

**DISPOSITIONS
CONSTITUTIONNELLES
CANTONALES RELATIVES AUX
COMMUNES ET A L'ORGANISATION
TERRITORIALE**
(Projets vaudois, neuchâtelois, constitutions
bernoise et jurassienne)

VAUD

AVANT-PROJET OFFICIEL

Changements :

Remplacement des districts et des cercles par une formule plus souple (art. 22)

Autonomie communale élargie (art. 23)

Nombre et territoire des communes délimité par la loi (art. 24)

Collaboration intercommunale (art. 25)

Droit d'initiative populaire dans les communes (art. 26)

Rétrécissement du Conseil communal (art. 27) et de la municipalité (art. 28).

Droit de vote des étrangers (art. 88)

Chapitre 4 Les divisions territoriales

Art. 22 Territoire cantonal

1 Le territoire garanti par la Confédération appartient au canton et ne peut pas être aliéné.

2 Il est divisé en communes.

3 La loi peut créer des circonscriptions électorales, des arrondissements judiciaires et des ressorts administratifs.

Art. 23 Communes

1 Les communes sont des collectivités publiques décentralisées, autonomes et dotées de la personnalité morale.

2 Elles sont soumises à la surveillance du canton, conformément à la loi.

3 Elles jouissent de l'indépendance compatible avec le bien du canton et celui des autres communes.

Art. 24 Territoire communal

1 La loi détermine le nombre des communes et délimite leur territoire, en tenant compte des particularités locales et des exigences d'une gestion efficace.

2 Les populations concernées doivent être entendues.

Art. 25 Compétences et collaboration

1 Les communes assument les tâches que le canton leur confie ou qui sont d'intérêt local.

2 La loi peut les obliger à collaborer pour exercer les activités d'intérêt régional.

3 Elle peut notamment créer des agglomérations et des associations intercommunales.

Art. 26 Organisation communale

1 Les communes ont une organisation démocratique.

2 Elles sont administrées par un conseil communal et une municipalité.

3 Le corps électoral jouit des droits d'initiative et de référendum.

Art. 27 Conseil communal

1 Le conseil communal se compose de 30 à 60 membres, élus par le corps électoral pour quatre ans.

2 Le règlement de la commune fixe le nombre des membres et le mode d'élection, proportionnelle ou majoritaire.

Art. 28 Municipalité

1 La municipalité se compose de trois ou cinq membres, élus par le corps électoral pour quatre ans.

2 Elle est présidée par un syndic, élu par le corps électoral pour quatre ans, parmi les membres de la municipalité.

Art. 29 Partage des compétences

1 Le conseil communal édicte les règlements, vote le budget, autorise les dépenses extraordinaires et les emprunts, accorde la bourgeoisie, examine la gestion et approuve les comptes; la loi peut lui confier d'autres attributions.

2 La municipalité dirige l'administration de la commune, gère ses biens, nomme les fonctionnaires et exécute les règlements; la loi peut lui donner d'autres compétences.

Art. 30 Finances communales

1 Les communes se procurent les ressources nécessaires en prélevant des impôts et des taxes.

2 Le règlement fixe les taxes, en fonction des prestations fournies.

3 Il détermine la quotité des impôts, dans les limites autorisées par la loi.

A noter qu'au Chapitre 3 Tâches publiques, les articles 9 à 21 sont du ressort du canton et des communes.

Chapitre 3 Les droits politiques

Art. 88 Ayants droit

1 Les droits politiques appartiennent à tous les habitants du canton qui ont la nationalité suisse et 18 ans révolus.

2 La loi règle la privation des droits politiques.

Variantes

3 *Chaque commune peut accorder les droits politiques aux étrangers qui ont un domicile régulier sur son territoire.*

3 *Les étrangers qui ont depuis six ans un domicile régulier dans le canton y exercent les droits politiques.*

AVANT-PROJET A PROPOS

VII. COMMUNES ET AUTORITES COMMUNALES

83. 1 Les communes sont des collectivités de droit public.

2 Leur existence et leur autonomie sont garanties dans les limites de la Constitution et de la loi. (art. 80)

84. 1 Le canton comprend 30 communes au maximum.

2 La loi fixe le territoire de chaque commune.

3 Chaque commune choisit son chef-lieu.

4 La loi peut établir d'autres divisions territoriales si la nécessité l'impose. (art. 20)

85. 1 La commune assure les tâches locales qui n'incombent ni au Canton ni à la Confédération.

2 Selon le principe de la subsidiarité, le Canton confie aux communes toutes les tâches qu'elles peuvent exécuter plus efficacement, plus économiquement ou à la meilleure satisfaction de leurs habitants. (aucun)

86. 1 Les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat, en particulier leur saine gestion financière et la bonne exécution des tâches qui leur sont confiées par le Canton. La loi organise cette surveillance et en règle l'exercice.

2 Le droit cantonal accorde aux communes la plus grande autonomie possible.

3 L'Etat favorise les coopérations intercommunales entre communes du canton ou avec des communes extérieures au canton. (art. 80 et 84)

87. 1 Les communes sont autorisées à percevoir des impôts. La loi les définit et en fixe les modalités.

2 Le taux d'impôt est le même sur tout le territoire communal.

3 L'Etat atténue les inégalités résultant des différences de capacité contributive et de charges par une péréquation financière. (art. 82)

Les autorités communales

88. Les communes sont organisées à l'image du canton. Le pouvoir appartient :

1 aux citoyens actifs, domiciliés dans la commune

2 aux Conseils locaux ou de quartiers dont le pouvoir est consultatif

3 au Conseil communal qui détient le pouvoir réglementaire et de contrôle

4 au Conseil municipal qui représente le pouvoir exécutif. (art. 86)

89. 1 La commune connaît les mêmes droits populaires que le canton, soit

1. le droit de référendum facultatif

2. le droit d'initiative.

2 Une initiative ou un référendum communal aboutit s'il est valablement proposé par un vingtième au moins des électeurs.

3 La récolte des signatures est soumise au même principe que pour l'initiative et le référendum cantonal.

4 La loi définit les objets soumis ou soustraits au droit de référendum et d'initiative communale. (art. 90bis)

90. 1 Chaque commune organise son territoire en Conseils locaux ou de quartiers.

2 Tout citoyen actif et tout étranger au bénéfice d'un permis d'établissement peut faire partie du Conseil local ou de quartier de son domicile.

3 La loi en détermine le fonctionnement.

91. 1 Les conseillers communaux, dont chaque commune détermine le nombre entre 30 et 100, sont élus pour cinq ans selon un mode de scrutin proportionnel.

2 Chaque commune organise ses arrondissements électoraux. (Art. 87)

92. Le Conseil communal

1 - édicte les règlements communaux et arrête les objets qui sont soumis à votation populaire dans le cadre communal

2 - vote les dépenses d'investissement de la commune

3 - arrête le budget et approuve les comptes communaux

4 - arrête les dépenses qui ne sont pas de la compétence du Conseil municipal. La loi peut donner d'autres attributions aux Conseils communaux. (art. 89 et 90)

93. Les Conseillers municipaux, dont chaque commune détermine le nombre entre 5 et 9, sont élus

pour cinq ans par le Conseil communal après chaque renouvellement intégral de l'assemblée législative. Il en va de même du syndic. (art. 88)

94. Le syndic

1 préside le Conseil municipal et en assume la direction

2 est spécialement chargé de l'exécution des règlements (art. 93)

3 confie tout ou partie de l'administration communale aux membres du Conseil municipal qui répondront de leur gestion auprès de lui

4 assume la responsabilité de la gestion communale et en répond auprès du Conseil communal et du corps électoral. (art. 93)

95. Le Conseil municipal

1 organise et dirige l'administration communale et veille à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées

2 propose au Conseil communal les projets de règlement ou d'impôt qu'il juge nécessaires

3 propose le budget et les comptes à l'intention du Conseil communal et veille à une gestion financière correcte. (art. 92)

96. Les membres de la Municipalité assistent aux séances du Conseil communal avec voix consultative et droit de proposition. (art. 91)

Commentaire

Chap. VII Communes et autorités communales

L'existence et l'autonomie des communes demeurent garanties par la nouvelle Constitution à l'instar de l'actuelle.

Ces principes fondamentaux régissent les rapports entre le canton et les communes, cellules de base de l'organisation de l'Etat.

Conçues à une époque où l'aspect rural du canton était prépondérant, les communes actuelles ne répondent plus aux exigences d'une organisation moderne et rationnelle de la société. L'éclatement du territoire en 385 unités administratives de toutes dimensions a démontré à l'évidence les limites du système.

L'enchevêtrement progressif des tâches entre celles assumées par le canton et celles dévolues aux communes a conduit inexorablement à l'affaiblissement de l'autonomie communale qui, de réelle qu'elle était à l'origine, est devenue illusoire, voire mythique. Il ne peut y avoir de véritable autonomie si celle-ci ne s'accompagne pas des moyens légaux et financiers qui la justifient.

Les recherches conduites récemment pour tenter de porter remède aux difficultés actuelles et de mieux répondre aux besoins nouveaux de l'organisation du territoire et de la vie communautaire ont abouti à la

création des associations de communes, dont l'objectif est de mieux entreprendre les tâches d'intérêt commun. Ces nouvelles dispositions sont cependant loin de répondre aux besoins réels. De plus, elles ne font qu'alourdir le processus décisionnel et créent de nouveaux besoins administratifs alors que toute démarche de réorganisation doit conduire à une économie systématique des charges administratives.

Ecrasées sous le poids de la fiscalité générée par leur organisation propre et par le transfert des coûts issus des tâches assumées par le canton, les communes actuelles ne voient leur salut que dans une péréquation financière accrue réduisant encore davantage leur relative autonomie.

Les nombreuses remises en question du système fiscal actuel démontrent à l'évidence l'impératif besoin de trouver de nouvelles formules.

Le projet de redimensionnement des communes tel que proposé répond à la nécessité de modifier fondamentalement les rapports entre le canton et les communes de telle manière que celles-ci retrouvent les voies et moyens nécessaires à l'exercice de leur autorité dans le cadre d'une autonomie la plus large possible.

Pour répondre aux besoins d'organisation de la vie actuelle avec comme corollaire de rendre aux citoyens la possibilité de mieux participer au débat communautaire, il faut redonner aux communes cette dimension démocratique qui était la leur à l'époque où elles ont été créées mais en l'adaptant à l'évolution de la vie telle qu'elle est aujourd'hui et surtout telle qu'elle sera dans le futur.

Les communes issues de l'organisation envisagée doivent répondre à des critères d'homogénéité géographiques, économiques et sociaux. Les moyens politiques mis à leur disposition doivent leur permettre d'exercer l'autorité sur leur territoire avec le maximum d'efficacité dans tous les domaines que la loi leur attribue. Dans cet esprit, la délégation des pouvoirs assumés aujourd'hui par le canton devra être la plus large possible.

La décentralisation des tâches du canton au profit des communes nouvelles répond aussi au besoin d'une organisation de la vie communautaire plus proche des citoyens et qu'ils pourront contrôler d'une manière beaucoup plus efficace que maintenant.

L'inexistence de ces moyens de contrôle actuellement est d'ailleurs une des causes essentielles du désintérêt de la vie publique.

Organisée dans ce cadre nouveau, l'efficacité de l'administration publique en sera grandement améliorée et ceci à des coûts nettement plus avantageux. Les dysfonctionnements constatés aujourd'hui en seront automatiquement éliminés. Il est clair que ce transfert des tâches du canton vers les communes doit contribuer à un allègement des coûts

administratifs consolidés et s'accompagner d'une diminution du nombre de fonctionnaires cantonaux.

Au plan fiscal, la disparité des taux entre les communes d'une même région sont sources de problèmes insolubles et ont un caractère discriminatoire envers celles qui sont les plus défavorisées. La fusion d'unités actuelles disparates en des ensembles plus homogènes éliminera ces facteurs discriminatoires et contribuera à la réalisation d'un développement plus harmonieux avec une utilisation judicieuse des moyens financiers au profit de toutes les parties de la commune.

Le pouvoir politique local doté des moyens financiers et légaux nécessaires aura pour mission essentielle l'organisation équilibrée de son territoire ce qui éliminera automatiquement l'abandon évident de régions périphériques tel que nous pouvons l'observer aujourd'hui, celles-ci étant incorporées dans un ensemble plus large et plus cohérent.

Cette nouvelle organisation territoriale permet d'abandonner l'idée de régionalisation qui ne ferait qu'ajouter un niveau décisionnel et administratif. Les communes entre elles auront d'ailleurs toute latitude d'organiser la collaboration en cas de besoin spécifique.

C'est pour réaliser pleinement leur nouvelle mission que les communes doivent avoir une dimension que le simple regroupement ou la fusion de quelques communes actuelles ne peuvent satisfaire. Sans vouloir arrêter d'une manière absolue le nombre de communes, le projet en fixe néanmoins le nombre maximum à trente.

La définition du territoire des nouvelles unités devra répondre aux critères définis ci-avant et la loi devra veiller à leur homogénéité en particulier dans les parties du canton où le choix des communes actuelles d'être rattachées à l'une ou l'autre des nouvelles communes pourrait rompre ces facteurs d'équilibre.

Les chefs-lieux de communes issus de la répartition nouvelle joueront le rôle de centres économiques et politiques et de pôles de développement. Le choix de ceux-ci est essentiel puisqu'ils deviendront les éléments fondamentaux et structurant de l'organisation spatiale du canton.

Les autorités communales

La concentration du pouvoir politique à un niveau différent de l'existant ne doit toutefois pas conduire à une réduction du droit des citoyens de participer à la décision politique telle qu'elle est en principe assumée par les conseils communaux et généraux actuels.

Pour répondre à cette nécessité, sont créés les conseils locaux ou de quartiers qui permettront de débattre des besoins spécifiques de leur partie de territoire et de les transmettre à l'autorité communale concernée (exécutif ou législatif).

De caractère consultatif et sans connotation partisane, ces conseils doivent contribuer à une revitalisation de la vie démocratique puisque ouverts à chaque citoyen. L'ouverture de ces conseils aux étrangers établis répond également à la nécessité impérieuse de leur donner la possibilité de participer de manière concrète à l'organisation de la communauté dans laquelle ils vivent.

L'organisation des autorités communales reprend les principes de l'actuelle constitution avec toutefois l'augmentation de la durée de la législature à 5 ans comme pour les autorités cantonales.

Dispositions transitoires

Les autorités législatives des nouvelles communes seront élues sur la base des cercles actuels. Il leur appartiendra de définir les nouvelles circonscriptions électorales à l'intérieur de leur territoire qui permettent une représentation équitable des diverses composantes de la commune aux organes législatifs et exécutifs.

L'appartenance d'une commune actuelle à l'une ou l'autre des communes nouvelles fera l'objet d'une décision légale. Cependant, pour les communes contiguës aux territoires de l'une ou l'autre des nouvelles communes et qui pourraient opter aussi bien pour l'une que pour l'autre, une initiative populaire communale peut demander son futur rattachement. Cette procédure n'est cependant applicable qu'au moment de la création des nouvelles communes. Par la suite, le territoire des communes devient définitif et inaliénable.

La création des nouvelles communes doit être réalisée au plus tard dans les 10 ans après l'adoption de la nouvelle Constitution. Cette durée de 10 ans semble nettement suffisante pour permettre la mise en place de leur territoire avec toute la souplesse nécessaire.

BERNE 1993

Art. 3 Territoire cantonal

- 1 Le canton de Berne comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération.
- 2 Il est divisé en districts et en communes.
- 3 Des organisations régionales peuvent être créées pour accomplir des tâches particulières.

7 Communes

7.1 Dispositions générales

Art. 107 Généralités

- 1 Les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique.
- 2 Le canton de Berne connaît les types de communes suivants:
 - a. les communes municipales,

- b. les communes bourgeoises,
- c. les communes mixtes,
- d. les paroisses.

3 Les sections et les syndicats de communes de droit public sont en principe assimilés aux communes. La loi peut soumettre d'autres collectivités au droit communal.

4 Les tâches attribuées aux communes par la présente Constitution n'incombent qu'aux communes municipales et aux communes mixtes. Elles peuvent aussi être assumées par d'autres communes dans la mesure où le droit cantonal le permet.

Art. 108 Existence, territoire et biens

1 L'existence, le territoire et les biens des communes sont garantis.

2 Le Grand Conseil peut, par un arrêté, créer une commune, la supprimer ou en modifier le territoire. Les communes concernées doivent être entendues.

3 La suppression d'une commune nécessite son accord.

Art. 109 Autonomie

1 L'autonomie communale est garantie. Son étendue est déterminée par le droit cantonal et le droit fédéral.

2 Le droit cantonal accorde aux communes la plus grande liberté de décision possible.

Art. 110 Coopération intercommunale

1 Le canton encourage la coopération intercommunale.

2 Les communes peuvent participer à des syndicats de communes ou à d'autres organisations afin d'assumer ensemble certaines tâches. La loi peut les y obliger.

3 La loi détermine le contenu nécessaire des statuts des organisations intercommunales.

4 Les droits de participation du corps électoral et des autorités des communes qui sont membres d'une organisation intercommunale seront sauvegardés.

Art. 111 Organisation

1 Le canton fixe les grandes lignes de l'organisation communale. Il règle le régime financier des communes et la surveillance cantonale.

2 Les communes sont soumises à la même responsabilité que le canton pour autant que la loi n'en dispose pas autrement.

7.2 Dispositions spéciales

7.2.1 Communes municipales

Art. 112 Tâches

1 Les communes municipales remplissent les tâches que la Confédération et le canton leur attribuent.

2 Elles peuvent assumer d'autres tâches, dans la mesure où celles-ci ne ressortissent pas exclusivement à la Confédération, au canton ou à d'autres organisations.

Art. 113 Impôts, péréquation financière

1 Les communes municipales prélèvent des impôts sur le revenu et la fortune, sur le bénéfice et le capital ainsi que sur les gains de fortune, en se fondant sur l'assiette des impôts cantonaux. Elles fixent la quotité des impôts.

2 Elles peuvent prélever d'autres impôts pour autant que la loi le prévoit.

3 La péréquation financière atténue les inégalités résultant des différences de capacité contributive entre les communes municipales et tend à équilibrer la charge fiscale.

Art. 114 Droit de vote

Le droit de vote appartient à toute personne qui a le droit de vote en matière cantonale et qui réside dans la commune depuis trois mois au moins.

Art. 115 Elections

1 Le corps électoral élit le conseil communal ainsi que le parlement communal si le règlement d'organisation en institue un.

2 Les minorités seront prises en considération lors de la constitution des autorités.

Art. 116 Votations

1 Le règlement d'organisation est obligatoirement soumis au vote populaire. La loi détermine les objets qui sont nécessairement réglés dans le règlement d'organisation.

2 La loi peut énoncer d'autres objets qui, en raison de leur importance ou de leur caractère fondamental, sont soumis à la votation obligatoire. Les communes dotées d'un parlement peuvent soumettre ces objets à la votation facultative. Le nombre de signatures nécessaires à une demande de vote populaire ne dépassera pas cinq pour cent du corps électoral.

Art. 117 Initiatives

1 Un dixième du corps électoral peut déposer une initiative exigeant l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement ou d'une décision qui ressortit au corps électoral ou au parlement communal.

2 Le règlement d'organisation peut soumettre d'autres objets au droit d'initiative et réduire le nombre de signatures nécessaires.

3 L'initiative est présentée au corps électoral si elle règle un objet soumis à la votation obligatoire ou si l'autorité communale compétente la désapprouve.

Art. 118 Sections de communes

1 Les communes municipales peuvent constituer des sections avec l'approbation du Conseil-exécutif et leur attribuer certaines tâches permanentes.

2 Les sections peuvent se charger d'autres tâches de la commune municipale pour autant que celle-ci ne les assume pas elle-même.

7.2.2 Autres communes

Art. 119 Communes bourgeoises

1 Les communes bourgeoises pourvoient au bien public dans la mesure de leurs moyens.

2 Elles s'acquittent des tâches qui leur incombent de par la tradition.

Art. 120 Communes mixtes

1 Une commune mixte naît de la fusion de la commune municipale avec une ou plusieurs communes bourgeoises existant sur son territoire.

2 Elle est soumise aux mêmes prescriptions que la commune municipale dont elle accomplit les tâches.

3 Elle administre les biens bourgeois conformément à leur destination.

JURA 1977

V. Les districts et les communes

1. Les districts

Art. 108 Statut

1 Les districts sont des circonscriptions administratives et judiciaires du canton.

2 La loi en règle l'organisation.

3 Elle fixe le mode d'élection des autorités et leurs attributions.

4 Elle peut prévoir l'élection d'un préfet par district.

Art. 109 Nombre et étendue

1 Le territoire du canton est divisé en trois districts: Delémont, Les Franches-Montagnes, Porrentruy.

2 Les districts sont délimités par la loi.

2. Les communes

a. Dispositions générales

Art. 110 Nature juridique et autonomie

1 Les communes et les syndicats de communes sont des collectivités de droit public.

2 Leur existence et leur autonomie sont garanties dans les limites de la Constitution et de la loi.

Art. 111 Surveillance

1 Les communes sont placées sous la surveillance du Gouvernement.

2 Le Gouvernement surveille en particulier leur gestion financière et l'exécution des tâches qui leur sont déléguées par la Confédération et le canton.

3 S'il constate des irrégularités, le Gouvernement prend les mesures prévues par la loi.

4 Dans les cas graves, il peut suspendre les organes de la commune et les remplacer par une administration extraordinaire.

5 Lorsque les organes de la commune ne peuvent être constitués, le Gouvernement institue une administration extraordinaire.

Art. 112 Fusion, division, modification de limites

1 Les communes ne peuvent modifier leurs limites, fusionner, se diviser ou être rattachées à un autre district sans l'accord de leurs électeurs et l'approbation du Parlement.

2 L'Etat facilite les fusions de communes.

3 Aux conditions et dans les cas exceptionnels prévus par la loi, le Parlement peut décider la fusion de deux ou plusieurs communes, ou la modification des limites entre communes.

Art. 113 Syndicats de communes

1 Pour certaines tâches d'intérêt commun, les communes ont le droit de se grouper en syndicats qui peuvent comprendre des communes extérieures au canton.

2 L'acte constitutif et le règlement du syndicat doivent être adoptés par les communes en cause et approuvés par le Gouvernement.

3 Le Gouvernement exerce sur les syndicats de communes la même surveillance que sur les communes.

4 Dans les cas prévus par la loi, le Gouvernement peut décider la fondation d'un syndicat de communes et en établir l'acte constitutif et le règlement.

b. Les communes municipales

Art. 114 Tâches

La commune municipale assume les tâches locales qui n'incombent ni à la Confédération ni au canton.

Art. 115 Organisation

1 La commune municipale se donne un règlement d'organisation.

2 Ce règlement doit être adopté par le corps électoral et approuvé par le Gouvernement.

3 Le Gouvernement donne son approbation si le règlement est conforme à la Constitution et à la loi.

Art. 116 Organes

La commune municipale doit avoir les organes suivants:

a. Le corps électoral;

b. Le conseil communal;

c. Les commissions permanentes prescrites par la loi.

Art. 117 Corps électoral

1 La souveraineté communale appartient au corps électoral.

2 Le corps électoral exprime sa volonté en assemblée communale ou par voie de scrutin.

3 Les compétences du corps électoral, l'organisation et le fonctionnement de l'assemblée communale, les scrutins et le droit d'initiative sont réglés par la loi, qui peut renvoyer au règlement communal.

Art. 118 Conseil général

1 L'assemblée communale peut être remplacée par un conseil général.

2 L'élection, les compétences, l'organisation et le fonctionnement du conseil général, ainsi que le référendum contre ses décisions, sont réglés par la loi qui peut renvoyer au règlement communal.

Art. 119 Conseil communal

1 Le conseil communal est l'autorité exécutive et administrative de la commune municipale.

2 Il est présidé par le maire.

3 L'élection, les compétences, l'organisation et le fonctionnement du conseil sont réglés par la loi, qui peut renvoyer au règlement communal.

c. Les autres communes

Art. 120

Le canton connaît, outre les communes municipales, des communes mixtes, des communes bourgeoises et des sections de commune, dont la loi règle le statut.

4. Les établissements économiques autonomes

Art. 128 Autres établissements

L'Etat, les communes et les syndicats de communes peuvent participer à des entreprises économiques ou en créer.

PROJET NEUCHATEL 22.11.99
*TITRE V***Districts et communes**

CHAPITRE PREMIER

Districts**Art. 87** Fonctions

- 1 Les districts sont des divisions territoriales du canton.
- 2 Ils délimitent des ressorts administratifs ou judiciaires.

Art. 88 Nombre et territoire

La loi fixe le nombre des districts et les énumère. Elle en définit le territoire en désignant les communes qui les composent.

CHAPITRE 2

Communes**Art. 89** Tâches

- 1 Les communes sont des collectivités publiques territoriales qui veillent au bien-être de leurs habitants.
- 2 Elles administrent leurs biens et gèrent les services publics locaux.
- 3 Elles assument de surcroît les tâches que la législation cantonale et la législation fédérale leur confient.

Art. 90 Nombre et territoire

- 1 La loi fixe le nombre des communes et les énumère.
- 2 Le territoire de chaque commune est défini conformément aux actes cadastraux.

Art. 91 Garantie de l'existence des communes

1 L'existence des communes et leur territoire sont garantis.

2 L'Etat encourage les fusions de communes.

3 Toutefois, aucune fusion ni division de communes, non plus qu'aucune cession de territoire d'une commune à une autre, ne peut avoir lieu sans le consentement des communes touchées.

Art. 92 Collaboration intercommunale

- 1 L'Etat encourage la collaboration intercommunale, sous forme de syndicats ou d'autres types de regroupements.
- 2 La collaboration peut être imposée dans certains domaines, lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches des communes.
- 3 Dans son fonctionnement, la collaboration intercommunale doit ménager les procédures démocratiques.

Art. 93 Pouvoir fiscal et péréquation financière intercommunale

- 1 Le pouvoir fiscal des communes est déterminé par la loi.
- 2 La loi institue une péréquation financière qui atténue l'inégalité des capacités financières des communes.

Art. 94 Garantie de l'autonomie des communes

L'autonomie des communes est garantie dans les limites de la législation cantonale.

Art. 95 Organisation

1 Chaque commune a un Conseil général, qui est l'autorité législative, et un Conseil communal, qui est l'autorité exécutive.

Version 1:

2 Les deux conseils sont élus pour quatre ans par le peuple de la commune, selon le système de la représentation proportionnelle, sauf les exceptions réglées par la loi.

Version 2:

- 2a Les deux conseils sont élus pour quatre ans.
- 2b Le Conseil général est élu par le peuple de la commune; l'élection se fait selon le système de la représentation proportionnelle, sauf les exceptions réglées par la loi.

2c Pour le Conseil communal, la commune décide s'il est élu par le peuple ou par le Conseil général et fixe le système électoral.

3 La loi détermine le corps électoral communal et règle la procédure électorale, de même que ce qui a trait à l'initiative et au référendum populaires.

Art. 96 Surveillance de l'Etat

1 L'activité des autorités communales est soumise à la surveillance de l'Etat.

2 La surveillance de l'Etat a pour objet de contrôler que l'activité des autorités communales est conforme au droit. La loi peut, dans certains domaines, étendre la surveillance de l'Etat au contrôle de l'opportunité des actes communaux.

3 L'Etat peut se substituer aux autorités communales qui, après y avoir été dûment invitées, ne prendraient pas les mesures que la législation leur impose.

EXAMEN DU PROJET ARTICLE PAR ARTICLE
(JEAN-FRANCOIS AUBERT)

TITRE V – Districts et communes

Le titre V donne la structure territoriale du canton. Cette structure est simple, comme il convient à un canton de 715 km² et de 170.000 habitants. C'est ainsi que le projet a repris à la Constitution actuelle (art. 4, al. 1, Cst. NE) une structure à trois niveaux de natures différentes:

- le canton, qui est une collectivité publique à caractère étatique;
- le district, qui est une simple circonscription;
- la commune, qui est, elle aussi, une collectivité publique, mais sans caractère étatique et fortement dépendante de la législation cantonale¹⁷⁰.

Le district n'est pas une collectivité publique. Il n'a pas, comme le canton et la commune, de compétences ni d'organes qui lui soient propres. Il n'a pas de parlement ni de gouvernement élu et les tribunaux "de district" sont, en réalité, des tribunaux cantonaux "décentralisés", dont les membres sont désignés non par les électrices et les électeurs du district, mais par une autorité cantonale (le Grand Conseil) pour exercer leur juridiction

sur une partie du territoire du canton (le district, précisément).

Le remplacement des districts par des régions dotées de compétences et d'organes, de même que la superposition de telles régions aux districts, nécessiteraient une révision de la Constitution.

Il en irait semblablement de l'introduction d'une nouvelle structure, à deux niveaux seulement, résultant de la fusion de communes et de la suppression des districts (le "canton à huit communes"), dont il est question depuis quelque temps: une révision de la loi cantonale sur les communes ne suffirait pas.

CHAPITRE PREMIER – Districts

Article 87 – Fonctions

L'alinéa 1 pose que les districts ne sont pas des collectivités publiques, mais de simples divisions territoriales.

L'alinéa 2 règle l'"emploi" du district. On a vu plus haut que sa fonction de circonscription électorale pour l'élection du Grand Conseil, donnée comme obligatoire dans l'avant-projet, avait été rayée du projet (on en a dit la raison dans le commentaire de l'art. 52). Le district servira donc à délimiter des ressorts administratifs ou judiciaires et *pourra* servir à former les collèges électoraux.

Notons que l'avant-projet présentait comme simplement facultative la fonction de ressort administratif ou judiciaire. Le projet la rend obligatoire. La commission s'est trouvée en effet devant un dilemme. Elle n'a pas voulu, pour une raison historique et donc politique, ôter le district de la Constitution (voir déjà l'art. 1, al. 4, du projet). Mais il lui était dès lors difficile de ne donner à cette notion constitutionnelle qu'une portée qui dépendrait entièrement du législateur, puisqu'il serait résulté de cette dépendance que le district, reconnu par la Constitution, pourrait, à cause de la loi, finir par ne servir à rien. On se demanderait alors pourquoi on en parle dans la Constitution.

La commission tient toutefois à préciser, pour l'interprétation de cette disposition, que la Constitution demande seulement que les ressorts, administratifs et/ou judiciaires, suivent les frontières des districts, mais qu'elle n'empêche nullement qu'un ressort soit composé de plus d'un district.

Article 88 – Nombre et territoire

A la différence de la Constitution actuelle (art. 4, al. 2, Cst. NE), le projet ne fixe ni le nombre ni le nom des districts. Ce soin est confié à la forme plus souple de la loi, qui délimitera aussi leur territoire comme elle le fait aujourd'hui (art. 2 de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964).

La loi pourrait donc, sans révision de la Constitution, diviser un district ou fusionner deux districts, ou modifier le territoire des districts en faisant "passer" des communes de l'un à l'autre. Mais une réduction à *deux* districts seulement serait probablement contraire, sinon à la lettre, du moins à l'esprit de la Constitution. La réduction à un seul district serait, elle, certainement contraire aux articles 1, alinéa 4, 87 et 88 du projet.

CHAPITRE 2 – Communes

Article 89 – Tâches

Si le district n'a que des "fonctions" (art. 87 du projet), à l'exercice desquelles il ne sert d'ailleurs que de support territorial, la commune, qui est une collectivité publique, a des "tâches", c'est-à-dire des compétences.

L'alinéa 1 lui donne une compétence générale, qu'elle ne peut évidemment exercer que dans le cadre du droit cantonal et du droit fédéral.

La commission s'est laissée convaincre, lors de la consultation, qu'il était utile de reprendre, à l'alinéa 2, le texte actuel de la Constitution (art. 64, al. 1, 2^e phrase, Cst. NE), sur les biens et les services communaux.

L'alinéa 3 rappelle enfin que la plupart des tâches de la commune ne lui viennent pas d'elle-même, mais lui sont attribuées par la législation du canton et par celle de la Confédération.

Sur l'enchevêtrement des tâches du canton et de celles des communes, qui a été critiqué lors de la consultation: selon la tradition neuchâteloise, le partage des compétences entre le canton et les communes ne relève pas de la Constitution, mais de la législation cantonale ordinaire ¹⁷¹.

Article 90 – Nombre et territoire

Cet article reprend le droit actuel. Voir l'article 2, précité, ainsi que l'article 5, alinéa 1, de la loi sur les communes.

Article 91 – Garantie de l'existence des communes

On parle volontiers de la garantie de l'existence des communes, mais sans préciser que sa portée dépend en général du législateur ordinaire. La commission propose – et c'est une *innovation* – de lui donner désormais sa *pleine signification constitutionnelle*, c'est-à-dire une force supérieure à celle de la loi. La fusion et la division de communes, ainsi que la cession de territoire (qu'on distinguera d'une simple rectification de limites), sont soumises au *consentement de toutes les communes touchées* ¹⁷².

La faculté que l'actuelle Constitution accorde au législateur de fusionner des communes contre leur gré "si le besoin l'exige" (art. 65, al. 2, Cst. NE) est donc supprimée.

La législation sur les communes (ci-après, art. 95, al. 3) aura soin de prévoir que le consentement de la commune sera donné sous la forme d'un acte sujet à référendum.

Sous l'importante réserve du consentement des communes, le projet attend de l'Etat (des autorités cantonales) qu'il encourage les fusions de communes. Cet encouragement peut prendre la forme de services techniques ou d'aides financières ¹⁷³.

Article 92 – Collaboration intercommunale

L'Etat (les autorités cantonales) encourage la collaboration intercommunale. La forme la plus développée de collaboration est le syndicat intercommunal, qui est une collectivité publique à compétences spéciales fondée sur un contrat (art. 64, al. 2 *in initio*, Cst. NE; art. 66 à 84 de la loi sur les communes).

A la différence de ce qui est proposé pour les fusions (voir ci-devant l'art. 91, al. 2, du projet), l'encouragement de l'Etat peut aller ici jusqu'à l'*obligation*. Le deuxième alinéa donne notamment au législateur une base constitutionnelle qui lui permet d'*imposer* la création de syndicats intercommunaux, comme le fait d'ailleurs déjà le droit actuel (art. 64, al. 2 *in fine*, Cst. NE; art. 66, al. 3, de la loi sur les communes).

A noter toutefois que, lors de la consultation, l'obligation de créer des syndicats intercommunaux ou d'y adhérer a rencontré l'opposition d'un certain nombre de communes.

L'alinéa 3 rappelle au législateur, ainsi qu'aux organes compétents des syndicats

intercommunaux, que l'organisation de ces syndicats, de même que toute autre forme de collaboration, doivent laisser une part importante au suffrage universel, à l'élection populaire et aux instruments de la démocratie directe. En un mot, la collaboration intercommunale ne doit pas devenir le domaine réservé des exécutifs communaux.

Article 93 – Pouvoir fiscal et péréquation financière intercommunale

Les communes ont leurs propres ressources fiscales et ne se bornent pas à émarger au budget de l'Etat. Mais les impôts et les autres redevances qu'elles perçoivent doivent être fondés sur une *loi cantonale*, directement ou par l'effet d'une délégation législative.

Les ressources financières des différentes communes étant par nature inégales, le projet, pour *atténuer* cette inégalité, donne au législateur le *mandat* d'établir une péréquation financière intercommunale.

Article 94 – Garantie de l'autonomie des communes

L'autonomie communale est garantie par le droit cantonal; mais elle est protégée – dans la mesure où le droit cantonal la garantit – par la faculté que le droit *fédéral* offre aux communes de recourir auprès du Tribunal fédéral quand elles s'estiment lésées ¹⁷⁴.

Il ne faut toutefois pas se faire d'illusions. L'autonomie communale n'a de portée que celle que lui laisse la *législation* cantonale. La commune peut bien recourir contre un acte du Conseil d'Etat qui rétrécirait son autonomie au-delà de ce que prévoit la législation ¹⁷⁵. Mais un recours contre la loi elle-même, pour le motif qu'elle limite à l'excès le champ d'action des communes, n'aurait guère de chance de succès.

Article 95 – Organisation

La Constitution actuelle fait, depuis 1965, une obligation à *toutes les communes* du canton d'avoir une autorité législative, qui est le conseil général, et une autorité exécutive, qui est le conseil communal (art. 66, al. 1, chiffre

2, Cst. NE). La commission s'en est tenue sans discussion à cette règle.

En revanche, traitant du mode de désignation de l'autorité exécutive, elle s'est divisée en deux groupes entre lesquels elle n'a pas pu trancher.

Un premier groupe demande que *le conseil communal soit désormais élu par le peuple de la commune* et qu'il le soit (sauf d'éventuelles exceptions pour les petites communes) selon le système de la représentation proportionnelle, comme le conseil général. Il propose, en d'autres termes, de *rompre avec la règle actuelle*, propre au canton de Neuchâtel et donc *unique en Suisse*, qui fait élire l'exécutif communal par le législatif (art. 66, al. 1, chiffre 2, Cst. NE) ¹⁷⁶, et d'assurer ainsi aux membres du conseil communal le supplément de légitimité politique qu'une élection populaire ne manquerait pas de leur donner.

L'autre groupe, sans nier les vertus du suffrage universel, s'est montré plus sensible aux avantages que présente la règle actuelle: notamment, la quasi-certitude que les deux autorités communales ont la même tendance politique, puisque l'une procède de l'autre; et aussi, dans les petites communes, où les candidats potentiels ne sont pas nombreux, la possibilité d'attirer au conseil communal des personnes qui sont aptes et disposées au service public, mais qui ne souhaitent pas se livrer aux hasards d'une élection populaire. Sans toutefois réclamer le maintien du statu quo, ce groupe propose de laisser aux *communes* le soin de *choisir elles-mêmes* entre l'élection par le conseil général et l'élection par le peuple. Le choix se ferait dans la forme démocratique du règlement de commune, sujet lui-même à référendum.

Quant au corps électoral ainsi qu'aux instruments de la démocratie directe, tout ce qui les concerne est, comme aujourd'hui, renvoyé à la loi (al. 3). C'est notamment dans la loi que continuera de figurer le droit de vote des étrangers établis; voir le commentaire de l'article 37 *in fine*.

Article 96 – Surveillance de l'Etat
Alinéa 1

L'autorité de surveillance des communes est le Conseil d'Etat (art. 53 et 67 Cst. NE; art. 71 du projet).

Alinéa 2

En principe, la surveillance de l'Etat se limite à un contrôle de la constitutionnalité et de la légalité des activités (ou de l'inaction) des autorités communales. A noter que la légalité comprend également les exigences élémentaires de l'"intérêt général" (voir les art. 8 et 9 de la loi sur les communes). Ce qui montre, une fois de plus, que la frontière entre le juridique et le politique n'est pas toujours facile à marquer. La loi peut même, dans des domaines *déterminés*, étendre expressément le contrôle à l'opportunité politique.

Alinéa 3

La commission s'est convaincue, lors de la consultation, qu'il était utile de reprendre ici la règle actuelle sur le pouvoir de substitution de l'Etat (art. 67, al. 5 *in initio*, Cst. NE).

168 Précédemment, article 113, alinéa 3, et article 114 bis, alinéa 3, anc. Cst. féd. La proposition du Conseil fédéral de lever la clause d'immunité (mais à l'égard du seul Tribunal fédéral) n'a finalement pas obtenu l'approbation de l'Assemblée fédérale. Voir le projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996, F.F. 1997 I 540-543, 652, et l'arrêté constitutionnel fédéral voté par l'Assemblée fédérale le 8 octobre 1999, F.F. 1999 7831, et prochainement soumis à référendum (12 mars 2000).

169 La Constitution bernoise ne vise non plus expressément que les autorités *judiciaires*; voir l'article 66, alinéa 3, Cst. BE. Cf. aussi l'amorce de discussion dans A.T.F. 104 Ia 79, 82-83, S., du 8 février 1978.

170 Sur le niveau supplémentaire, de nature essentiellement contractuelle, des syndicats intercommunaux, voir ad article 92, alinéa 1, du projet.

171 A la différence de ce qui se fait dans les Etats fédéraux, où le partage relève normalement de la Constitution. Voir, par exemple, l'article 3 et les articles 54 et ss de la Constitution fédérale suisse.

172 La Constitution bernoise contient une disposition semblable pour les suppressions de communes, c'est-à-dire sans doute pour les fusions; mais apparemment pas pour les cessions de territoire. Voir l'article 108, alinéas 2 et 3, Cst. BE.

173 Voir l'article 112 de la Constitution du Jura, ainsi que les articles 11 à 13 d'un décret jurassien sur la fusion de petites communes, du 6 décembre 1978. Mais une information des autorités jurassiennes du mois de janvier 1998 signalait qu'aucun cas pratique n'avait encore été recensé depuis vingt ans. L'instinct de conservation des communes ne doit pas être sous-estimé.

174 Voir maintenant l'article 50, alinéa 1, et l'article 189, alinéa 1, lettre *b*, de la Constitution fédérale.

175 Par exemple, le Conseil d'Etat refuserait d'approuver un règlement communal en se fondant sur une interprétation erronée de la législation fédérale ou cantonale.

176 On se rappellera toutefois ici que, dans plusieurs cantons, les communes petites et même moyennes n'ont pas de parlement, mais seulement l'assemblée périodique des électrices et des électeurs: la municipalité (le gouvernement) est donc la seule autorité politique issue de l'élection.

Jérôme Cachin / 14 mars 2000