

Les moyens à disposition

Autor(en): **Munari Paronitti, Giovanna / Minger, Christian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Les intérêts de nos régions : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts jurassiens**

Band (Jahr): **68 (1997)**

Heft 1

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-824307>

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.

Les moyens à disposition

La situation dans le canton de Berne

par Giovanna Munari Paronitti, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne.

Dans le canton de Berne, les bases légales de la collaboration intercommunale se trouvent dans la loi sur les communes (LCo) de 1973. Cette loi, qui reprend pour l'essentiel une ancienne loi datant de la fin du siècle passé, est actuellement en cours de révision : un avant-projet de nouvelle loi sur les communes a été récemment soumis à la procédure de consultation et devrait faire l'objet de la première lecture au Grand Conseil lors de la session d'automne de cette année. Il convient d'examiner les possibilités de collaboration intercommunale selon le droit actuel ainsi que selon l'avant-projet de loi sur les communes.

La collaboration intercommunale selon le droit actuel

Les articles 136ss LCo prévoient plusieurs formes possibles de collaboration intercommunale :

- le rapport contractuel de droit public ou privé ;
- la personne morale de droit privé ;
- le syndicat de communes.

Les communes sont en principe libres de décider si et sous quelle forme elles entendent collaborer. Dans certains cas toutefois, la législation peut contraindre les communes à se constituer en syndicats (par exemple, des syndicats hospitaliers).

En ce qui concerne les formes de collaboration prévues par la LCo, seul le syndicat de communes fait l'objet d'un chapitre dans la loi, dans la mesure où il s'agit d'une collectivité de droit public assimilée à une commune et, par conséquent, soumise à la LCo. Les communes ont largement fait usage de la possibilité de collaborer sous cette forme, car elle a le mérite de la clarté et de la sécurité, bien que nécessitant une organisation assez lourde.

L'association de communes est une forme de collaboration également bien répandue dans le canton de Berne, notamment dans le secteur des soins à domicile ou des homes pour personnes âgées.

Quant aux contrats conclus par des communes avec d'autres collectivités, ils ne sont soumis à aucun contrôle étatique : c'est pourquoi il est difficile de connaître leur incidence. Cependant, comme il s'agit de la solution offrant le plus de souplesse, on peut admettre que les communes ont également fait largement usage de cette possibilité.

La collaboration intercommunale selon l'avant-projet de loi sur les communes

Les formes de collaboration prévues par le droit actuel ne subissent pas de grands changements dans l'avant-projet de LCo. De même, les communes demeurent en principe libres de collaborer ou non, la loi pouvant les y contraindre. La grande nouveauté en la matière consiste en la possibilité de les inciter à collaborer par le biais de mesures financières : aux termes de

l'article 6, le canton peut faire dépendre ses subventions à l'accomplissement de certaines tâches communales ou régionales d'une coopération entre les communes si cette dernière permet une efficacité accrue ou des économies et qu'elle est dans l'intérêt public.

L'avant-projet instaure aussi un modèle de coopération applicable aux régions et agglomérations (ces termes n'étant toutefois pas définis) : il s'agit d'un modèle à trois niveaux, prévoyant en premier lieu une coopération librement choisie, en second lieu l'incitation à coopérer par les mesures financières explicitées ci-dessus et, enfin, la possibilité pour les autorités cantonales d'obliger les communes à collaborer.

La principale particularité des dispositions applicables aux régions et agglomérations consiste en l'obligation faite aux communes intéressées d'élaborer un programme (ou contrat) de coopération. Ce programme précise le périmètre de la région ou de l'agglomération, les différents domaines de la coopération ainsi que la forme juridique choisie, les grandes lignes de l'organisation et les ressources utilisées. Il doit être porté à la connaissance du Conseil-exécutif.

Ces nouvelles dispositions devraient per-

mettre aux communes désirant collaborer dans plusieurs domaines de mieux coordonner leur action.

La fusion de communes

Selon l'article 69 al. 2 LCo, le canton encourage la fusion de petites communes. Le Grand Conseil a édicté sur cette base un décret sur la fusion de petites communes en 1977, qui ne prévoit cependant guère de mesures d'encouragement à la fusion. Le décret n'a jamais été appliqué.

L'avant-projet ne reprend pas le contenu de l'article 69 al. 2 et ne prévoit rien de nouveau dans ce domaine. La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques propose toutefois d'introduire une disposition selon

laquelle le canton encourage la fusion de communes (quelle que soit leur taille). Une telle disposition devrait alors être concrétisée par voie d'ordonnance.

Quelle que soit la version qui sera finalement adoptée par le Grand Conseil, il semblerait qu'il n'y a pour l'heure pas de réelle volonté politique d'encourager les communes à fusionner.

Autres moyens

Il est évident que les communes ont de plus en plus de peine à faire face à leurs tâches, au demeurant toujours plus nombreuses et complexes. La crise économique ne fait qu'aggraver la situation des communes, tant et si bien qu'il est fondé de s'interroger sur la viabilité, à l'avenir, du mode d'organisation des communes

bernoises. Il apparaît que la collaboration intercommunale, dans les différentes formes prévues par la loi, ne peut, à elle seule, résoudre tous les problèmes que les communes doivent affronter dans l'accomplissement de leurs tâches.

C'est sur la base de ces réflexions que quelques communes bernoises, en collaboration avec les autorités cantonales, ont décidé il y a environ deux ans de tenter l'expérience de la nouvelle gestion publique. Il s'agit là d'un projet-pilote, dans lequel les communes sont appelées à revoir et repenser toute leur organisation en termes de souplesse et d'efficacité. Une telle expérience permettra peut-être d'ébaucher des solutions aux difficultés rencontrées par les communes. Il est cependant trop tôt encore pour en dresser un bilan. ■

Etre partenaire de la BCJ, c'est

**défendre
les intérêts
de votre région**



**Banque Cantonale
du Jura**

Nos réalisations

sont vos

VICTOIRES



IMPRIMERIE DU DÉMOCRATE SA
6, route de Courroux - 2800 Delémont - Tél. 032 422 17 51 - Fax 032 423 20 69

Le contexte juridique dans le canton du Jura

par Christian Minger, Service juridique du la République et Canton du Jura.

Face aux problèmes actuels que rencontrent les communes, les moyens offerts par la législation pour les résoudre ne manqueront pas de paraître modestes de prime abord. Et pourtant, pour qui prend la peine de les examiner de plus près et de les utiliser, ils permettent de faire un bout de chemin convenable.

Avant d'évoquer les principales formes possibles de collaboration, il n'est pas inutile de rappeler que celle-ci, en principe libre, est parfois imposée aux communes jusque dans sa forme. Ainsi dans le canton du Jura, par exemple, si les collectivités locales choisissent librement de posséder leur propre commission de conciliation en matière de bail, dans le domaine scolaire de degré secondaire, elles n'ont d'autre alternative que de se constituer en syndicat de communes.

Texte fondamental pour les collectivités locales, la loi jurassienne sur les communes du 9 novembre 1978 pose expressément le principe de la collaboration en son article 121 : «Les communes ont la faculté de se grouper en vue d'accomplir en commun des services communaux ou régionaux déterminés». L'article 122 de la loi précitée dévoile quant à lui les formes sous lesquelles les communes peuvent s'unir. «Les groupements peuvent être constitués sous forme de syndicats de communes de rapport contractuel de droit public ou privé, ou encore de personne morale de droit privé».

A ces quatre moyens, syndicat de communes, rapport contractuel de droit public, rapport contractuel de droit privé et personnes morales de droit privé, on peut ajouter notamment la forme la plus complète et la plus parfaite de collaboration, à savoir la fusion pure et simple de communes qui fait l'objet d'autres dispositions légales.

Le contrat de droit privé

Moyen simple et léger de collaboration, le contrat de droit privé met en présence deux ou plusieurs communes liées entre elles par un contrat régi par le CO (Code des obligations). Dans le cas de figure ordinaire, les parties au contrat se trouvent dans un rapport d'échange de prestations (prestation-contre prestation). Ainsi, on pourrait aisément imaginer que,

moyennant finance, une commune confie à sa voirie certaines tâches telles que la tonte des pelouses communales, l'élagage des arbres ou le déneigement des routes.

Outre qu'il permet une collaboration ciblée avec précision, ce moyen peut être mis en œuvre en principe facilement, moyennant le respect des compétences, notamment financières, dévolues à chaque organe communal. Il présente par ailleurs l'insigne avantage de n'entraîner aucune perte d'autonomie ou de pouvoir de la commune ; il peut être résilié sans difficultés majeures s'il n'apporte pas les résultats escomptés.

Dans la pratique, ses avantages n'ont toutefois pas réussi à lui faire trouver grâce auprès des utilisateurs, si bien qu'il est resté lettre morte.

Le contrat de droit public

Appelé également contrat de droit administratif, le contrat de droit public est un instrument à manier avec précaution. Figure hybride située entre la décision et le contrat de droit privé, il n'est pas toujours aisé de le distinguer de celui-ci. Or sa qualification est essentielle pour savoir à quel régime légal il est soumis et quelles sont les voies ouvertes en cas de litige.

Si la décision est l'acte ordinaire par lequel les collectivités publiques expri-

ment le pouvoir, ou puissance publique, dont elles disposent ; il est cependant des domaines d'activité où la loi ne leur permet pas d'agir par voie de décision. En certaines circonstances, le contrat de droit administratif peut leur offrir une possibilité d'agir.

La littérature juridique définit ce contrat comme un acte résultant de la concordance de deux ou plusieurs manifestations de volonté concrétisant la loi dans un cas particulier individuel, ayant pour objet l'exécution d'une tâche publique de façon à produire des effets bilatéraux obligatoires (cf. Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4^e éd, p. 317).

En disséquant cette définition, on constate que le contrat de droit public est un acte :

- qui résulte de la concordance de deux ou plusieurs manifestations de volonté : en cela, il possède une caractéristique propre à tout contrat, acte bilatéral par excellence, et se distingue de la décision qui est un acte unilatéral ;

- qui concrétise la loi : cette exigence découlant du principe de la légalité veut que le contenu du contrat soit conforme à la loi qu'il exécute ; dans le droit privé, les parties contractantes disposent d'une plus grande liberté ;

- qui a pour objet l'exécution d'une tâche publique : par quoi il faut comprendre une tâche régie par le droit public. En fonction de son objet, on peut en distin-

guer deux types : le contrat d'attribution, qui confère un avantage ou impose un devoir à un particulier et le contrat de collaboration, qui seul nous intéresse ici. Destiné à associer soit un particulier, soit une autre collectivité publique à l'exécution d'une tâche publique, il est du reste le seul que l'on puisse envisager entre deux collectivités de même rang ;

– qui produit des effets bilatéraux obligatoires : cette caractéristique, également propre à tout contrat, ne signifie rien d'autre que les parties au contrat sont tenues de respecter leurs engagements, sous peine de sanctions possibles. L'effet bilatéral obligatoire devient problématique en cas de violation du contrat, mais aussi lorsque la loi change postérieurement à sa conclusion. Ainsi, un contrat parfaitement valable au départ, peut-il devenir illégal si la législation se modifie et interdit purement et simplement ce genre de convention ou le soumet à un régime différent. Cette situation aboutit à la confrontation de l'effet bilatéral obligatoire et du principe de la légalité, selon lequel l'autorité se doit de respecter la loi. Déterminer le vainqueur de la confrontation est une opération délicate.

La complexité de cette institution nous incite à ne conseiller de l'utiliser qu'avec modération et prudence. Encore faut-il préciser qu'en certaines circonstances, la loi prévoit elle-même cette forme de collaboration. A titre d'exemple, l'article 106 de la loi scolaire jurassienne, qui impose aux communes de pourvoir à l'instruction scolaire et préscolaire, leur offre la possibilité de collaborer en concluant une entente intercommunale ou en constituant un syndicat. Or, une entente intercommunale au sens de cette disposition ne saurait être autre chose qu'un contrat de droit public.

Le syndicat de communes

Institution fréquente et bien connue, le syndicat de communes est défini à l'article 123 de la loi jurassienne sur les communes de la manière suivante : «Le syndicat de communes est une corporation de droit public formée de deux ou plusieurs communes en vue, de l'accomplissement d'un service ou de services déterminés de caractère communal ou régional».

Par rapport aux deux types de collaboration évoquées ci-dessus, le syndicat a pour caractéristique essentielle de conduire à la création d'une nouvelle entité ou, pour reprendre les termes de la loi, d'une nouvelle corporation de droit public. Les communes concernées opèrent donc de ce fait un véritable transfert de pouvoir, ou de puissance publique, au profit du syndicat. Dans son domaine de compétences, celui-ci se substitue aux communes membres et agit à leur place. Et là où les communes pouvaient percevoir des émoluments pour leur activité, le syndicat le peut aussi.

Le transfert de puissance publique au syndicat implique que ce dernier dispose de ses propres organes et de ressources financières.

Dans la pratique, les communes ont fait un usage assez large de cette institution. On rencontre ainsi de nombreux syndicats en matière d'alimentation en eau potable, d'épuration des eaux usées, de sépulture et d'élimination des ordures. Un certain nombre de cercles de la scolarité primaire et enfantine sont constitués en syndicats, alors que tous les cercles scolaires secondaires doivent obligatoirement revêtir cette forme dans le canton du Jura.

A l'heure actuelle, les syndicats existants œuvrent dans un seul domaine d'activité. L'avenir pourrait cependant voir apparaître des syndicats à vocation multiple, s'activant dans plusieurs champs d'action.

A l'instar d'autres formes de collaboration, la constitution d'un syndicat de communes procède en principe d'un choix librement consenti de ces dernières. Il arrive néanmoins que la loi l'emporte. Ainsi en va-t-il de l'exemple déjà mentionné des cercles scolaires secondaires dans le Jura.

Les personnes morales de droit privé

Si le libellé de l'article 122 de la loi sur les communes donne à croire que les communes pourraient à leur convenance se grouper sous toutes les formes de personne morale régies par le CC (Code civil) et le CO (Code des obligations), le choix est en réalité beaucoup plus restreint. A notre sens, ne peuvent guère entrer en considération que l'association, la fondation, voire la coopérative. A la rigueur, il n'est pas exclu d'imaginer que les communes créent une société anonyme dont elles seraient les actionnaires. La vocation essentiellement, sinon exclu-



Mobilière Suisse

Société d'assurances

l'assurance d'être bien assuré

Agence générale de Delémont
DENIS HOSTETTLER
Tél. 032 422 57 57

Agence générale de Moutier
ERIC VEYA
Tél. 032 493 57 93

Agence générale de Porrentruy
HUBERT SALOMON
Tél. 032 465 92 92

Agence générale de Saint-Imier
JEAN-PAUL VORPE
Tél. 032 941 41 55

sivement commerciale, de la société anonyme nous paraît cependant limiter considérablement les domaines d'applications possibles.

Régie par les articles 60 et suivants du CC suisse, l'association est probablement la personne morale qui permet la meilleure collaboration entre les communes. Elle a notamment permis dans le canton du Jura de mettre en place les services sociaux régionaux qui déploient une activité importante dans le domaine social et en matière tutélaire.

Les communes du district ont la qualité de membre du service social du district.

Si la formation d'une association aboutit à la création d'une nouvelle structure, comme dans le cas du syndicat, contrairement à ce dernier, il s'agit d'une structure de droit privé. Il en résulte qu'il n'y a pas de transfert de la puissance publique des communes au profit de l'association. Un tel transfert n'est pas totalement exclu, mais nécessiterait, le cas échéant, l'accord du Gouvernement. Il ne saurait en outre intervenir pour n'importe quelle tâche. A titre d'exemple, le CC n'admettrait pas que l'autorité délègue ses prérogatives à une association privée.

L'absence de transfert de la puissance publique implique que chaque commune membre de l'association conserve ses compétences. Ainsi, dans le cas des services sociaux régionaux, les communes, par leurs organes, sont seules habilitées à octroyer de l'aide sociale et à prendre les décisions qui sont de leur ressort en matière tutélaire. Le service social régional est quant à lui un instrument destiné à les aider dans ces tâches.

Conçue comme étant l'affectation de biens en faveur d'un but spécial, la fondation permet également une certaine forme de collaboration. Celle-ci est toutefois, par essence, limitée à un but particulier.

Pour la collectivité, la fondation implique au départ un apport de biens ou de capitaux, puis en principe une présence dans les organes.

Dans la pratique, on rencontre des fondations dans des domaines aussi divers que la protection des sites et monuments et l'aide sociale, pour ne mentionner que ceux-ci.

Institution également utilisée par un certain nombre de communes, la coopérative soumise au CO est une société formée de personnes ou de sociétés commerciales dans le but de favoriser ou de garantir, par une action commune, des intérêts économiques de ses membres.

Les règles complexes qui régissent cette forme de société nécessitent des explications qui dépassent très largement le cadre du présent exposé. Aussi, se bornera-t-on à mentionner un exemple d'application de cette institution : en matière d'habitation, il n'est pas rare de rencontrer des communes membres de coopératives constituées dans le but de fournir des logements à loyers modérés à ses coopérateurs.

La fusion des communes

Bien qu'absente des moyens énumérés à l'article 122 de la loi sur les communes, la fusion n'en est pas pour autant ignorée de la législation. Tant s'en faut. En effet, non seulement l'article 122 de la Constitution cantonale jurassienne prévoit-il la possibilité pour les communes de fusionner, mais encore mentionne-t-il expressément que l'Etat facilite cette opération. A un rang inférieur, on retrouve cette institution aux articles 69 al. 2 et 126 lettre d) de la loi sur les communes.

En outre, un décret sur la fusion de petites communes vient compléter ces dispositions en fixant la procédure à

suivre. A ce jour, ce texte est toutefois resté lettre morte, puisqu'aucune fusion n'est encore intervenue.

Grossièrement résumé, le processus se déroulerait de la manière suivante : une commune intéressée par une fusion formulerait une proposition dans ce sens au Gouvernement. Ce dernier consulterait alors les communes concernées pour un premier avis et sur la base de celui-ci examinerait si la fusion est bien dans l'intérêt des communes ou non. Dans la négative, il lui appartiendrait alors de mettre fin au processus. Dans le cas contraire, le Gouvernement aurait à préparer à l'intention du Parlement un décret réglant un certain nombre de points importants pour la fusion. De leur côté, les communes concernées pourraient conclure une convention portant notamment sur les limites, le nom, les armoiries de la commune, sur l'organisation, les tâches et les redevances publiques et sur le statut du personnel communal. Enfin, après l'adoption du décret de fusion par le Parlement, s'écoulerait encore un certain délai avant l'entrée en force de la fusion, durant lequel la nouvelle commune devrait adapter sa réglementation communale à la nouvelle structure.

On ne saurait par ailleurs évoquer ce sujet sans mentionner que l'Etat peut encourager la fusion de communes par une assistance technique et des prestations financières.

En définitive, sans tomber dans un optimisme excessif, on constate que les communes ne sont pas démunies pour faire face aux problèmes toujours plus nombreux et plus complexes qu'elles rencontrent. Encore faut-il cependant qu'elles utilisent les moyens à disposition. Il ne s'agit cependant pas là d'un problème juridique, mais politique. ■

Chaque trimestre, l'ADIJ édite

Jura - Baromètre conjoncturel

revue qui présente les résultats détaillés du test conjoncturel de l'industrie jurassienne (canton du Jura et Jura bernois)

Pour tout renseignement :

secrétariat de l'ADIJ, tél. 032 493 41 51, fax 032 493 41 39. E-Mail : adj@bluewin.ch



2800 Delémont

Famille Roger Kueny-Billard

vous présente ses compliments et se recommande pour

- SA BONNE CUISINE
- SES CHAMBRES CONFORTABLES
- SES SALLES POUR BANQUETS
- SES SPÉCIALITÉS DE SAISON

Tél. 032 422 17 57
Fax 032 422 04 65

Dimanche et lundi fermé
(sauf dimanches de fête)