Zeitschrift: Défis / proJURA
Herausgeber: proJURA
Band: 1 (2003)
Heft: 4: Visions communes

Artikel: L'action des communes dans le système institutionnel suisse
Autor: Horber-Papazian, Katia / Crevoisier, Jean-Claude
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-823917

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: 13.07.2025

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

L'action des communes dans le système institutionnel suisse

Questions posées à Mme Katia Horber-Papazian

professeure de politique locale et d'évaluation des politiques publiques à l'IDHEAP (Institut des hautes études en administration publique), par ***Jean-Claude Crevoisier***

Q.- Votre expérience professionnelle fait de vous une observatrice privilégiée du fonctionnement des communes suisses. Nous voudrions connaître votre opinion sur la capacité des communes à participer aux décisions politiques cantonales et fédérales qui peuvent avoir un impact pour elles ?

R.- Pour vous répondre, je pense qu'il faut distinguer ce que le droit et les institutions permettent, de ce que les communes font réellement.

L'article 50 de la Constitution fédérale, entré en vigueur en 2000, ouvre des voies nouvelles pour que les villes, les agglomérations urbaines et les régions de montagnes soient plus impliquées dans les processus de décisions fédéraux ayant des répercussions sur elles. En vertu de cette disposition, dès qu'une activité envisagée par la Confédération est susceptible d'avoir des conséquences dans les communes, elle est tenue de les informer. Inversement, les communes ont le droit de faire valoir leurs intérêts dans les domaines concernés, directement auprès des autorités fédérales.

Par ailleurs, lorsque les cantons ne sont pas en mesure de représenter suffisamment les communes concernées, que des conflits opposent canton et communes sur des objets fédéraux, ou enfin, lorsque les communes sont appelées à appliquer le droit fédéral, l'art 50 al. 2 et 3 autorise, à titre exceptionnel, des formes institutionnalisées de collaboration directe entre la Confédération et les communes.

Une enquête que nous avons réalisée en 2002, dans l'ensemble des communes romandes, nous a permis de découvrir que, pour la très grande majorité des élus communaux romands, il est impensable d'intervenir au niveau fédéral parce qu'ils estiment que leur voix ne sera pas entendue. Au niveau cantonal, la même enquête a permis de mettre en évidence que le principal mode d'intervention communal est celui de l'opposition. Les communes quel que soit le canton, à l'exception des communes genevoises, sont ainsi principalement réactives. C'est dommage parce qu'elles auraient tout avantage à être «proactives».

Q.- Comment les communes pourraient-elles se donner les moyens d'être plutôt «proactives» ?

R.- Les modes d'interventions des communes sont nombreux. Dans une étude qui sera publiée au printemps prochain, je les classe en modes formels (proposition, réponses aux consultations, participation à des groupes de travail ou à des commissions consultatives, opposition) et informels (création d'alliances, mobilisation de la population ou de la presse, etc.).

Je pense qu'il est par exemple fondamental pour les communes de répondre de façon systématique aux consultations cantonales organisées non seulement sur des objets les concernant directement, mais également sur des objets de politique cantonale ou fédérale concernant l'ensemble des communes. A ce stade, toutes les options sont encore possibles. Les communes peuvent faire des contre-propositions et suggérer des amendements. Cela exige des élus communaux qu'ils prennent le temps de s'informer, de prendre position et de créer des alliances. Ces dernières sont indispensables parce qu'en parlant d'une même voix, les communes maximisent leurs chances d'être entendues. Sinon, soit leurs voix s'annulent, soit elles offrent au canton la possibilité de «diviser pour régner». Les cantons de Neuchâtel et du Jura octroient même, dans leur Constitution, un droit d'initiative cantonale aux communes. Et franchement, j'ai été surprise de découvrir que, dans le canton du Jura, depuis 1979, ce droit n'a jamais été utilisé. Les communes genevoises sont actuellement, les communes romandes qui sont les plus

Les cantons de Neuchâtel et du Jura octroient même, dans leur Constitution, un droit d'initiative cantonale aux communes. Et franchement, j'ai été surprise de découvrir que, dans le canton du Jura, depuis 1979, ce droit n'a jamais été utilisé.

écoutées dans les processus de décisions cantonaux, cela parce qu'elles sont représentées depuis plus de vingt ans par une association faîtière de communes (l'ACG) qui a su, à travers ses prises de positions, ses initiatives et ses contre-propositions devenir non seulement un acteur incontournable de la politique cantonale genevoise mais également un partenaire. Pour chaque projet concernant les communes genevoises, le canton et l'ACG mettent sur pied des groupes de travail préparatoires, paritaires. Il est important de souligner que le secrétariat et le comité de l'association travaillent également - et surtout - en étroite collaboration avec les communes membres de l'association réunies en assemblées générales extraordinaires, plusieurs fois par année. Ces assemblées permettent de discuter des options possibles, de définir la stratégie à suivre et de créer un consensus entre les membres.

Q.- Vous soulignez l'importance des organismes supra-communaux pour préparer des dossiers et comme instruments de médiation entre les communes et les instances tant fédérales que cantonale. A quelles conditions, selon vous, les associations intercommunales, constituées en région LIM (il y en a sept dans la partie francophone de l'Arc jurassien), pourrait-elles jouer ce rôle ?

R.- Ces associations peuvent s'appuyer sur du personnel compétent et sur une logistique éprouvée. Un mandat complémentaire de secrétariat d'une association faîtière de communes pourrait en effet leur être confié. Il est cependant indispensable que, dans chaque canton, une seule structure représente l'ensemble des communes. Ce n'est qu'en parlant d'une même voix sur des objets qui dépassent un intérêt purement régional que les communes peuvent espérer avoir du poids dans les processus de décision supra-régionaux. Au fond, aujourd'hui, votre suggestion aurait du sens uniquement pour le canton du Jura, qui est le seul canton de l'Arc jurassien à ne pas avoir d'association faîtière de communes. Mais c'est également le seul canton où toutes les communes font partie de l'association LIM.

Tout travail d'influence implique la maîtrise d'une somme importante d'informations et des relations interpersonnelles, cela prend du temps. Je pense que chacun en est conscient. C'est pourquoi les communes de tous les cantons romands renforcent aujourd'hui leur association faîtière.