Zeitschrift: Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile

Herausgeber: Schweizerischer Zivilschutzverband

Band: 20 (1973)

Heft: 2

Artikel: Les compétences de décision du conseil communal au sujet de l'aménagement des installations et des dispositifs nécessaires à la protection civile

Autor: Gygi, F.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-365879

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Les compétences de décision du conseil communal au sujet de l'aménagement des installations et des dispositifs nécessaires à la protection civile

Un avis de droit aboutit à une décision de principe importante du Gouvernement bernois.

Divers événements qui freinaient passablement la réalisation de la protection civile dans le canton de Berne ont amené la direction des communes du canton de Berne à charger le professeur F. Gygi d'élaborer un avis de droit concernant les compétences de décision du Conseil communal au sujet de l'aménagement des installations et des dispositifs nécessaires à la protection civile. Cet avis de droit existe maintenant, et le Conseil d'Etat du canton de Berne a décidé de déclarer qu'il a force obligatoire pour toute l'étendue du territoire cantonal.
L'actualité et la portée de cet avis de droit rencontreront sans doute même au-delà des frontières du canton de Berne le plus grand intérêt, et nous estimons utile de le publier dans notre revue. *(Rédaction «Protection civile»)*

Avis de droit
établi à l'intention de la Direction des affaires communales du canton de Berne concernant la compétence de décision du Conseil communal au sujet de l'aménagement des installations et des dispositifs nécessaires à la protection civile

I. La question à résoudre

1. Sous le titre marginal «Attributions et compétence du Conseil communal», la loi introductive du 3 octobre 1965 concernant la protection civile (désignée ci-après par L. i. concernant la protection civile) prescrit d'entrée à l'article 9, 1er alinéa, que toutes les tâches de la protection civile déléguées aux communes par la loi fédérale incombent au Conseil communal. Au 2e alinéa, lettre d) dudit article de la L. i. concernant la protection civile, il est clairement prescrit que le Conseil communal est en particulier compétent pour décider, en accord avec la Direction des affaires militaires, la construction des *installations et des dispositifs* nécessaires à la protection civile. A cela s'ajoute, entre parenthèses, à titre de référence complémentaire, un renvoi à l'article 68 de la loi fédérale sur la protection civile. Selon les prescriptions de cette dernière, les communes doivent pourvoir à l'aménagement des installations et des dispositifs nécessaires à leurs organismes de protection. Enfin à l'article 105 de l'ordonnance du 24 mars 1964, sur la protection civile, le Conseil fédéral expose plus en détail ce qu'il faut entendre par ces installations et ces dispositifs des organisations locales de protection.

2. Partant de ces prescriptions, différentes questions se posent, dans tous les cas pour autant que l'article 9, lettre d) de la L. i. concernant la protection civile doive être compris selon une interprétation exacte qui veut que le Conseil communal décide en vertu de ses propres compétences et souverainement, donc indépendamment du montant des charges financières qui en résultent, mais sous réserve toutefois des subventions fédérales et cantonales et en accord avec la Direction cantonale des affaires militaires si, où et comment les installations et les dispositifs nécessaires pour les formations locales de protection civile doivent être aménagés. Il s'agit donc de la question fondamentale qu'il faut avant tout se poser. La L. i. concernant la protection civile laisse-t-elle à la seule compétence du Conseil communal l'aménagement de ces installations et de ces dispositifs? Si tel est le cas, reste encore à voir si le Conseil communal n'est pas compétent uniquement pour décider la construction et octroyer les crédits nécessaires, mais aussi, et en dérogation de l'article 10, chiffre 4, de la loi sur l'organisation communale, pour trouver les moyens nécessaires, au besoin par la voie de l'emprunt.
De plus, l'avis de droit doit s'exprimer quant à savoir si cette prescription doit être interprétée dans le sens que cette réglementation cantonale a la priorité sur le règlement d'organisation et d'administration de la commune dont le régime des compétences est formulé autrement.
Enfin, il est encore intéressant de savoir s'il n'en va, de ce fait, que de la compétence de décision du Conseil communal pour ce qui concerne les installations et les dispositifs dans le sens de la loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les constructions de protection civile.

II. Avis de droit

1. La L. i. concernant la protection civile a été visiblement conçue comme une loi d'organisation et de financement en vue de dégager un ordre de compétence clairement établi. C'est pour cette raison que les articles 1 à 9 de la loi répartissent les obligations, les tâches et les compétences du canton, comme aussi dans les rapports canton/commune.
A l'article 9 de la L. i. concernant la protection civile, il est procédé à une attribution des tâches et des compétences *à l'intérieur* de la commune, et cela d'une manière telle que le Conseil communal est constitué organe central auquel en principe est remis tout ce que la loi fédérale sur la protection civile prévoit à l'égard des communes. Cela est spécifié par le fait que la loi indique avec précision lesquelles des tâches et compétences attribuées au Conseil communal en matière d'organisations locales de protection civile par la loi cantonale peuvent être confiées par voie de délégation à un membre du Conseil communal, ou à une commission de protection civile. Il s'agit exclusivement de fonctions en rapport avec la formation locale de protection civile, donc l'organisation des troupes de protection civile et son champ d'activité, et non de ce qui a trait aux installations et dispositifs (article 9, alinéa 4, de la L. i. concernant la protection civile).
Selon la lettre et le système de la L. i. concernant la protection civile, il y a de bonnes raisons d'admettre que la décision relative aux dispositifs et aux installations de la protection civile locale (article 68 de la loi fédérale sur la protection civile et article 105 de l'ordonnance du Conseil fédéral sur la protection civile) ressortit en dernier lieu au Conseil communal.
Cette interprétation trouve sa confirmation pleine et entière dans les travaux préparatoires relatifs à la L. i. concernant la protection civile et dans les délibérations du Grand Conseil.
Ce qui a été déterminant, c'est l'idée et la reconnaissance du fait que la loi fédérale sur la protection civile entend établir une réglementation de droit matériel et faire de la protection civile une *tâche obligatoire* des cantons et des communes. (Voir le message concernant la loi fédérale sur la protection civile, tirage séparé, page 19.) Il arrive très rarement en droit public fédéral que la Confédération attribue une tâche non seulement aux cantons, mais aussi aux communes (article 10 de la loi fédérale sur la protection civile).

La question de savoir s'il était indiqué de laisser au Conseil communal la décision relative aux installations et aux dispositifs de la protection civile locale, en dépit des dépenses qui pourraient en découler et que pourraient aussi dépasser plusieurs fois ses compétences financières habituelles, a été soulevée lors de la première lecture de la loi (voir Journal du Grand Conseil 1965, pages 53 et suivantes). On a opposé à cet argument le fait que le caractère de la protection civile, tâche dont l'exécution est impérativement confiée à la commune pour exécution par la loi fédérale exige que le Conseil communal prenne les décisions souverainement. Néanmoins la question a été reprise pour nouvel examen en vue de la deuxième lecture de la loi.

La Direction des affaires militaires a requis un rapport complémentaire auprès du soussigné, lequel rapport a été remis le 10 mars 1965. Sous ce point, il y est dit ce qui suit:

«Je suis et reste d'avis, en ce qui concerne les constructions de la protection civile et les acquisitions de matériel, qu'il s'agit d'une *tâche obligatoire* impartie aux communes en vertu du droit fédéral. De ce fait il n'est ni opportun ni indiqué de soumettre ces décisions au référendum financier communal. D'ailleurs, cette opinion est également celle du Professeur Huber dans un problème analogue, notamment lorsqu'il s'est agi des routes nationales à l'intérieur des localités routes expresses. Je m'en réfère à ce propos à l'avis de droit de M. Huber présenté au Conseil exécutif le 28 janvier 1961 p. 45, 75 et 85. Le fait que de telles *dépenses imposées* par la loi ne tombent pas sous le coup de la réglementation ordinaire en matière de compétence financière ressort également de l'article 12, chiffre 2, de la loi sur l'organisation communale. C'est également à cette disposition que le Professeur Huber entendait faire allusion dans son avis de droit.»

Dans l'avis de droit dont il est question du Professeur Huber, il était dit qu'on ne pouvait pas voter au sujet d'un tronçon de route expresse traversant une commune et qu'il n'y avait pas non plus possibilité de référendum financier concernant la participation de la commune aux frais de la route expresse. Le législateur cantonal a non seulement la faculté, mais aussi le devoir d'exclure le référendum dans les communes pour les participations aux frais de ce genre. Cette même conception du droit est défendue par Elmiger dans son ouvrage «Die autonome Finanzkompetenzordnung der bernischen Einwohnergemeinde», pages 17 et suivantes. La commission du Grand Conseil fit sienne cette manière de voir impliquant le maintien de l'article 9, lettre d) de la L. i. concernant la protection civile. Or, le problème fut soulevé à nouveau lors de la 2e lecture par les représentants des villes de Berne et de Bienne (MM. Schürch et Kohler) donc par ceux des communes les plus grandes, et il fut proposé que la votation communale et, d'une manière générale, la compétence financière du Conseil communal restent réservées. Après que le président de la commission en eut exposé les inconvénients liés à un rejet de la proposition de la commission, le Grand Conseil rejeta la proposition de modification et se rallia à la teneur du projet et aux conclusions de la commission qui attribuent la compétence souveraine au Conseil communal.
Ainsi, pour répondre à la première question, il faut relever que l'esprit de la loi concorde entièrement avec la lettre. Dans l'optique du droit cantonal, le Conseil communal est institué organe souverain pour décider l'aménagement d'installations et de dispositifs pour la protection civile.

2. La L. i. concernant la protection civile ne pourrait dans le sens que nous lui donnons, être dépourvue de force obligatoire que si elle se trouvait en contradiction avec le droit fédéral ou si elle était en opposition avec la Constitution cantonale. Or il ne saurait être question d'une opposition avec le droit fédéral. Au contraire, dans l'optique du législateur fédéral, il ne peut être que souhaitable que la réglementation cantonale soit conçue, dans la législation introductive, de manière telle qu'on ne soit pas obligé de recourir à la voie compliquée d'une exécution par les soins du canton de la Confédération. Dans l'optique de la Constitution cantonale, la réglementation qu'offre la L. i. ne pourrait se heurter, dès l'abord, que contre le principe de *l'autonomie communale.*

D'autres droits constitutionnels qu'on pourrait opposer à cette solution n'entrent d'emblée pas en ligne de compte d'autant plus que les communes ne pourraient chercher à s'appuyer que sur l'autonomie communale. Or c'est à tort que l'on ferait appel au principe de l'autonomie communale, en ce sens que la protection civile se présente non pas comme une tâche traditionnellement dévolue à la commune, mais comme une tâche déléguée à la commune. Pour de telles tâches, le canton ou la Confédération décide si, pour l'exécution des fonctions attribuées, il est accordé aux communes une certaine liberté d'action et une certaine latitude dans les décisions à prendre. De ce fait, l'autonomie communale qui entre ici en ligne de compte n'est que fonction de la législation cantonale sans aucune garantie constitutionnelle. L'autonomie présuppose que le droit supérieur, en particulier de droit cantonal, octroie aux communes une liberté de décision relativement élevée (ATF 96 I 725 avec les renvois). Or, c'est précisément ce qui manque, non pas pour des motifs relevant du droit cantonal, mais du fait du droit fédéral qui est à son tour supérieur au droit cantonal. Quant à l'autonomie communale, elle ne demanderait pas non plus que l'accomplissement d'un devoir communal lié à la structure autonome, pour autant qu'il s'agisse de cela, soit nécessairement de la compétence de l'assemblée communale (voir à ce sujet l'article 12, chiffre 2 de la loi sur l'organisation communale).

3. Il n'aurait pas été opportun d'attribuer au Conseil communal la compétence définitive de décider l'aménagement d'installations et de dispositifs pour la protection civile, et d'un autre côté de ne lui accorder que l'attribution ordinaire de compétence en vertu de la loi sur l'organisation communale et le règlement d'organisation et d'administration pour la mise à disposition des moyens. Bien plus, la loi cantonale permet au Conseil communal, en cas de besoin, de mettre les moyens à disposition par la voie de l'emprunt (voir Elmiger, page 18). Cela appelle déjà le *processus d'interprétation de la conséquence*, à tirer. (Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, page 77, ATF 64 I 371.)
Nous avons ainsi la réponse à la seconde question: Le Conseil communal n'est pas seulement compétent pour décider la construction et pour accorder les crédits nécessaires, mais également au besoin, pour se procurer les moyens par la voie de l'emprunt. Demeure réservé le droit de coopération des autorités cantonales (article 96 de la loi sur l'organisation communale).

4. Que le règlement d'organisation et s'il comporte un régime des compétences dérogatoire, céder le pas devant la réglementation cantonale, concernant l'attribution de compétence au Conseil communal, cela résulte de la priorité du droit cantonal. Cette priorité a pour effet que le droit communal qui le contredirait doit céder la place au droit cantonal et s'effacer devant lui (ATF 91 I 254 et 89 I 471).

5. L'ordre de compétence tel que décrit par le droit cantonal est impératif. Il le serait même s'il n'était contenu que dans un règlement d'organisation communal et non dans une loi cantonale au sens formel du terme. Ce ne sont pas des compétences mises à la disposition de l'organe auquel elles ont été attribuées, mais bien des obligations. Elles ne peuvent être déléguées vers le haut ou vers le bas que si une prescription ayant une validité identique à celle qui établit la compétence le permet. Cela signifie que le Conseil communal ne peut donc pas convoquer une assemblée communale ou un parlement communal, même à titre consultatif, pour libérer sa responsabilité. Il ne serait pas admissible non plus de procéder à une votation communale ayant un simple caractère dinformation (M. Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, No 513 II c, page 586 avec renvois; ZBI 1969, page 436 E 2, arrêt non publié du Tribunal fédéral en la cause L. Th. EG Berne du 13 décembre 1967 considérant E 8, page 12; en outre l'arrêté repris dans la revue «Protection civile» 1971, pages 281 et suivante, et qui n'émane pas du Conseil exécutif bernois).

6. Il est exact que la loi introductive concernant la protection civile ne fait pas état d'une compétence analogue du Conseil communal pour ce qui concerne les constructions de la protection civile. La loi introductive concernant la pro-

tection civile contient deux chapitres nettement distincts et consacrés aux dispositions portant introduction de la loi fédérale sur la protection civile et de la loi fédérale sur les constructions de la protection civile. A l'origine, on avait notamment envisagé pour des motifs de politique référendaire de présenter la matière en deux actes législatifs distincts ou en tout cas concevoir la loi de façon telle qu'une séparation ait encore été possible en procédure parlementaire.

Pour ce qui concerne cette question, il faut dire clairement d'emblée qu'il ne s'agit que des constructions dans le sens de la loi fédérale du 4 octobre 1963 concernant ces mêmes objets, donc, pour ce qui concerne les communes des abris publics dans le sens de l'article 4 de cette même loi. Les installations et les dispositifs selon la loi fédérale du 23 mars 1962 sur la protection civile (article 68) ont naturellement aussi le caractère de constructions (voir l'énumération à l'article 105 de l'ordonnance sur la protection civile), mais il y a précisément un devoir inconditionnel de bâtir en vertu du droit fédéral.
Comme nous l'avons dit, la loi introductive concernant la protection civile contient un chapitre spécial consacré aux dispositions d'introduction de la loi fédérale sur les constructions de la protection civile. Dans ce chapitre il n'est fait aucunement mention des compétences du Conseil communal. Cela est voulu et il ne s'agit nullement d'une omission. La loi introductive ne contient donc pas à ce sujet une lacune qui doit être comblée. On ne saurait invoquer la prescription de la partie de la loi introductive concernant la protection civile qui a été créée pour les installations et les dispositifs des organes de protection des communes (article 9, lettre d), de la loi introductive sur la protection civile). Cette loi introductive ne contient pas de lacune à ce sujet. Bien au contraire, on est parti du principe qu'il fallait s'en tenir, pour ce qui concerne l'ordonnancement des compétences, à la loi sur l'organisation communale et aux règlements communaux. Une dérogation ne s'impose pas à la différence des prescriptions concernant la construction d'installations et de dispositifs des organisations communales de protection. La loi fédérale sur les constructions de la protection civile concerne avant tout les abris privés. Pour ce qui est des abris publics (article 4 de la loi fédérale), elle n'impose pas un devoir inconditionnel de bâtir, mais elle laisse plutôt un certain jeu et une certaine liberté de décision. Dans cet ordre, l'accent principal est mis auprès des autorités cantonales qui, il est vrai, auraient la possibilité d'imposer leurs décisions envers une commune récalcitrante par les moyens de la contrainte administrative. Dans tous les cas on n'a pas ressenti la nécessité d'engager directement le Conseil communal. En ce qui concerne donc les constructions communales dans le sens de la loi fédérale sur les constructions de la protection civile, il en va de la compétence ordinaire du droit communal, réserve faite toutefois dans ce cas d'imposer aux communes l'exécution de leurs tâches (par exemple selon l'article 4 de la loi fédérale sur les constructions de la protection civile, en ce qui concerne les abris publics) par le moyen de l'exercice du droit de surveillance.

7. *Conclusion et récapitulation*

Aux termes de la réglementation contenue dans la loi introductive du 3 octobre 1965 concernant la protection civile, le Conseil communal est seul compétent pour décider souverainement la construction et le financement d'installations et de dispositifs pour les organisations locales de protection civile (article 68 de la loi fédérale sur la protection civile). Cette réglementation est imposée par le droit fédéral et inattaquable dans l'angle du droit constitutionnel.

Extrait du procès-verbal du Conseil-exécutif

Copie

ACE No 3592 du 27 septembre 1972; avis de droit du prof. Dr F. Gygi

L'avis de droit concernant les compétences de décision du Conseil communal au sujet de l'aménagement des installations et des dispositifs nécessaires à la protection civile a force obligatoire pour tout le canton.
L'office de la protection civile ordonnera la publication dans la revue «Protection civile» de l'office fédéral de la protection civile, et remettra l'extrait à chaque autorité municipale.

Certifié exact

Le chancelier de l'Etat e. r.:
sig. F. Häusler

Sozusagen ab Lager können wir Ihnen jetzt mittlere und hohe Auflagen ein- und mehrfarbig in brillanter Qualität liefern!
Denn unser neues Druckverfahren:

neu Rollenoffset

ist sehr leistungsfähig. Verlangen Sie Druckmuster.
Unsere Fachleute beraten Sie gerne.

Vogt-Schild AG

Buchdruckerei und Verlag
4500 Solothurn 2 Tel. 065 2 64 61