion. D'un point de vue purement juridique, il pourrait certes le faire, mais une telle solution ne semble pas judicieuse compte tenu de l'écart qui existe entre une vérification des comptes de nature technique d'une part, et une vérification de la gestion revêtant un caractère plutôt "politique" d'autre part.

Section 2.3: sous-conférences

D'un point de vue juridique, les sous-conférences sont une "forme d'organisation" spéciale de la conférence régionale. En raison de leur importance particulière et de leurs spécificités, les dispositions qui les concernent figurent à part, et non avec celles des sous-sections 2.2.2 à 2.2.6 qui ont trait aux organes. La réglementation découle dans une large mesure des consignes énoncées dans la loi sur les communes.

Tout d'abord, *l'article 41* précise que les sous-conférences accomplissent les tâches dont la législation spéciale n'impose l'exécution conjointe qu'à une partie des communes du périmètre de la conférence régionale (lit. a) ou qu'une partie des communes seulement ont déléguées à la conférence régionale en approuvant le règlement ad hoc au sens de l'article 5 (lit. b). En plus des sous-conférences relevant des "catégories" ainsi définies à l'alinéa 1, la conférence régionale peut en instituer d'autres de sa propre initiative, en complétant son règlement d'organisation, pour préparer des affaires qui lui ressortissent. Cette disposition permet, en cas de besoin, de créer des sous-conférences consultatives pour des périmètres géographiques bien définis. Contrairement aux sous-conférences chargées d'accomplir intégralement des tâches déléguées par les communes, auxquelles sont affiliées uniquement les collectivités qui l'ont souhaité, les sous-conférences consultatives – du fait qu'elles n'ont pas de compétence décisionnelle – ne requièrent pas l'approbation de chaque commune. Leur création implique toutefois de compléter le règlement d'organisation de la conférence régio-

nale, lequel est adopté par les représentants des communes sous réserve de la votation populaire facultative. Ainsi, la participation des communes concernées est garantie.

En vertu de *l'article 42*, les communes faisant partie d'une sous-conférence sont celles qui sont légalement tenues d'exécuter conjointement les tâches visées, celles qui ont approuvé la délégation volontaire des tâches concernées, ou encore celles qui sont rattachées à cette sous-conférence par le règlement d'organisation en vue de la préparation d'affaires de la conférence régionale.

Selon *l'article 43, alinéa 2*, les débats des sous-conférences sont en principe dirigés par le président ou la présidente de l'assemblée régionale même lorsque cette personne ne représente pas une commune affiliée à la sous-conférence. Cette solution apparaît opportune car les sous-conférences ne sont pas des collectivités à part entière, mais une forme d'organisation particulière de la conférence régionale traitant certains points à l'ordre du jour de l'assemblée régionale pour un périmètre donné, lequel peut le cas échéant englober des communes ne faisant pas partie de la conférence régionale (en présence d'une sous-conférence dite élargie; cf. art. 143, al. 2 LCo). En tout état de cause, une "vue d'ensemble régionale" est également souhaitable dans le cas des affaires des sous-conférences.

Les sous-conférences partagent, du point de vue juridique, le destin de la conférence régionale dont elles font partie intégrante. Dans un souci de clarté, *l'article 46, alinéa 1* précise que la dissolution de la conférence régionale entraîne automatiquement celle des sous-conférences. Lorsqu'elles sont constituées sur une base volontaire par les communes en vue de l'accomplissement de tâches non obligatoires, les sous-conférences se composent de deux communes au moins. En conséquence, elles doivent être dissoutes lorsque les communes renoncent à la délégation au sens de l'article 5 ou en cas de départ de toutes les communes sauf une (art. 46, al. 2).

Section 2.4: gestion financière

En vertu de l'article 154, alinéa 1 LCo, les conférences régionales gèrent leurs finances conformément aux dispositions applicables aux communes. Vu le caractère très détaillé des prescriptions qui figurent dans la loi et surtout dans l'ordonnance sur les communes, la section du règlement d'organisation consacrée à la gestion financière peut rester succincte et renvoyer pour l'essentiel au droit supérieur. Les dispositions spécifiques aux conférences régionales sont avant tout celles qui ont trait aux subdivisions du compte annuel et notamment à la désignation des tâches, et qui figurent à l'annexe 2 de l'ordonnance sur les conférences régionales (cf. art. 47, al. 2 OCR). Seuls les *articles 49* (plan financier) et *52* (paiement des contributions communales) énoncent des règles de droit dispositif plus ou moins autonomes.

Section 2.5: dissolution

Les expériences faites avec les syndicats de communes ont montré qu'il existe souvent de grandes incertitudes quant à la procédure concrète de dissolution. La section 2.5 énonce donc de manière succincte les principes et la procédure applicables à la dissolution d'une conférence régionale.

Les tâches dont l'accomplissement relève obligatoirement de la conférence régionale (cf. art. 4) sont en règle générale des tâches que les communes doivent assumer conjointement,

indépendamment de l'existence d'une conférence régionale. Il convient donc de veiller à ce qu'en cas de dissolution de la conférence régionale, l'accomplissement en commun des tâches reste garanti, d'où la disposition de *l'article 53*. Quant à *l'article 54*, il fixe ce que les différents organes doivent décider ou faire dans la perspective d'une dissolution.

Chapitre 3: entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur au 1^{er} janvier 2008, en même temps que les bases constitutionnelles et légales et que l'ordonnance sur les conférences régionales.

4. Résultats des procédures de corapport et de consultation

Les remarques et propositions de modification formulées par les Directions et la Chancellerie d'Etat lors de la première procédure de corapport ont été prises en compte dans toute la mesure du possible. La solution initialement prévue de faire figurer le règlement d'organisation dans une annexe à l'ordonnance sur les conférences régionales a notamment été abandonnée au profit de la rédaction d'une ordonnance distincte afin de tenir compte des suggestions de la Chancellerie d'Etat et du coordinateur des affaires législatives.

Du 18 juin au 3 septembre 2007, l'OCR et l'OROCR ont fait l'objet d'une procédure de consultation organisée à une large échelle auprès de toutes les communes politiques du canton de Berne, des organisations régionales (CCR, CRT, régions d'aménagement et régions de montagne), des partis cantonaux, des Directions et de la Chancellerie d'Etat ainsi que d'autres milieux intéressés. Sur les 110 prises de position reçues, 59 émanaient de communes, 23 d'organes régionaux, 4 de partis et 10 de services administratifs, tandis que 14 provenaient de divers autres participants. D'une manière générale, le projet a reçu un accueil favorable.

Lors de l'évaluation des résultats de la procédure de consultation, il a toutefois fallu veiller à ne pas inclure dans le règlement d'organisation valable pour toutes les conférences régionales des dispositions correspondant aux souhaits ou aux besoins d'une seule d'entre elles. En effet, la densité normative de l'OROCR – déjà considérée comme passablement élevée par certains participants à la procédure – s'en serait trouvée encore accrue. A cela s'ajoute que les conférences régionales peuvent édicter, en fonction de leurs besoins et sous réserve du référendum facultatif, des prescriptions contraires au règlement d'organisation selon l'OROCR ou des dispositions complémentaires, dans le respect de la loi sur les communes. Telle est en particulier la raison pour laquelle aucune des différentes propositions relatives par exemple au nombre de membres du directoire (9 membres selon l'art. 24 OROCR) n'a été prise en considération.

Les principales modifications apportées aux deux ordonnances suite à la procédure de consultation sont brièvement exposées ci-après:

- Procédure à suivre lors des votations initiales organisées à l'échelle régionale

Lors des travaux de préparation de la votation initiale prévue dans la région de l'Oberland oriental, il s'est avéré qu'il serait opportun d'intégrer à l'ordonnance une norme relative à la création de conférences régionales (cf. art. 2 OCR). Cette norme a été élaborée en collaboration avec la Chancellerie d'Etat. Elle porte sur la procédure à suivre pour organiser une

votation initiale et donne au Conseil-exécutif la compétence de prendre les dispositions nécessaires, et en particulier d'informer le corps électoral de la région concernée (message du Conseil-exécutif). Les coûts d'une votation initiale sont à la charge du canton étant donné qu'à ce stade, la nouvelle collectivité (conférence régionale) n'existe pas encore d'une part, et que le canton a un grand intérêt à la constitution de six conférences régionales d'autre part.

- Double affiliation

La procédure à suivre ainsi que les possibilités de participation offertes aux conférences régionales et aux communes qui souhaitent une double affiliation font désormais l'objet d'une disposition particulière (art. 5 OCR).

- Coopération transfrontalière

Diverses organisations, en particulier du Jura bernois, ont demandé que soient réglés plus précisément les critères et la procédure que le Conseil-exécutif appliquera lors de la conclusion de contrats relatifs à la coopération transfrontalière. Il a été tenu compte de cette revendication par l'introduction d'une disposition en la matière dans l'OCR (nouvel art. 6). Les droits d'initiative et de participation des communes et des conférences régionales concernées par rapport au Conseil-exécutif ont été clarifiés. Ce dernier doit entendre ces collectivités avant la conclusion d'un contrat de coopération avec un canton voisin.

- Sous-conférences définies selon des critères géographiques

De nombreuses communes et organisations régionales concernées par l'introduction, le cas échéant, des conférences régionales de Thoun – Oberland occidental et de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois ont demandé que des sous-conférences puissent être définies non seulement par rapport aux tâches à accomplir, mais aussi en fonction de critères géographiques. Il s'agit de tenir compte de ce souhait sans pour autant remettre en question la conception de base énoncée par la loi sur les communes. C'est ainsi que les tâches et les affaires d'importance stratégique (plan directeur régional, conception régionale des transports et de l'urbanisation, stratégies régionales de développement selon la NPR) ressortissent à l'assemblée régionale, en sa qualité d'organe central de la conférence régionale. Pour les conférences d'une certaine taille, comme celles qui sont mentionnées plus haut, il peut toutefois s'avérer judicieux de confier certains travaux préparatoires, l'élaboration d'études de base ou une partie du processus de formation de la volonté politique à des commissions ou sous-conférences définies selon des critères géographiques. Des dispositions permettant aux conférences régionales de se doter de telles entités dans leur règlement d'organisation ont par conséquent été introduites dans les ordonnances (art. 7, al. 3 OCR et art. 41, al. 2 OROCR).

Le règlement d'organisation de la conférence régionale fixe les tâches et le domaine d'activités des sous-conférences, ce qui permet de créer de telles entités selon des critères géographiques uniquement là où le besoin s'en fait sentir. On est alors en présence d'une forme particulière de sous-conférence privée de compétence décisionnelle (ayant une fonction uniquement consultative et accomplissant des travaux préparatoires) et instaurée par la conférence régionale elle-même, l'appartenance des communes découlant directement du règlement d'organisation.

- Adaptation des prescriptions relatives aux subventions dans l'ordonnance sur le financement de l'aménagement

Les organisations du Jura bernois et l'association seeland.biel/bienne ont demandé que le canton prenne à sa charge l'intégralité des frais de traduction de la conférence régionale bilingue de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois. Cette demande a été acceptée et le taux de subventionnement prévu à l'article 6a, alinéa 3 de l'ordonnance sur le financement de l'aménagement, qui était de 66 pour cent dans le projet soumis à la procédure de consultation, est désormais de 100 pour cent.

De nombreux participants à la procédure de consultation ont par ailleurs demandé que les plans régionaux tels que les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation soient subventionnés par le canton à raison de 75 pour cent. Il a été tenu compte de cette suggestion en ce sens que la limite supérieure de la subvention cantonale est passée de 50 à 75 pour cent à l'article 7, alinéa 1 de l'ordonnance sur le financement de l'aménagement. Cependant, le montant concret de la subvention reste déterminé par l'intérêt que présentent les plans pour le canton.

Enfin, le montant de la subvention de base accordée à chaque conférence régionale pour ses frais administratifs et les critères de versement des subventions dans le domaine de la Nouvelle politique régionale ont été critiqués. L'article 6a de l'ordonnance sur le financement de l'aménagement a été adapté en conséquence. Le montant de la subvention de base doit désormais être fixé de manière différenciée, compte tenu du nombre de communes affiliées à la conférence régionale.

Les conséquences financières des adaptations précitées des prescriptions relatives aux subventions peuvent être compensées par la détermination d'un nouvel ordre des priorités à l'intérieur du groupe de produits "organisation du territoire" de l'OACOT.

5. Répercussions financières et conséquences pour le personnel

Pour le canton, l'introduction des conférences régionales n'a pas d'incidence directe sur les ressources humaines. Cependant, la suppression de nombreuses organisations régionales simplifie la coopération pour le canton et ses services, qui n'ont plus qu'une interlocutrice là où une conférence régionale a vu le jour.

Les répercussions financières pour le canton ont été exposées dans le rapport relatif à la mise en œuvre de la SACR (p. 24 s. et 27 s.). Au total, il y a lieu de s'attendre à une majoration d'un demi-million de francs environ du montant des subventions cantonales si les six régions du canton se dotent d'une conférence régionale – une situation qui ne sera pas réalisée avant plusieurs années –, en raison de la participation cantonale aux frais administratifs des conférences ainsi qu'aux frais de traduction de la conférence de Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois.

Les subventions seront majorées à charge des ressources attribuées aux groupes de produits "organisation du territoire" de l'OACOT et "tourisme et développement régional" du beco Economie bernoise, grâce à un nouvel ordre des priorités. Ainsi, aucune ressource supplémentaire ne sera nécessaire ces prochaines années.

6. Répercussions pour les communes

Les répercussions pour les communes font l'objet d'une présentation détaillée dans le rapport relatif à la mise en œuvre de la SACR (p. 28). Les dispositions figurant dans les ordonnances n'attribuent aux communes ni tâches ni charges financières additionnelles. Le financement des conférences régionales est garanti par les contributions par habitant que versent les communes et qui, selon les estimations, ne devraient pas excéder le total des montants actuellement accordés aux diverses organisations régionales. Il va de soi que les coûts effectifs dépendront des décisions des organes de la conférence régionale sur les modalités concrètes d'accomplissement des tâches. Suivant l'intensité du travail fourni par la conférence régionale et la structure organisationnelle qu'elle adoptera (dotation du secrétariat en personnel, nombre de commissions et de sous-conférences), les coûts à la charge des communes pourront fortement varier entre les régions, d'autant plus que ces dernières se caractérisent par de fortes disparités (surface, nombre d'habitants et de communes).

7. Répercussions pour l'économie

Les répercussions pour l'économie ont été exposées dans le rapport relatif à la mise en œuvre de la SACR (p. 24 s.). Les dispositions figurant dans les ordonnances n'entraînent à cet égard ni tâches ni charges financières additionnelles. La branche des activités de conseil en faveur des communes et des régions ainsi que les services spécialisés dans divers domaines tels que l'aménagement du territoire, la planification des transports, la politique régionale, le management régional, ou encore la comptabilité et la vérification des comptes, sont susceptibles de profiter de mandats octroyés par les conférences régionales.

8. Proposition

Au vu des considérations qui précèdent, il est proposé au Conseil-exécutif d'approuver l'ordonnance sur les conférences régionales (OCR) et l'ordonnance sur le règlement d'organisation des conférences régionales (OROCR), et d'en fixer l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 afin qu'elles déploient leurs effets en même temps que la modification de la Constitution cantonale (art. 110a) et que la révision de la loi sur les communes.

Berne, le 15 octobre 2007

Le directeur de la justice, des affaires
communales et des affaires ecclésiastiques

Werner Luginbühl, conseiller d'Etat