

## RÉPONSE DU GOUVERNEMENT À LA QUESTION ÉCRITE DE MONSIEUR BAPTISTE LAVILLE, DÉPUTÉ SUPPLÉANT (GROUPE VERTS ET CS-POP), INTITULÉE « DE LA MISE EN PRATIQUE DES COOPÉRATIONS INTERCOMMUNALES » (N°3232)

En préambule, le Gouvernement confirme que la complexité des tâches à accomplir par les communes rend les collaborations intercommunales de plus en plus pertinentes, pour ne pas dire nécessaires<sup>1</sup>.

La loi sur les communes<sup>2</sup> donne la faculté aux communes de se regrouper en vue d'accomplir en commun des services communaux ou régionaux déterminés (art. 121). Les groupements de communes 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 (art. 122). Sous réserve de dispositions légales contraires, la constitution de syndicats est laissée à l'appréciation des communes (art. 124, al. 1). Elle exige qu'un règlement accepté au préalable par toutes les communes intéressées, et approuvé par le Gouvernement, fixe la mission, l'organisation, la fourniture de moyens financiers<sup>3</sup>, la responsabilité quant aux dettes du syndicat, ainsi que le sort d'un excédent d'actif ou de passif en cas de dissolution (art. 124, al. 2). Dans le cadre de ses attributions, le syndicat agit en lieu et place des communes affiliées ; il exerce, dans ce domaine, les droits et obligations de ces dernières et a le pouvoir de prélever des émoluments et d'imposer des charges préférentielles. Pour ce qui est de l'organisation, la loi (art. 127, al. 1) indique que les organes indispensables du syndicat sont une autorité générale administrative et exécutive (conseil syndical, comité, commission administrative) et une institution à laquelle cette autorité est subordonnée (l'assemblée des délégués ou l'ensemble des ayants droit au vote de toutes les communes affiliées).

Pour ce qui est des interrogations du Groupe Verts et CS-POP sur l'organisation des collaborations intercommunales sous forme de syndicat, la loi laisse une grande marge de manœuvre aux communes, ce que le Gouvernement ne peut que respecter en vertu du principe de l'autonomie communale stipulé comme suit à l'art. 110 al. 2 de la Constitution cantonale au sujet de la nature juridique des communes : « *Leur existence et leur autonomie sont garanties dans les limites de la Constitution et de la loi* ».

Le Gouvernement répond comme suit aux huit questions posées :

- 1. Selon l'article 5 du Règlement d'organisation du SIDP, chaque commune est représentée par son maire (exceptionnellement à défaut seulement par l'un des membres de son exécutif). Sur 21 communes membres du SIDP, 7 sont représentées par un maire PLR (33%), 7 par un maire PDC, 6 par des groupes citoyens (28%) et une par un maire UDC (5% et non pas 6%). Aucun PS, aucun PCSI, aucun Vert n'a un statut de titulaire ! Une telle situation ne représente en rien la diversité des tendances politiques au niveau communal comme au niveau cantonal. Ne peut-on pas en conclure que le fonctionnement actuel du SIDP, bien que défini dans le règlement d'organisation validé par le Gouvernement jurassien, pose un problème de représentativité démocratique ?**

La loi sur les communes ne fixe pas de règles concernant la représentation des communes au sein des organes des syndicats. Ces règles appartiennent aux syndicats eux-mêmes, qui ont toute latitude pour décider quelles sont les personnes à même de représenter au mieux les membres du syndicat. La ou le maire d'une commune, en qualité de président·e de l'exécutif, semble cependant être la personne la mieux à même de représenter sa commune ; il lui appartient de consulter son conseil communal avant de se rendre aux assemblées du syndicat. Cette règle est également en vigueur dans les autres principaux syndicats de communes du Canton (Agglomération de Delémont et Syndicat des communes des Franches-Montagnes).

<sup>1</sup> Dans certains cas de figure, les communes ont tout intérêt à fusionner pour être en mesure d'assumer de façon efficiente les tâches dont elles ont la responsabilité. C'est la raison pour laquelle l'Etat facilite la fusion de communes (art. 112 al.2 de la Constitution cantonale) en conduisant une politique incitative en la matière (art. premier du décret sur la fusion de communes / RSJU 190.31).

<sup>2</sup> RSJU 190.11

<sup>3</sup> Concernant les compétences financières que certains syndicats s'attribuent par leur règlement d'organisation, le Gouvernement, en réponse à la question écrite n°3112 du 14 décembre 2018 de M. Gabriel Voirol, député (PLRJ), intitulée « Donner des compétences aux syndicats de communes », observait que le contrôle démocratique tel que prévu dans notre ordre juridique avait atteint ses limites. En effet, les membres d'une assemblée des délégués ont parfois plus de compétences que l'ensemble des citoyens de certaines communes membres plus modestes.

2. **Sur les 21 maires titulaires, seules 2 femmes (9%) sont présentes pour 19 hommes. A l'heure de la grève des femmes, une répartition si faible de la gent féminine ne pose-t-elle pas aussi un problème ?**

Le Gouvernement encourage les femmes à se porter candidates aux élections, en particulier à l'élection de la fonction de maire, afin d'augmenter la proportion d'éluës au sein des organes du SIDP. Il ne voit pas d'autres mesures légales pour augmenter cette proportion.

3. **La composition 2018-2022 des membres SIDP du COPIL pour l'établissement du plan régional (PDR) est 5 PLR, 2 PDC et 1 sans parti. Cette répartition unilatérale des forces politiques, avec l'absence complète de la gauche plurielle (Verts, PCSI, PS) et ses idées politiques, ne péjore-t-elle pas la qualité des débats sur des questions de politiques intercommunales absolument essentielles ?**

L'institution des commissions et des groupes de travail est une compétence du comité (art. 8, chiffre 6 du règlement d'organisation du SIDP). Libre à lui d'apprécier si la composition de ladite commission permet la tenue de débats de qualité. Le Gouvernement n'entend pas dicter au SIDP la façon de faire dans une tâche qui appartient à sa compétence exclusive.

4. **L'art. 123 de la loi sur les communes stipule qu'un « 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... ». Les responsabilités politiques grandissantes du SIDP, à l'image de l'établissement du PDR, ne dépassent-elles pas la notion de « service » envisagée dans la loi ?**

La notion de « service déterminé de caractère communal ou régional » telle que mentionnée à l'article 123 de la loi sur les communes offre une certaine marge de manœuvre aux autorités syndicales. Il leur appartient de définir plus ou moins précisément cette notion, en lien avec les buts du syndicat. Ceux du SIDP sont mentionnés à l'article 2 du règlement d'organisation. Chacun de ces buts peut être considéré comme un service déterminé : contribuer au développement économique, social, touristique et culturel du district (ch. 1) ; assurer la gestion de services régionaux communs (ch.2) ; définir et engager tout projet et infrastructure régionaux, les traiter, gérer et financer (ch.3) ; gérer les biens légués par l'ancien syndicat (ch.4) ; coordonner ses activités avec les différents partenaires sur la base de protocoles d'accord (ch.5). La notion de « service » telle que l'envisage la loi n'est donc pas outrepassée par le SIDP.

5. **L'article 4 de la LAT stipule clairement que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. Pour quels sujets le SIDP est-il contraint de faire participer la population et de quelle manière ?**

La loi sur les constructions et l'aménagement du territoire<sup>4</sup> prévoit que les autorités fournissent à la population une information complète au sujet des plans, des objectifs et des travaux d'aménagement et que la participation de la population doit être assurée. Chacun doit avoir la faculté d'émettre des observations et des propositions motivées. Cette information et cette participation peuvent être assurées par une mise en consultation publique du projet de plan directeur régional avant sa transmission au Département de l'environnement pour examen préalable.

6. **Pour quels sujets le SIDP est-il contraint de faire voter la population ?**

Les attributions des communes membres du SIDP, énumérées à l'article 4 du règlement d'organisation, sont les suivantes : 1. L'adoption du règlement d'organisation ; 2. Le vote de toute dépense unique dépassant Fr. 2'000'000.- par objet ou Fr. 500'000.- de dépenses périodiques ; 3. La dissolution du Syndicat ; 4. La prise en charge des frais de fonctionnement et d'investissement du Syndicat ; 5. L'approbation du transfert de tâches communales ou intercommunales au Syndicat en vue d'en assurer la gestion commune au niveau régional. Le règlement d'organisation de chaque commune détermine l'organe compétent selon l'objet à adopter, voter ou approuver (corps électoral, assemblée communale, conseil communal).

7. **Le syndicat de communes est-il réellement l'instrument adéquat afin d'administrer une région ? Si oui, quelles adaptations peuvent être envisagées afin d'améliorer la légitimité démocratique du SIDP ?**

La loi sur les communes fixe les formes que peuvent prendre les groupements de communes (art. 122). Le syndicat de communes est un instrument qui a fait ses preuves jusqu'à présent et le Gouvernement considère qu'il n'y a pas lieu de contester cet état de fait. Toutefois, les syndicats peuvent, dans le cadre de leur règlement d'organisation, mettre en place des dispositions organisationnelles qui améliorent leur gouvernance et la représentativité des membres de leurs organes.

Plusieurs syndicats de communes (SEOD, SEDE<sup>5</sup>) ont procédé en 2017 à des modifications de leur règlement d'organisation pour améliorer leur gouvernance, notamment dans le but de « raccourcir la distance » entre les organes du syndicat et les communes membres, notamment en impliquant davantage les membres des conseils communaux dans le processus décisionnel, ce qui renforce la légitimité démocratique du syndicat. L'assemblée des délégués de ces deux syndicats est composée des représentants des exécutifs communaux des communes membres, nommés par ceux-ci, à raison d'un délégué par exécutif communal. Le calcul des voix attribuées à chaque délégué est effectué au prorata de la population, chaque membre disposant d'une voix d'office. Quant au comité, il est également composé d'un représentant par commune membre, ce dernier étant un membre du conseil communal désigné par celui-ci. Les fonctions de membre du comité et de délégué à l'assemblée des délégués sont incompatibles.

Quant au Syndicat d'agglomération de Delémont, dont les statuts ont été adoptés par scrutin populaire en mai 2011, l'assemblée d'agglomération est composée de l'ensemble des conseillers communaux des communes membres. Le calcul des voix attribuées à chaque membre de l'assemblée est également effectué au prorata de la population. Quant au conseil d'agglomération, il est composé de l'ensemble des maires des communes membres.

Les modes de représentation des trois syndicats mentionnés ci-dessus répondent aux exigences de la légitimité démocratique telle que la loi sur les communes l'exige.

Rien n'empêche le SIDP d'adapter son règlement d'organisation afin d'améliorer la représentativité des membres qui composent ses organes, par exemple en rendant incompatibles les fonctions de délégué à l'assemblée et de membre du comité (art. 5 et 7 du règlement d'organisation du SDIP).

**8. Ne devrait-on pas envisager, comme en France, des communautés de communes avec élection de conseillers communautaires au suffrage universel direct ? L'établissement d'un tel système serait-il envisageable en Suisse et dans le Jura ?**

Un tel organe, pour autant qu'il soit compatible avec l'ordre juridique suisse, instaurerait un niveau institutionnel supplémentaire dans le processus de décision, avec pour conséquence d'alourdir le processus et de constituer un frein nouveau dans la progression des dossiers. Le Gouvernement n'est donc pas favorable à la mise en place d'un tel dispositif et privilégie les fusions de communes qui sont à même de garantir le contrôle démocratique.

Delémont, le 19 novembre 2019

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme  
la Chancelière d'Etat



Gladys Winkler Docourt

<sup>5</sup> SEOD : Syndicat de gestion des déchets de Delémont et environs ; modifications du règlement d'organisation adoptées en 2017. SEDE : syndicat intercommunal pour l'épuration des eaux usées de Delémont et environs ; modifications du règlement d'organisation également adoptées en 2017.