

# Aspects juridiques des collectivités territoriales

Autor(en): **Lachat, François**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Actes de la Société jurassienne d'émulation**

Band (Jahr): **77 (1974)**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-557318>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# ASPECTS JURIDIQUES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

*par François Lachat*

Définition : « La commune municipale comprend le territoire qui lui est attribué et la population qui y est domiciliée » (art. 1<sup>er</sup> de la loi sur l'organisation communale, 1917).

Autonomie : « Dans les limites des dispositions légales de la Confédération et des cantons, les communes peuvent établir leurs propres règlements, et s'administrer elles-mêmes » (art. 2 de la loi sur les communes, 1973).

## *I. Rappel historique et définition*

Les communes existaient bien avant la formation définitive des cantons suisses, à savoir des Etats souverains.

On pourrait même aller jusqu'à affirmer que l'ancienne Confédération avait le caractère d'une ligue de communes et cela jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle. Ces entités permettaient à leurs membres d'avoir un certain nombre de privilèges.

Il faudra attendre la révision totale de la Constitution fédérale, en 1874, pour voir l'abolition définitive de tout privilège politique en matière communale (cf. art. 43, al. 4 de la Constitution fédérale). Constatons immédiatement que ce point particulier de la révision de la charte fédérale sanctionnait un état de fait dû à un accroissement des migrations de population et à l'extension des tâches communales. Cette première constatation nous fait remarquer que le droit n'est, en fin de compte, que le coulage en formes juridiques positives de situations préexistantes et de rapports de forces.

Tentons, maintenant, de cerner au mieux le concept juridique de la commune. On définit généralement la commune comme une collectivité publique, territorialement décentralisée, soumise à la surveillance de l'Etat et exerçant des pouvoirs étatiques, dont certains lui sont propres.

La commune, comme collectivité publique (cf. art. 52 et 59 du Code civil suisse) jouit de la personnalité juridique. Elle peut donc valablement ester en justice et s'obliger.

Etant donné que la commune est régie par le droit cantonal, elle est mentionnée dans la Constitution cantonale (art. 49, 63 à 71, 87 et 91).

Mais la commune est aussi une collectivité locale. Son activité s'étend et se limite à une partie du territoire de l'Etat. « La division actuelle du territoire du canton en communes... est maintenue » (art. 63, Constitution bernoise). Cette division permet à l'Etat la décentralisation territoriale de ses organes.

La doctrine distingue deux formes de décentralisation :

a) la décentralisation (« administrative Dezentralisation ») dans laquelle l'organe déconcentré n'a pour ainsi dire aucune autonomie ;

b) la décentralisation proprement dite, on décentralise par corps autonomes (« Dezentralisation durch Selbstverwaltung ») dans laquelle l'organe décentralisé bénéficie d'une marge relativement grande d'autonomie.

Dans le canton de Berne, on connaît la forme de la décentralisation proprement dite. Mais la déconcentration n'est pas pour autant proscrite du système juridique public, dans la mesure où l'Etat utilise directement la commune pour l'accomplissement de certaines de ses tâches propres.

On peut donc distinguer les pouvoirs propres de la commune et les pouvoirs délégués. Les premiers disparaissent lentement pour ne laisser le terrain qu'aux pouvoirs délégués ; ainsi la déconcentration prend le pas sur la décentralisation. A cet égard, citons un exemple : dans l'élaboration de leur budget, les 85, voire 90 % des dépenses échappent au pouvoir propre des communes.

Cette constatation nous conduit tout naturellement à nous pencher quelques instants sur l'autonomie communale. Le droit cantonal bernois se contente souvent d'indiquer « formellement » l'existence de tâches communales entrant dans la sphère d'autonomie, sans pour autant définir « matériellement » le contenu de cette autonomie. (Cf. art. 2 de la Loi sur les communes, 1973.)

La jurisprudence du Tribunal fédéral, à laquelle semble se rallier la doctrine, n'a cessé d'évoluer.

Au début, on considérait la commune comme autonome s'il s'agissait de « tâches propres », c'est-à-dire ayant un caractère local, puis la Haute cour de Lausanne a retenu le critère du « pouvoir d'appréciation » de la commune. Enfin, du critère de la « compétence exclusive », le Tribunal fédéral en est arrivé à celui du « pouvoir de décision relativement étendu » dans un domaine donné tout en tenant compte de l'intérêt général (cf. annexe III « Protection du

paysage et autonomie communale » à titre d'exemple de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral).

La commune est la cellule de base de la vie politique. Créée à la mesure des citoyens qui en font partie, elle permet à chacun de participer étroitement aux décisions qui conditionnent une grande partie de notre vie quotidienne. Son existence est la garantie d'un véritable régime démocratique. La vie politique d'une commune n'est possible que dans la mesure où les autorités communales disposent, dans les domaines qui leur sont confiés, d'un pouvoir de décision qu'elles peuvent exercer librement, sous réserve du seul bien commun et des autorités supérieures. L'autonomie communale est donc une des conditions essentielles de l'existence même des communes, en tant que collectivités vivantes. La supprimer aboutit nécessairement à vider les communes de leur substance et à en faire de simples organes administratifs, privés de toute politique propre.

D'où la nécessité de constituer des associations de communes pour défendre cette autonomie communale.

La défendre seulement ? Ce serait insuffisant, car trop souvent sa disparition ou sa lénification provient de l'abdication des communes elles-mêmes.

Mais il faut d'abord la redéfinir, la réorienter pour déboucher sur une défense saine et solide. D'ailleurs n'est-il pas significatif, entre autres exemples, que la même année (1973) l'Union des villages suisses et la Société suisse des juristes se penchent, dans leur congrès, sur l'autonomie communale ?

## *II. Evolution du droit entre 1893 et 1973*

### a) 1893 - 1917

- La nouvelle Constitution bernoise de 1893 (refusée par le Jura) et la loi sur l'organisation des communes de 1917 (acceptée par le Jura) apportent quelques modifications par rapport à la Constitution de 1846 et la loi sur l'organisation communale de 1852. En voici les plus importantes, dans l'optique de l'objet de ce colloque.
- Une fois unies en communes mixtes, les communes bourgeoises et municipales ne peuvent plus se séparer (art. 69 de la Constitution bernoise et art. 82 de la loi de 1917).
- Il en est de même des biens bourgeoisiaux et municipaux ; une fois mélangés, leur division n'est plus possible (art. 83 de la loi de 1917).

- L'indigénat qui ne pouvait être accordé que par la bourgeoisie, peut l'être maintenant par les communes bourgeoise, municipale et mixte (art. 86 de la loi de 1917). Ainsi, le droit bourgeoisial est dénaturé, il n'est plus la base de la citoyenneté, mais devient le refuge de certains privilèges.
- Enfin, les syndicats de communes, que l'on rencontrait déjà depuis plusieurs décennies, sont sanctionnés par la loi sur l'organisation communale de 1917 (art. 67).

b) 1973

Le 5 septembre 1972, le Grand Conseil accepte en deuxième lecture la loi sur les communes qui sera adoptée par le peuple le 20 mai 1973. Cette loi, qui abroge celle de 1917, la modifie de façon assez importante dans certains domaines.

Signalons préalablement que, de divers côtés, on demandait de régler la régionalisation dans le cadre de la loi sur les communes. Cela n'a pu se faire pour une question d'ordre juridique : la constitution ne le prévoyait pas. C'est du moins l'explication officielle.

Permettez-moi de supposer qu'il y avait une autre raison, politique celle-ci, et en rapport direct avec la question jurassienne. Le pouvoir a préféré lier régionalisation et statut du Jura plutôt que régionalisation et loi sur les communes (cf. thèses 16.1, 18.1 et 19.1 du Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur la création de régions et l'aménagement du statut du Jura).

Voyons maintenant les nouveautés de la loi de 1973 :

- Dorénavant, « dans la gestion et l'utilisation de sa fortune, ainsi que du produit de cette dernière, la commune bourgeoise prendra en considération les besoins de la commune municipale » (art. III). Un député socialiste aurait même désiré que la force contributive des communes soit établie en fonction de la situation financière de la bourgeoisie, afin de créer une véritable obligation de secourir les municipalités défaillantes ; cet amendement a été refusé par la majorité du Grand Conseil.
- Les syndicats sont enfin définis (art. 138) et on admet d'autres groupements de communes sous la forme contractuelle (art. 137), ainsi que des syndicats comprenant des communes d'autres cantons (art. 149) à l'exemple de Lignièrès NE dans le Syndicat pour l'aménagement du plateau de Diesse, fondé le 29 août 1969.

c) Droit positif = sanction d'états de fait préexistants

Nous l'avons déjà remarqué, le droit positif n'est que le fruit de

rapports de forces et sanctionne, la plupart du temps, des situations déjà connues.

1833 (Loi sur l'organisation des autorités communales et la marche de leur administration) = sanction de la commune des habitants

1852 (Loi sur l'organisation communale) = sanction de la commune mixte

1917 (Loi sur l'organisation communale) = sanction des syndicats de communes

1973 (Loi sur les communes) = sanction des groupements de communes autres que les syndicats et définition de ceux-ci

19... peut-être sanction de la régionalisation et définition des groupements de communes autres que les syndicats

### *III. Situation actuelle*

#### *Les défis lancés aux communes*

Les temps modernes sont ceux des grands ensembles. Les mouvements d'intégration soumettent les collectivités locales à de forts courants centralisateurs. Le risque se fait grand de voir la direction de la vie publique s'éloigner de plus en plus des citoyens. Pour empêcher que toute la politique cesse d'être à l'échelle de l'homme, il importe de renforcer la collectivité de base : la commune.

Or, à cette collectivité de base une multitude de défis sont lancés. Passons-les en revue et voyons brièvement quels pourraient être les moyens de les relever.

- a) Défi technique : par la dépendance toujours plus grande des communes vis-à-vis des techniciens et des technocrates.

Il faut favoriser le regroupement des services techniques, la formation et le recyclage des responsables communaux. Cette possibilité n'est accordée qu'aux enseignants actuellement et l'on a vu le sort qu'a réservé aux « congés-éducation » le Conseil national, l'année dernière.

- b) Défi de la législation : le législateur amenuise de plus en plus l'autonomie communale et fait que la commune n'est bientôt plus qu'un organe d'exécution.

Ne pourrait-on pas accorder aux communes le droit d'initiative et de référendum ?

- c) Défi économique : la commune n'a plus la possibilité de garder la haute main sur son économie, ce qui provoque le fatalisme économique.

Des regroupements régionaux s'avèrent nécessaires. Mais dans le système économique actuel, la planification semble impensable par manque de moyens coercitifs.

- d) Défi financier : Les communes commencent sérieusement à manquer d'argent pour faire face à leurs tâches de plus en plus nombreuses. D'où surenchère dans les domaines fiscal et infrastructurel, à l'image de ce que l'on voit entre les cantons.

A ce niveau, les regroupements régionaux impliquent la péréquation financière.

Mais la péréquation comporte des défauts à corriger par la législation. La péréquation peut être, en effet, un facteur d'inflation, les communes n'ayant plus de retenue dans leurs dépenses. Deuxièmement, elle peut favoriser la régionalisation et par-là l'apparition de communes unifonctionnelles : commune-dortoir, etc.

- e) Défi social : Par la disparition de toute solidarité. En effet, la participation, gage de solidarité, est freinée par une trop forte mobilité humaine et par une trop grande spécialisation qui provoquent un sentiment d'impuissance chez le citoyen.

Des regroupements régionaux au niveau de l'aménagement du territoire, au sens le plus large, peuvent renforcer la solidarité régionale, cette fois-ci et permettre la redistribution des tâches.

- f) Défi administratif : Ils sont de tous genres.  
Ils sont à relever par le moyen de regroupements syndicalistes tels que l'Association des communes jurassiennes (cf. annexe IV, buts proposés par l'auteur à cette association qui sera opérationnelle en automne 1974).

#### *IV. Dépassement des collectivités locales*

Comme on peut donc le constater, le meilleur moyen, la seule façon de relever ces défis lancés aux communes réside dans le regroupement. Ce regroupement ne doit pas être un écran à la participation de la base, mais doit permettre la maîtrise du phénomène régional.

Tout le monde le reconnaît, le cadre local éclate, les problèmes se situent la plupart du temps au niveau régional. Quelles sont donc les possibilités offertes aux communes ?

- a) Possibilités actuelles  
Elles sont de deux ordres : institutionnelles et privées. Au niveau institutionnel, les groupements de communes peuvent être constitués :
1. « sous forme de syndicats de communes, de rapports contractuels de droit public ou privé ou encore de personne morale de droit privé » (art. 137, loi sur les communes, 1973) « en vue de l'accomplissement d'un service ou de services déterminés » (art. 198) ;
  2. sous forme de syndicats de droit public pour l'aménagement du territoire (art. 87 de la loi sur les constructions, 1970) ;
  3. par la mise sur pied d'organismes ayant pour but un programme de développement (art. 18 de la loi fédérale en matière d'investissements dans les régions de montagne).

Citons maintenant quelques exemples d'initiatives privées :

L'ADIJ et Pro Jura qui sont tous les deux reconnus d'utilité publique et couvrent l'ensemble du Jura.

L'ADIJ tend à planifier et à coordonner l'activité dans les domaines économique, social, communal de la protection de la nature, de l'aménagement du territoire et du trafic.

Pro Jura a pour but essentiel la planification de l'économie des loisirs.

Centre-Jura et Inter-Jura qui, dans le cadre de la loi sur les investissements dans les régions de montagne, doivent programmer le développement au niveau régional.

L'Association des communes jurassiennes, dont la forme juridique sera celle d'un syndicat de droit privé (cf. annexe IV).

Le Comité d'action Pro Transjurane, en ce qui concerne les voies de communication.

#### b) Possibilités d'avenir

Les tentatives actuelles sont incomplètes, car la supra-communauté est refusée par la majorité.

Nous nous trouvons dans une situation identique à celle d'avant 1848, à savoir une confédération, et nous devons tendre vers un système fédératif.

Afin de recréer un véritable humanisme, fait d'esprit de synthèse, et de permettre à chacun la participation à tous les niveaux, il faut en tout cas refuser les syndicats intercommunaux à vocation unique, ceux-là même qui sont seuls admis par la loi sur les communes de 1973 (art. 138).

En tenant compte des deux composantes de l'aspiration régionaliste : conscience d'une communauté d'intérêts et aspiration à participer à la gestion de ses propres affaires, il ne reste que trois possibilités :

- la régionalisation, sans impérialisme urbain,
- les syndicats intercommunaux à buts multiples,
- un canton du Jura.

Pour donner la possibilité aux collectivités locales de résoudre leurs problèmes, sans disparaître, le droit ne peut plus se contenter d'entériner des situations socio-économiques. Sans instrument légal permettant aux communes de s'associer et de rester ensemble maîtresses de leur destin, il y aura carence, c'est-à-dire intervention des communautés supérieures ; ce qui est justement contraire à la tendance actuelle.