

Urteilskopf

105 Ia 255

50. Extrait de l'arrêt de la 1re Cour de droit public du 9 mai 1979 dans la cause Communes de Saint-Aubin-Sauges et Gorgier c. Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel (recours de droit public)

Regeste (de):

Gemeindeautonomie. Abfallbeseitigung.

1. Eine Vereinbarung rein finanzieller Art, die mehrere Gemeinden zwingt, die von einem Abwasserreinigungs- und Abfallbeseitigungsunternehmen erlittenen Defizite zu übernehmen, stellt nicht eine vom GSchG auferlegte Verpflichtung dar (E. 8a). Der Neuenburger Staatsrat hat in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden nicht nur eine Rechtskontrolle sondern auch eine beschränkte Überprüfungsbefugnis der Zweckmässigkeit (E. 8b-c). Der Staatsrat kann aufgrund seines Substitutionsrechts eine Gemeinde nicht zum Beitritt zu einer Konvention zwingen, die die Sanierung einer privatrechtlichen Gesellschaft bezweckt (E. 8d-e).

2. Das teilweise Fehlen kantonaler Ausführungsvorschriften vermag die Anwendung materieller Bestimmungen des GSchG auf dem Gebiet des Kantons Neuenburg nicht zu verhindern (E. 9a-b). Unter diesen Umständen ist es nicht willkürlich, die Zuständigkeitsvorschriften des kantonalen Ausführungsgesetzes zum BG über den Schutz der Gewässer von 1955 analog anzuwenden (E. 9c-d).

3. Das Allgemeininteresse des Kantons geht beim Vollzug der Bestimmungen des GSchG dem speziellen Interesse einer Gemeinde vor (E. 10).

Regeste (fr):

Autonomie communale. Elimination des ordures

1. Une convention de caractère purement financier, visant à obliger plusieurs communes à prendre en charge les déficits subis par une entreprise d'épuration et d'élimination des déchets, n'entre pas dans le cadre des mesures imposées par la LPEP (consid. 8a). Dans l'exercice de son pouvoir de surveillance sur les communes, le Conseil d'Etat neuchâtelois a non seulement un contrôle de la légalité, mais aussi un contrôle restreint de l'opportunité (consid. 8b-c). Le pouvoir de substitution du Conseil d'Etat ne lui permet pas d'imposer à une commune l'adhésion à une convention visant à réaliser l'assainissement d'une société de droit privé (consid. 8d-e).

2. L'absence partielle de législation cantonale d'exécution ne saurait empêcher l'application, sur le territoire du canton de Neuchâtel, des dispositions de fond de la LPEP (consid. 9a-b). Dans ces conditions, il n'est pas arbitraire d'appliquer par analogie les règles de compétence de la loi cantonale d'exécution de la loi fédérale sur la protection des eaux de 1955 (consid. 9c-d).

3. L'intérêt général du canton, dans l'exécution des dispositions de la LPEP, prime l'intérêt particulier d'une commune (consid. 10).

Regesto (it):

Autonomia comunale. Eliminazione dei rifiuti.

1. Una convenzione di carattere meramente finanziario, intesa a obbligare più comuni ad assumere a proprio carico i deficit subiti da un'impresa di depurazione e d'eliminazione dei rifiuti, non entra nel quadro dei provvedimenti imposti dalla LCIA (consid. 8a). Nell'esercizio del suo potere di vigilanza sui comuni, il Consiglio di Stato neocastellano esercita non soltanto un controllo di legittimità, ma anche un controllo limitato d'opportunità (consid. 8b-c). Il potere sostitutivo del Consiglio di Stato non gli consente d'obbligare un comune ad aderire a una convenzione intesa a risanare una società di diritto privato (consid. 8d-e).

2. La parziale assenza di una legislazione cantonale d'esecuzione della LCIA non può impedire l'applicazione, nel cantone di Neuchâtel, delle disposizioni sostanziali della LCIA (consid. 9a-b). In tali condizioni non è arbitrario applicare per analogia le norme di competenza della legge cantonale d'esecuzione della legge federale sulla protezione delle acque del 1955 (consid. 9c-d).

3. Nell'esecuzione delle disposizioni della LCIA l'interesse generale di un cantone prevale sull'interesse particolare di un comune (consid. 10).

Sachverhalt ab Seite 256

BGE 105 Ia 255 S. 256

Vingt-cinq communes des districts de Neuchâtel, de Boudry et du Val-de-Ruz ont créé en 1968 la Société anonyme pour l'incinération des ordures et déchets (SAIOD), dont seules des communes sont actionnaires et qui a notamment pour but la construction et l'exploitation des installations nécessaires à l'incinération des ordures ménagères et d'autres déchets analogues récoltés sur le territoire des communes actionnaires. Actuellement, 32 communes, sur les 41 que comprennent les trois districts susmentionnés, participent à la société en qualité d'actionnaires. La SAIOD, ayant fait construire et mis en service une usine d'incinération à Cottendart, a subi par la suite d'importantes pertes et s'est trouvée en 1977 dans une situation financière alarmante.

BGE 105 Ia 255 S. 257

Le groupe de travail chargé de trouver les moyens de réaliser l'assainissement de l'entreprise a proposé la conclusion de deux conventions qui devaient régir les rapports entre les communes et la SAIOD. La première de ces conventions, dite convention d'amortissement des pertes reportées de la SAIOD (ci-après: convention d'amortissement), devait être conclue entre 29 communes actionnaires et la SAIOD. Elle prévoyait la répartition entre les communes signataires de l'excédent de charges accumulées jusqu'au 31 décembre 1977, le remboursement pouvant être étalé sur une période de 10 ans. Le montant total des pertes reportées s'élevait à 9234995 fr. La seconde convention, dite convention relative à l'exploitation de SAIOD (ci-après: convention d'exploitation), devait être conclue entre l'ensemble des 32 communes actionnaires et la SAIOD. Elle prévoyait notamment l'obligation pour les communes de livrer à l'usine d'incinération de Cottendart la totalité des ordures ménagères et des déchets encombrants combustibles ramassés sur leur territoire respectif, ainsi que la répartition entre les communes de la totalité des charges de la SAIOD, sous déduction des recettes provenant de tiers. La convention devait déployer ses effets dès le 1er janvier 1978 et être conclue pour une première durée de 10 ans. L'une et l'autre de ces conventions ne devaient entrer en vigueur que dès le jour où toutes les communes intéressées y auraient adhéré. Le Conseil d'Etat a adressé aux communes actionnaires de la SAIOD une lettre circulaire, attirant leur attention sur la gravité de la situation et les invitant à approuver les deux conventions. La majorité des Conseils généraux des communes intéressées, soit les Conseils généraux de 23 communes sur 29, ont accepté sans réserve de signer la convention d'amortissement; trois Conseils généraux ont accepté de signer cette convention sous certaines réserves; parmi eux, le Conseil général de Gorgier, selon arrêté du 17 janvier 1978; trois Conseils généraux ont refusé de signer la convention; parmi eux, le Conseil général de Saint-Aubin-Sauges, selon arrêté du 28 avril 1978. La majorité des Conseils généraux des communes actionnaires, soit ceux de 23 communes sur 32, ont accepté sans

BGE 105 Ia 255 S. 258

réserve de signer la convention d'exploitation; cinq Conseils généraux ont accepté de la signer sous certaines réserves; parmi eux, celui de Gorgier, selon arrêté du 17 janvier 1978; trois Conseils généraux ont refusé de la signer; parmi eux, celui de Saint-Aubin-Sauges, selon arrêté du 28 avril 1978; une commune, celle du Landeron, a refusé de la signer par décision prise en votation populaire. Le Conseil d'Etat s'est dès lors préoccupé de la situation résultant du refus d'une minorité de communes de signer les deux conventions. Se fondant notamment sur l'art. 9 de la loi sur les communes et sur la loi cantonale sur la protection des eaux contre la pollution, il a, par arrêté du 9 juin 1978, considéré que l'intérêt général, visé par ledit art. 9, "stipule l'approbation des conventions par toutes les communes concernées" et qu'il était en droit d'intervenir à l'égard des décisions refusant d'approuver les deux conventions. En conséquence, il a sanctionné les arrêtés pris par les Conseils généraux des communes intéressées et approuvant la convention d'amortissement (art. 1),

annule les décisions soumettant à des conditions l'approbation de la convention d'amortissement et invité les Conseils communaux des communes ayant pris ces décisions à signer la convention (art. 2), annule également les décisions refusant d'approuver la convention d'amortissement et invité les Conseils communaux des communes ayant pris ces décisions à signer la convention (art. 3), sanctionné les arrêtés pris par les conseils généraux des communes intéressées et approuvant la convention d'exploitation (art. 4), annule les décisions soumettant à des conditions l'approbation de la convention d'exploitation et invité les Conseils communaux des communes ayant pris ces décisions à signer la convention (art. 5), annule les décisions refusant d'approuver la convention d'exploitation et invité les Conseils communaux des communes ayant pris ces décisions à signer la convention (art. 6). Dans le délai légal, deux des communes dont les décisions ont ainsi été annulées, soit la commune de Saint-Aubin-Sauges et la commune de Gorgier, ont interjeté des recours de droit public contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 9 juin 1978 et ont requis l'annulation de cette décision.

BGE 105 la 255 S. 259

Erwägungen

Considérant en droit:

5. La constitution neuchâteloise dispose à son art. 53 que "le Conseil d'Etat exerce la surveillance directe des communes". Elle contient aussi un chapitre relatif aux communes, dont deux articles, les art. 64 et 67, contiennent plus spécialement des règles relatives aux rapports entre l'Etat et les communes. L'art. 64 prévoit que la commune administre ses biens et gère les services publics locaux (al. 1), que la loi peut prévoir la création de syndicats intercommunaux et que, si le besoin l'exige, elle peut déclarer obligatoire l'adhésion à de tels syndicats (al. 2); enfin, que l'autonomie communale est garantie dans les limites de la constitution et des lois (al. 3). Quant à l'art. 67, il prévoit notamment que les règlements communaux ne deviennent exécutoires qu'après avoir été sanctionnés par le Conseil d'Etat (al. 1), que les communes doivent soumettre annuellement leurs budgets et leurs comptes au Conseil d'Etat (al. 2) et que celui-ci peut se substituer aux autorités communales qui, après y avoir été dûment invitées, ne prendraient pas les mesures que la législation leur impose, le Conseil d'Etat devant en informer à bref délai le Grand Conseil (al. 5). Ces dispositions constitutionnelles sont précisées par la loi sur les communes. L'art. 9 LC, portant la note marginale "Annulation de décisions", dispose à son al. 1 que, lorsqu'une décision communale lui paraît illégale ou manifestement contraire à l'intérêt général, le Conseil d'Etat invite l'autorité qui l'a prise à la retirer; si l'autorité communale s'y refuse, il peut l'annuler lui-même. Quant à l'art. 11 LC, il reprend la disposition de l'art. 67 al. 5 Cst. cant.

7. a) Ni l'une ni l'autre des communes recourantes ne mettent explicitement en cause la constitutionnalité des dispositions de la législation cantonale sur lesquelles se fonde le Conseil d'Etat et notamment la faculté pour celui-ci d'annuler les décisions communales illégales ou manifestement contraires à l'intérêt général. Mais elles soutiennent qu'en l'espèce, le Conseil d'Etat a excédé les droits qu'il tient des dispositions légales qu'il invoque et qu'il a violé l'autonomie dont elles jouissent en vertu de la constitution et de la loi.

BGE 105 la 255 S. 260

Leur pouvoir autonome résulterait en la matière de l'art. 64 al. 1 Cst. neuch., aux termes duquel la commune gère les services publics locaux. En effet, disent-elles, la compétence et la responsabilité du ramassage et de la destruction des ordures entrent dans le cadre de la gestion des services publics locaux. Cette disposition constitutionnelle, au surplus, se trouve complétée par différentes dispositions légales, soit la loi sur la police locale, du 22 mai 1863, qui prescrit que la police locale, placée sous la surveillance du Conseil communal, comprend particulièrement la salubrité (art. 2 al. 2 lettre b) ainsi que la voirie (art. 2 al. 2 lettre e)), et la loi concernant l'élimination des véhicules automobiles et autres objets abandonnés, du 18 octobre 1971, dont l'art. 8 prescrit que le dépôt d'ordures et de déchets d'une nature autre que les objets auxquels cette loi s'applique (soit les véhicules automobiles) ne peut avoir lieu que dans les endroits désignés par les communes (al. 1), celles-ci étant chargées en outre de prendre toutes mesures pour l'élimination des ordures et autres déchets entreposés sur les endroits qu'elles ont choisis (al. 3). Quant à la loi sur les communes, elle prévoit que le Conseil général veille à la bonne marche des services publics (art. 25 ch. 6 LC) et que le Conseil communal exerce les attributions que les lois et règlements confèrent aux communes sous le contrôle de l'autorité cantonale et qui se rapportent notamment à la salubrité publique et à la voirie (art. 30 ch. 5 lettre f). De même, les règlements édictés par les deux communes recourantes et sanctionnés par le Conseil d'Etat prévoient que les communes sont responsables de l'enlèvement des ordures. b) Le Conseil d'Etat, quant à lui, conteste que l'art. 64 al. 1 Cst. neuch. soit applicable en l'occurrence. Il ne s'agit pas ici, selon lui, de la gestion d'un service public local, mais d'un

problème intercommunal intéressant également le canton. Au surplus, l'art. 64 ne dit rien de la façon dont les communes peuvent administrer ou gérer les services publics locaux ni quelle est la surveillance exercée par l'autorité cantonale en général, et en particulier sur la base de la loi sur la protection des eaux contre la pollution. Selon l'intimé, les communes n'ont donc, en la matière, pas de liberté de décision relativement importante. c) Pour savoir dans quelle mesure, sur la base des dispositions constitutionnelles et légales susmentionnées, les communes
BGE 105 la 255 S. 261

jouissent de l'autonomie et dans quelle mesure le contrôle de l'autorité cantonale peut s'exercer sur leurs décisions, il importe de distinguer dans la décision attaquée entre la partie de cette dernière qui se rapporte à la convention d'amortissement et celle qui se rapporte à la convention d'exploitation.

8. En ce qui concerne la convention d'amortissement, il convient de rappeler que l'engagement demandé aux communes concerne la couverture des pertes subies par une entreprise qui a été créée par un certain nombre de communes sous la forme du droit privé, ainsi que la répartition de ces pertes entre les communes actionnaires. La commune de Saint-Aubin-Sauges a refusé de signer cette convention au motif que celle-ci met à sa charge une part des frais de transport et de compactage des déchets, alors qu'elle n'a jamais consenti à adhérer au système préconisé. La commune de Gorgier n'a elle aussi accepté de signer cette même convention que moyennant diverses réserves, relatives entre autres au paiement des "charges imputables au secteur" transports "auquel la commune n'a jamais donné son accord et dont elle n'a pas été bénéficiaire". Le Conseil d'Etat, considérant que la réserve émise par la commune de Gorgier et concernant les charges du secteur transport équivalait à un refus de la convention, a annulé les décisions des Conseils généraux des deux communes recourantes et a invité les Conseils communaux de celles-ci à signer la convention. a) Il sied de rappeler que la convention d'amortissement n'est liée qu'indirectement au problème de l'élimination des ordures ménagères. De caractère purement financier, elle n'entre pas dans le cadre des mesures qui sont prévues par la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution, qui ne prévoit que des mesures concrètes en vue de réaliser cette protection, par exemple par l'élimination des déchets, et le financement de ces mesures concrètes (art. 27 et 8 LPEP). Cette loi ne contient pas de base juridique permettant d'obliger une commune à couvrir les pertes d'une entreprise déficitaire. Il en est de même de la loi cantonale. Certes, les dispositions de cette dernière permettent bien au gouvernement de mettre à la charge des communes des dépenses en vue de l'exécution d'ouvrages d'épuration collectifs (art. 11), ainsi que la création de réserves budgétaires en vue de l'exécution de mesures préparatoires (art. 14), mais elles ne fournissent pas de base juridique
BGE 105 la 255 S. 262

à l'obligation faite à une commune de participer à la prise en charge des déficits subis par une entreprise d'épuration ou d'élimination des déchets. b) D'après les dispositions constitutionnelles qui ont été rappelées sous consid. 5, la surveillance du Conseil d'Etat, telle qu'elle est prévue à l'art. 53 Cst. neuch., doit pouvoir s'exercer sous deux formes: d'une part, toute une série d'actes émanant des autorités communales sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat; d'autre part, le Conseil d'Etat peut agir en lieu et place des autorités communales lorsque, ces dernières ayant été invitées par lui à prendre les mesures que la législation leur impose, elles ne les prendraient pas (art. 67 al. 5 Cst. neuch.).

Ces dispositions sont reprises dans la loi sur les communes. Celle-ci précise cependant, en ce qui concerne la portée du pouvoir du Conseil d'Etat, qu'il appartient à cette autorité de refuser sa sanction aux règlements illégaux ou manifestement contraires à l'intérêt général (art. 8 al. 2 LC). De même, lorsqu'une décision communale lui paraît illégale ou manifestement contraire à l'intérêt général, il invite l'autorité qui l'a prise à la retirer; si elle s'y refuse, il peut l'annuler lui-même (art. 9 al. 1 LC). Enfin, il peut se substituer aux autorités communales qui après y avoir été dûment invitées, ne prendraient pas les mesures que la législation leur impose (art. 11 LC). Dans son rapport relatif à la révision des dispositions constitutionnelles sur l'organisation des communes, la Commission du Grand Conseil chargée de l'examen du projet qui a conduit à l'adoption, en 1964, des dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur sur la matière s'est exprimée comme suit au sujet de l'art. 67: "Si une autorité communale n'est pas perméable à la persuasion et, après y avoir été dûment invitée, ne prend pas les mesures que la législation lui impose dans un cas d'espèce, le Conseil d'Etat pourra se substituer à elle. Du fait de cette substitution, le Conseil d'Etat prend ainsi une décision en lieu et place de l'autorité communale et résout en conformité des dispositions légales applicables à la matière en cause le problème qui a donné lieu au litige. Comme le droit de substitution n'est acquis que lorsqu'une autorité communale ne prend pas des mesures que la législation lui impose, le risque d'une intervention abusive du Conseil d'Etat est éliminé." (Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil, vol. 131, p. 947,
BGE 105 la 255 S. 263

séance du 21 décembre 1964.)

La même Commission, ayant examiné le projet de loi sur les communes, qui a été présenté en même temps au Grand Conseil et qui a conduit à l'adoption de la loi du 21 décembre 1964, a commenté comme suit les art. 8 et 9 de ce projet: "S'il va de soi que la sanction d'un règlement illégal doit être refusée, la notion de règlement manifestement contraire à l'intérêt général est plus délicate à définir, d'autant plus que l'intérêt général peut être celui du canton et même avoir une portée plus large encore. A l'heure actuelle, l'on est en effet amené à envisager des solutions d'ensemble aux problèmes les plus importants. La commission a admis cette rédaction, persuadée qu'elle est que le Conseil d'Etat sera toujours animé de scrupules d'objectivité... Le mot "manifestement" qui figure dans le texte rappellera au Conseil d'Etat les précautions dont il doit s'entourer." (Ibid., p. 952.)

Lors de la discussion des deux projets au sein du Grand Conseil, le président de la Commission a précisé de la manière suivante les dispositions de la loi sur les communes: "Il ressort de l'ensemble de la loi que l'autonomie des communes ne sera pas mise en cause tant et aussi longtemps que l'activité des communes sera conforme à la loi et à l'intérêt général. Toutefois, si une commune prend une décision illégale ou non conforme à l'intérêt général, ou si elle ne prend pas les mesures que la législation lui impose, le Conseil d'Etat aura désormais des moyens efficaces pour intervenir." (Ibid., p. 1002.)

c) De ces textes constitutionnels et légaux et des commentaires de la Commission du Grand Conseil, on peut déduire que dans le canton de Neuchâtel, le Conseil d'Etat n'est pas limité au contrôle de la légalité des décisions communales dans l'exercice de son pouvoir de surveillance sur les communes. Il a également un contrôle de l'opportunité, mais ce contrôle est restreint. Il peut en effet refuser de sanctionner un règlement cantonal ou annuler une décision communale, non seulement lorsque ce règlement ou cette décision sont illégaux, mais aussi lorsqu'ils sont "manifestement contraires à l'intérêt général". Annuler une décision qui n'est pas illégale, mais contraire à l'intérêt général, constitue l'exercice d'un contrôle de l'opportunité. Toutefois, pour que la décision en cause puisse être annulée, il faut que l'atteinte portée par elle à l'intérêt général soit manifeste. Ainsi, quelle que soit la portée que l'on donne au terme d'"intérêt général", le contrôle de l'opportunité est

BGE 105 la 255 S. 264

doublement limité: d'une part, par l'exigence d'une atteinte à l'intérêt général; d'autre part, par celle du caractère manifeste de cette atteinte. Cette restriction du contrôle de l'opportunité s'apparente à celle qui est prévue par le droit vaudois (ATF 97 I 514 consid. 4). Il convient de relever aussi que le Conseil d'Etat ne peut exercer ce contrôle restreint de l'opportunité que dans le cadre de sa compétence relative à la sanction des règlements communaux et à l'annulation des décisions communales (art. 8 et 9 LC). En revanche, lorsque le Conseil d'Etat entend se substituer aux autorités communales qui se refusent à prendre certaines mesures, il peut intervenir seulement s'il s'agit de mesures "que la législation leur impose" (art. 67 al. 5 Cst. neuch., art. 11 LC). Cette différence a été d'ailleurs dûment précisée, lors des travaux préparatoires, dans le rapport de la Commission du Grand Conseil et dans les explications du président de la Commission, cités plus haut. d) Cependant, lorsque le législateur a autorisé le Conseil d'Etat à annuler des décisions communales, il a évidemment eu en vue les décisions positives prises par la commune, c'est-à-dire des décisions créant pour elle-même ou pour les particuliers des droits ou des obligations. De même que, dans un autre ordre d'idées, il n'y a en principe pas, en droit suisse, de référendum contre la décision négative d'un parlement cantonal ou d'un organe législatif communal (ATF 101 la 381 consid. 4-5, ATF 99 la 527 consid. 4-5), l'annulation de la décision négative d'un Conseil général d'une commune neuchâteloise n'a guère de portée juridique réelle. En l'espèce, le Conseil d'Etat a invité les Conseils généraux à donner leur adhésion aux conventions conclues avec la SAIOD. C'est le refus de cette adhésion qu'il a annulé, mais l'annulation d'un refus ne modifie en aucune façon la situation juridique; elle ne crée pas par elle-même l'obligation d'adhérer. C'est bien pourquoi le Conseil d'Etat a accompagné cette annulation de l'invitation adressée aux communes de signer les conventions. Cette invitation est de toute évidence celle qui est visée par l'art. 67 al. 5 Cst. neuch. et l'art. 11 LC, en ce sens que, si les communes ne donnent pas suite à l'injonction qui leur est adressée, le Conseil d'Etat peut alors se substituer à elles et adhérer aux conventions en leur nom. Mais il ne peut le faire, en vertu même de la constitution,

BGE 105 la 255 S. 265

que s'il s'agit d'une mesure "que la législation impose" aux communes. e) Dans l'arrêté attaqué, le Conseil d'Etat déclare en propres termes que "les décisions communales négatives à l'égard de l'une ou des deux conventions soumises à l'approbation des communes ne sont certes pas illégales. En revanche, elles sont manifestement contraires à l'intérêt général". Il a considéré qu'il y avait un intérêt

général à sauver de la faillite la SAIOD, une telle faillite étant susceptible d'engendrer une rupture de confiance auprès des créanciers. La faillite ne dégagerait pas, a-t-il ajouté, la responsabilité des communes actionnaires à raison des actes commis par les administrateurs. Elle signifierait pour l'Etat la perte de sa propre subvention et la perte de la subvention promise par la Confédération et pourrait impliquer la disparition de l'usine de Cottendart. Il n'est d'ailleurs pas contesté par le Conseil d'Etat que la convention d'amortissement vise à réaliser l'assainissement d'une société constituée sous la forme du droit privé, alors que les dispositions légales régissant le statut de la société anonyme n'imposent nullement aux communes, en leur qualité d'actionnaires, de verser quoi que ce soit à la société au-delà du montant fixé pour l'acquisition des actions (art. 680 CO). Ce n'est que dans le cas où la responsabilité personnelle d'un administrateur délégué par la commune serait engagée que cette dernière pourrait être appelée à indemniser la société ou les créanciers (art. 762 al. 4 CO). Or le Conseil d'Etat ne soutient pas qu'une telle responsabilité soit engagée. La situation aurait été différente si la société avait été créée sous la forme d'une corporation de droit public, d'un syndicat intercommunal, par exemple. Mais en l'espèce, il n'existe pas de base légale pour engager la responsabilité financière des communes. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne peut pas, en invoquant l'intérêt général, imposer à la commune l'obligation de payer à la SAIOD des sommes qui, cela n'est pas contesté, ne sont juridiquement pas dues par elle. Le pouvoir de surveillance qu'il exerce sur les communes en vertu de l'art. 53 Cst. neuch. ne lui permet dès lors pas d'agir en lieu et place de la commune pour imposer l'adhésion de celle-ci à la convention d'amortissement conclue avec la SAIOD. L'autonomie communale étant garantie par l'art. 64 Cst. neuch. dans les limites

BGE 105 la 255 S. 266

de la constitution et des lois, précisément la constitution, soit l'art. 67 al. 5 de celle-ci, interdit au Conseil d'Etat de prendre une telle mesure, qui constituerait une violation de l'autonomie communale. Si l'assainissement de la SAIOD est commandé par l'intérêt général, cette mesure doit alors être prise d'une autre manière, éventuellement par l'intervention directe du canton. La décision du Conseil d'Etat doit donc être annulée en tant qu'elle a trait à la convention d'amortissement.

9. Si la décision attaquée n'a, quant à la convention d'amortissement, qu'un lien très indirect avec les mesures de lutte contre la pollution des eaux, il en est autrement en tant qu'elle vise la convention d'exploitation. a) En vertu de la loi fédérale de 1971, le canton doit prendre des mesures de diverse nature destinées à assurer la protection des eaux contre la pollution et à remédier aux pollutions (art. 2 et 5 LPEP). Les cantons peuvent obtenir par voie de contrainte l'exécution des mesures qu'ils ont ordonnées et, au besoin, les exécuter eux-mêmes aux frais de ceux qui en avaient la charge (art. 7 LPEP). La loi interdit notamment de déposer hors des eaux toute matière qui risquerait de les polluer (art. 14). L'art. 27 de la loi vise tout spécialement les mesures à prendre pour prévenir la pollution des eaux par l'action de matières solides (consid. 3 b supra). D'autre part, l'art. 9 de l'ordonnance générale du 19 juin 1972 prévoit que les cantons sont responsables de l'exécution de la loi et des prescriptions d'application; ils surveillent et dirigent sur leur territoire les mesures qui s'imposent en vue de la protection des eaux. La loi cantonale sur la protection des eaux contre la pollution, du 24 mars 1958, ne renferme pas de dispositions spécifiques sur l'élimination des détritiques solides. Fondée sur la loi fédérale du 16 mars 1955, qui elle aussi ne contenait pas de telles dispositions, à l'exception de l'interdiction du dépôt de matières en dehors des eaux s'il peut en résulter une pollution (art. 4 al. 2), elle ne contient qu'une disposition interdisant le dépôt de matières solides susceptibles de polluer les eaux sauf en des lieux déterminés par l'autorité communale et approuvés par le Service cantonal de la protection des eaux (art. 6). Les autres dispositions sur lesquelles s'est fondé le Conseil d'Etat, sauf celle de l'art. 2, qui le charge de prendre, dans les limites de la législation fédérale, les mesures pour prévenir la pollution et

BGE 105 la 255 S. 267

remédier aux inconvénients existants, n'ont pas d'incidence directe sur le problème de l'élimination des détritiques solides. Elles ne concernent que les eaux usées et autres résidus liquides ou gazeux (art. 2 al. 2, art. 6 al. 1), ainsi que les ouvrages d'épuration des eaux usées (art. 11) et les mesures préparatoires, notamment l'élaboration de plans directeurs d'égouts (art. 14). b) La situation juridique apparaît ici particulièrement complexe. En effet, la loi fédérale de 1971 prévoit à son art. 5 al. 2 que lorsque la loi doit être complétée, en vue de son exécution, par des prescriptions cantonales, les cantons sont tenus d'arrêter ces dispositions, le cas échéant par voie d'ordonnance. Or le canton de Neuchâtel n'avait pas, à la date de l'arrêt attaqué, édicté de dispositions d'exécution de la loi fédérale nouvelle, la loi du 24 mars 1958, destinée à servir de loi d'exécution, sur le plan cantonal, de la loi fédérale de 1955, étant demeurée en vigueur sans modification. Certes, le fait que la loi fédérale de 1955 a été remplacée par une loi nouvelle n'entraîne pas ipso facto l'abrogation de la loi cantonale d'exécution, qui demeure valable dans toute la mesure où elle n'est pas contraire aux dispositions

nouvelles adoptées sur le plan fédéral (cf. A. GRISEL, L'application du droit public dans le temps, ZBI 75/1974, p. 256). Mais la nouvelle loi fédérale contient, en ce qui concerne l'élimination des détritiques solides, des dispositions qui n'avaient pas leur corrélatif dans la loi de 1955. Elles imposent aux cantons l'obligation de veiller à cette élimination, dont ne traite pas la loi cantonale de 1958. L'absence partielle de législation cantonale d'exécution ne saurait empêcher l'application, sur le territoire du canton de Neuchâtel, des dispositions de fond de la loi fédérale. Cette loi est, en effet, directement applicable, en tant qu'elle impose certaines mesures aux cantons (ATF 86 I 194, ATF 84 I 156). Ce qu'elle ne règle pas, c'est la question de savoir à qui incombe la compétence primaire d'agir en la matière, soit de savoir si cette tâche appartient au canton ou à d'autres collectivités publiques, notamment aux communes. L'art. 27 LPEP dispose que les cantons veillent à ce que l'élimination soit effectuée, et qu'ils peuvent charger les communes ou d'autres collectivités d'exécuter ces tâches à leur place, tout en veillant dans ce cas à ce que ces collectivités prennent les mesures requises et exécutent les travaux nécessaires.
BGE 105 la 255 S. 268

c) Le Conseil d'Etat, faute d'autre base légale sur le plan cantonal, déclare se fonder à cet effet sur les dispositions de la loi cantonale de 1958. S'agissant de l'interprétation de la législation cantonale, le Tribunal fédéral ne peut examiner ce problème que sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 104 la 45 consid. 1, 127, 138 consid. 3 a, 100 la 283 consid. 4). Or il n'est certes pas arbitraire de considérer qu'à défaut d'autre loi, on puisse appliquer par analogie les règles de compétence de la loi de 1958 concernant l'élimination des eaux usées et des détritiques solides. Cette loi accorde des compétences étendues au Conseil d'Etat, qui prend, dans les limites de la législation fédérale, les mesures pour prévenir la pollution et remédier aux inconvénients existants (art. 2). Il peut contraindre des communes voisines à exécuter des ouvrages d'épuration collectifs (art. 11). De leur côté, les Conseils communaux, dans les limites de leur compétence, appliquent la loi et son règlement d'exécution (art. 25). Le règlement de la police sanitaire des eaux, du 24 mars 1959, édicté notamment en exécution de la loi fédérale de 1955 et de son ordonnance d'exécution, ainsi que de la loi cantonale de 1958, prévoit que les communes pourvoient à l'évacuation des eaux usées (art. 42 ss.), mais que les Départements de l'intérieur et des travaux publics veillent à l'application du règlement et des règlements communaux (art. 80). d) Il n'est dès lors pas arbitraire d'admettre qu'à défaut de législation cantonale spécifique sur l'application des dispositions fédérales en matière d'élimination des détritiques solides, c'est bien la loi cantonale de 1958, appliquée par analogie, qui régit les rapports entre l'Etat et les communes dans ce domaine. Tant en vertu de la loi fédérale que de la loi cantonale, le canton est responsable de l'application des règles relatives à cette élimination et il peut, dans ce cadre, donner des ordres aux communes. Dès lors, en cette matière, les dispositions de la loi sur les communes ou les autres dispositions légales citées par les recourantes ne sont pas déterminantes. On ne saurait donc se fonder sur les critères prévus par elles pour y rechercher la mesure du contrôle que, dans ce domaine, le Conseil d'Etat peut exercer sur l'activité des organes communaux. Ces dispositions sont remplacées ici par celles de la législation fédérale et cantonale sur la protection des eaux contre la pollution. Le canton étant responsable de l'exécution de la loi et des prescriptions d'application et dirigeant sur son territoire
BGE 105 la 255 S. 269

les mesures qui s'imposent, pouvant au surplus, en vertu même de la loi fédérale, obtenir par voie de contrainte l'exécution de mesures qu'il a ordonnées, et veillant à ce que les communes prennent les mesures requises (art. 2, 5, 27 LPEP, 9 OGPEP), le Conseil d'Etat est, en vertu de la législation cantonale, chargé de prendre toutes mesures utiles (art. 2 et 11). Il n'y a par conséquent pas lieu de se fonder sur la loi sur les communes pour savoir si cette autorité a en l'espèce le contrôle de la légalité ou aussi celui de l'opportunité, la matière étant régie avant tout par la législation sur la protection des eaux, qui donne des pouvoirs étendus au Conseil d'Etat.

10. Pour justifier la décision prise, le Conseil d'Etat invoque des motifs d'intérêt général. Il entend protéger l'existence de l'usine de Cottendart; si les communes ne devaient pas accepter d'adhérer à la convention d'exploitation, un maillon essentiel de la politique cantonale, actuelle et surtout future, en la matière pourrait être supprimé. La seule façon de maintenir cette usine en activité consiste à assurer une durée ferme d'exploitation, aucune autre proposition valable n'existant, qui permette la sauvegarde provisoire des installations d'incinération des ordures et déchets du bas du canton. a) Les objections que les recourantes opposent à cette argumentation ne sauraient être retenues. Leur argumentation consiste avant tout à contester - à tort - l'étendue du pouvoir de contrôle du Conseil d'Etat. Pour le surplus, la commune de Saint-Aubin-Sauges allègue notamment qu'elle pourrait transférer les ordures à Teufthal, qui n'est pas très éloigné et dont le coût d'exploitation est inférieur à celui de la SAIOD. Quant à la commune de Gorgier, elle relève que la durée de dix ans prévue par la convention est excessive et qu'il serait suffisant que les communes s'engagent pour cinq ans, la

durée de vie de l'usine étant discutée. b) Le Conseil d'Etat, dans l'exécution des dispositions fédérales, doit agir dans l'intérêt général du canton et par conséquent l'intérêt particulier d'une commune ne saurait, à ce point de vue, être déterminant. Il suffit de constater qu'aucune des deux recourantes n'allègue que le Conseil d'Etat aurait violé les dispositions de la législation sur la protection des eaux ou aurait excédé les pouvoirs qu'il tient des dispositions applicables en la matière. Leur recours doit donc être rejeté en tant qu'il vise la convention d'exploitation.

BGE 105 la 255 S. 270

Dispositif

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:

1. Admet partiellement les recours et annule l'arrêté du Conseil d'Etat du 9 juin 1978 dans ses art. 2 et 3, dans la mesure où il annule les décisions prises par les Conseils généraux des communes de Gorgier et de Saint-Aubin-Sauges au sujet de la convention d'amortissement des pertes reportées de la SAIOD et où il invite les Conseils communaux de ces deux communes à signer cette convention.
2. Rejette les recours pour le surplus.