

Office des affaires communales  
et de l'organisation du territoire  
Nydegasse 11/13  
3011 Berne

1<sup>er</sup> novembre 2010

**Pour tout renseignement:**

Service des affaires  
communales  
Téléphone: 031 633 77 82  
Courriel: gem.agr@jgk.be.ch

**Destinataires:**

- Communes municipales et mixtes
- Préfectures
- Divers abonnés
- Communes et corporations bourgeoises
- Paroisses
- Sections de commune
- Corporations de digues
- Syndicats de communes

---

## Information

### **Nouvelle réglementation en matière de feuilles officielles d'avis (modification de la loi sur les communes)**

#### **1. Aperçu**

La modification de la loi sur les communes (LCo; RSB 170.11) adoptée le 24 mars 2010 par le Grand Conseil, qui comprend des modifications indirectes d'autres lois et décrets, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2010 (voir également l'ISCB n° 1/170.9.2 d u 30 septembre 2010). Elle apporte notamment une refonte de la réglementation applicable aux feuilles officielles d'avis, a permis d'épurer les prescriptions cantonales en la matière et de les transférer dans la loi sur les communes. Ce domaine est maintenant réglementé de manière exhaustive dans les articles 49b à 49h LCo. La surveillance exercée par le canton en la matière est supprimée et ce sont désormais les communes municipales et les communes mixtes qui sont responsables du respect des dispositions sur le droit des feuilles officielles d'avis.

Dans le cadre de cette refonte, des adaptations d'ordre rédactionnel sont apportées à différentes ordonnances. Parallèlement, l'ordonnance sur les feuilles officielles d'avis des districts (OFOA; RSB 103.21) est abrogée.

#### **2. Pas de réforme en profondeur**

Avec l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions cantonales, la règle selon laquelle une seule feuille officielle d'avis peut être publiée par district ou, désormais, par arrondissement administratif, n'a plus cours. Le législateur cantonal a renoncé à une telle réglementation en réorganisant ce domaine compte tenu des structures existantes, qui sont bien connues du public.

La nouvelle réglementation n'entraîne ainsi aucune réorganisation territoriale fondamentale ni restructuration de la situation actuelle. Les feuilles (officielles) d'avis actuelles, qui sont dans leur majorité organisées en fonction des anciens districts, ne doivent donc pas obligatoirement se réorganiser, à l'exception des cas où les limites des régions administratives doivent être respectées, puisque la publication d'une feuille officielle d'avis pour plusieurs communes n'est admissible qu'au sein de la même région administrative (cf. ch. 4.3). Cela correspond à la pratique mise en place par l'ISCB 1/103.2/1.1 du 24 novembre 2006. C'est à dessein que le droit cantonal laisse aux communes politiques responsables de l'édition le soin de décider si les feuilles d'avis actuelles doivent être réorganisées et le cas échéant dans quels périmètres (p. ex. ceux des dix arrondissements administratifs).



### 3. Nouveautés d'ordre formel

#### 3.1 Réglementation exhaustive dans la loi sur les communes

Les dispositions sur les feuilles officielles d'avis figurent désormais exclusivement dans la loi sur les communes, dans une nouvelle subdivision 3a «Feuilles officielles d'avis» composée des nouveaux **articles 49b à 49g**.

Les anciennes dispositions sur les feuilles officielles d'avis inscrites aux articles 17 à 19 de la loi sur les publications officielles et dans l'ordonnance sur les feuilles officielles d'avis des districts sont abrogées avec l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1<sup>er</sup> novembre 2010.

#### 3.2 Terminologie

Les organes de publication officiels des communes, dont le nom change en allemand, continuent à être désignés sous le nom de «feuilles officielles d'avis».

### 4. Modifications d'ordre matériel

#### 4.1 Suppression de la reconnaissance et de la surveillance par le canton

Conformément aux principes de subsidiarité et de renforcement de la responsabilité propre des communes, la reconnaissance des feuilles d'avis par le canton ainsi que la surveillance particulière que ce dernier exerce dans ce domaine sont supprimées. Dorénavant, il incombera aux communes municipales et aux communes mixtes, ou aux organismes responsables en la matière, de vérifier que les feuilles officielles d'avis sont en conformité avec les dispositions de la loi sur les communes. Dans l'ensemble, les prescriptions cantonales à ce sujet sont épurées et se limitent désormais aux règles nécessaires à la diffusion, en bonne et due forme, des publications officielles des communes.

#### 4.2 Principe (art. 49b LCo)

Les feuilles officielles d'avis restent les **organes de publication officiels** des communes. Le contenu des communications officielles publiées dans les feuilles officielles d'avis est réputé connu (art. 49e, al. 2 LCo), ce qui implique que ces communications-là doivent être publiées dans les feuilles officielles d'avis pour déployer leurs effets juridiques. A l'inverse, seules les communications publiées dans les feuilles officielles d'avis sont considérées comme publiées en bonne et due forme et comme connues. Il convient de distinguer les feuilles officielles d'avis, que la loi désigne comme organes de publication officiels, des feuillets d'information et des tous ménages édités par les communes (parallèlement aux feuilles officielles) qui permettent aux autorités d'informer la population mais qui ne sont généralement pas des organes de publication officiels.

La publication des feuilles officielles d'avis incombe aux **communes municipales et aux communes mixtes** (communes politiques) qui disposent d'un droit exclusif à cet égard (monopole). Elles peuvent par contre décider si elles veulent assumer cette tâche elles-mêmes et devenir ainsi un organisme responsable en la matière ou si elles préféreraient déléguer le droit de publication à un tiers (organe de droit public ou privé). Elles sont également libres de mandater un tiers pour assumer des prestations précises liées à la publication de la feuille officielle d'avis (impression, distribution, gestion des annonces, etc.). Au sujet des prescriptions relatives au marché intérieur et aux marchés publics, voir le chiffre 5.

#### 4.3 Désignation et périmètre de diffusion (art. 49c LCo)

Toute commune municipale et toute commune mixte doit désigner une (seule) feuille officielle d'avis en tant qu'organe de publication officiel. La désignation de plusieurs feuilles officielles d'avis n'est pas admissible. On ne saurait attendre des citoyens qu'ils consultent plusieurs organes afin de prendre connaissance des communications officielles qui les concernent. En tant que destinataires de ces communications, les citoyens ne doivent pas avoir le moindre doute sur l'organe de publication officiel dont ils doivent prendre connaissance.

Plusieurs communes municipales ou mixtes sises dans une même région administrative peuvent **publier conjointement une seule feuille officielle d'avis**. La restriction «sises dans une même région administrative»<sup>1</sup> revêt de l'importance: la publication, par exemple, d'une feuille d'avis commune aux régions administratives de l'Emmental – Haute-Argovie et de Berne – Mittelland ne serait par conséquent pas admissible. Par contre, une même feuille officielle d'avis peut servir d'organe de publication

<sup>1</sup> Il existe cinq régions administratives: Jura bernois, Seeland, Emmental et Haute-Argovie, Berne – Mittelland, Oberland.

officiel à des communes sises dans des arrondissements administratifs différents<sup>2</sup>, pour autant que la limite de la région administrative soit respectée. Cela correspond à la pratique suivie jusqu'à maintenant sur la base de l'ISCB 1/103.2/1.1 du 24 novembre 2006.

Les organes de publication officiels des **autres collectivités de droit communal** – soit les communes bourgeoises, les corporations bourgeoises, les syndicats de communes, les paroisses et paroisses générales des Eglises nationales, les corporations de digues et les conférences régionales – sont les feuilles officielles d'avis désignées par les communes municipales et les communes mixtes dans le périmètre concerné. S'il existe dans une région administrative plusieurs feuilles officielles d'avis, les collectivités en question doivent selon les cas publier leurs communications officielles dans plusieurs feuilles d'avis. Cela correspond à la réglementation en vigueur pour les syndicats de communes ou à la pratique pour les autres collectivités de droit communal.

#### 4.4 Forme (art. 49d LCo)

Les feuilles officielles d'avis doivent continuer à être publiées sous forme imprimée. Elles peuvent *en outre* être éditées sous forme électronique (en particulier sur Internet), mais seule la version imprimée fait foi.

#### 4.5 Partie officielle (art. 49e LCo)

La **partie officielle** ne peut contenir que des **communications officielles** des communes et du canton, des autorités des Eglises nationales reconnues (autorités ecclésiastiques cantonales)<sup>3</sup> ainsi que des autorités fédérales (art. 49e, al. 1 LCo). Les communes doivent publier leurs communications officielles dans la partie officielle de la feuille officielle d'avis pour que celles-ci soient publiées en bonne et due forme, soient considérées comme connues et puissent ainsi déployer leurs effets juridiques. On entend par communications officielles les informations que les autorités concernées doivent rendre publiques, dans l'exercice de leur activité officielle et sur la base de prescriptions propres ou supérieures, afin qu'elles puissent directement déployer leurs effets juridiques ou permettre aux destinataires de jouir de droits.

Une communication officielle est par exemple l'annonce d'un dépôt public ou celle de l'approbation, de l'entrée en vigueur, de la modification ou de l'abrogation d'actes législatifs ou de plans, la mention d'arrêtés soumis à la votation populaire facultative (référendum), ou encore la publication de demandes de permis de construire, de décisions de portée générale (p. ex. sur la circulation routière), de convocations aux assemblées communales et aux séances des parlements communaux, de décisions et de communications en relation avec des élections et des votations, de procès-verbaux de décisions, etc.

Par contre, les encarts politiques ou commerciaux, les contributions rédactionnelles, les procès-verbaux intégraux, les commentaires, les offres d'emploi ou les annonces de services religieux **ne sont pas** des communications officielles.

#### 4.6 Partie non officielle (art. 49f LCo)

Comme c'était le cas jusqu'à maintenant, les feuilles officielles d'avis peuvent contenir une partie non officielle qui doit être clairement séparée de la partie officielle (art. 49f, al. 1 LCo).

Au sujet des **contenus rédactionnels** de la partie non officielle des feuilles officielles d'avis, le législateur cantonal a prévu que

- ↳ sont **interdits** les contributions rédactionnelles et commentaires formateurs d'opinion ainsi que les annonces et autres contributions qui mettent en danger l'ordre public, sont discriminatoires ou portent atteinte à la morale;
- ↳ sont **admissibles** les contributions rédactionnelles à caractère neutre, n'influençant pas l'opinion, telles que des suggestions de randonnées, des recettes de cuisine ou des mots croisés. Les **contributions rédactionnelles d'autorités communales** que ces dernières publient afin d'exercer leur mandat d'information au sens de la loi cantonale sur l'information<sup>4</sup> sont désormais elles aussi

<sup>2</sup> Il existe dix arrondissements administratifs: Jura bernois, Biel/Bienne, Seeland, Haute-Argovie, Emmental, Berne – Mittelland, Thoune, Frutigen et Bas-Simmental, Haut-Simmental et Gessenay, Interlaken – Oberhasli.

<sup>3</sup> Selon la Constitution cantonale, l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne sont les Eglises nationales reconnues par le canton. Il s'agit de collectivités de droit public dotées d'une personnalité juridique. Les autorités des Eglises nationales sont le synode ecclésiastique (parlement), le conseil synodal (exécutif) et les services administratifs (services généraux, secrétariat, chancellerie de l'Eglise, etc.).

<sup>4</sup> Selon l'article 26 de la loi sur l'information (LIn; RSB 107.1), les autorités communales informent sur les affaires communales dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

admises. Elles peuvent être publiées dans la partie non officielle ou sous forme d'encarts volants insérés dans une feuille officielle d'avis (art. 49f, al. 3 et 49h, al. 2 LCo).

#### 4.7 Frais de publication (art. 49e, al. 3 et 4; art. 49f, al. 4 LCo)

La réglementation des frais de **publication des communications des communes** dans les parties officielle et non officielle continue à relever des organismes responsables en la matière (art. 49e, al. 3 et 49f, al. 4 LCo). Ces derniers fixent également les frais de publication des autres collectivités de droit communal (sections, communes bourgeoises, corporations bourgeoises, syndicats de communes, paroisses, corporations de digues, conférences régionales).

Pour les publications faites par des **autorités du canton, de la Confédération et des Eglises nationales**, les règles suivantes s'appliquent:

- Les **communications officielles** émanant de services cantonaux, d'autorités des Eglises nationales reconnues et de la Confédération sont dorénavant publiées *en principe* à titre onéreux dans les feuilles officielles d'avis, sous réserve de réglementations dérogatoires des organismes responsables des feuilles officielles d'avis (al. 49e, al. 4 LCo). L'Association des feuilles officielles d'avis bernoises a *recommandé* à ses membres, à titre non contraignant, d'accorder un rabais de 30 pour cent sur les publications officielles des services cantonaux (décision prise par son assemblée des délégués, le 26 août 2010).
- La réglementation des frais de **publication de communications non officielles** de la Confédération, du canton et des Eglises nationales dans la partie non officielle des feuilles d'avis relève toujours des organismes responsables des feuilles officielles d'avis (art. 49f, al. 4 LCo). L'octroi de rabais ou la perception de tarifs réduits sont régis par les règlements tarifaires des différentes feuilles d'avis.

#### 4.8 Obligation de diffusion (art. 49g, al. 1 LCo)

Afin de garantir que chacun ait accès aux feuilles officielles d'avis et aux communications officielles qu'elles contiennent, ces feuilles doivent, comme maintenant, être distribuées **gratuitement** à toutes les entreprises et à tous les ménages du périmètre concerné. Si une feuille officielle d'avis est publiée en tant qu'annexe à un périodique (quotidien ou hebdomadaire), cette obligation vaut impérativement pour l'édition du périodique qui la contient. Par rapport à la réglementation qui prévalait auparavant, l'obligation de distribution aux personnes habitant des appartements de vacances ou des résidences secondaires est supprimée. Ces personnes, tout comme des destinataires habitant hors du périmètre de diffusion, peuvent bien sûr continuer à recevoir la feuille officielle d'avis. Il appartient aux organismes responsables de définir si et à quelles conditions elle leur sera adressée.

#### 4.9 Accessibilité et conservation (art. 49g, al. 2 et 3 LCo)

L'accès à la feuille officielle d'avis devant être garanti à chacun a posteriori également, les communes – à savoir toutes les collectivités de droit communal qui doivent publier des communications officielles dans un tel organe – sont tenues de garantir une possibilité de consultation gratuite. Cette contrainte se limite toutefois à leurs propres **communications officielles**, et ne vaut que pour celles qui ont été publiées **pendant l'année en cours et l'année précédente**. La prescription imposant aux préfectures une obligation analogue de conservation et de mise à disposition des feuilles officielles d'avis du district est supprimée.

La **conservation durable** (archivage) de la partie officielle des feuilles officielles d'avis est elle aussi garantie. Les communes municipales et les communes mixtes auxquelles incombe la publication des feuilles officielles d'avis (art. 49b, al. 2) doivent désigner les services tenus d'en conserver durablement la partie officielle. A cet égard, les communes ne doivent pas obligatoirement conserver elles-mêmes les documents, mais ont l'obligation de désigner un service d'archivage. Il s'agit en l'espèce d'une nouveauté, et l'ancienne disposition imposant aux préfectures l'obligation de conserver de manière durable les feuilles d'avis de district a été biffée.

#### 4.10 Diffusion et encarts (art. 49h LCo)

S'agissant de la diffusion, il est expressément prévu que les feuilles officielles d'avis peuvent être distribuées sous forme **d'encarts volants insérés dans des quotidiens ou des hebdomadaires** (art. 49h, al. 1 LCo). Cette réglementation écarte les incertitudes qui existaient auparavant. Lors d'une telle diffusion de la feuille officielle d'avis, l'édition du journal (qui contient la feuille d'avis) doit être envoyée gratuitement à toutes les entreprises et à tous les ménages du périmètre de diffusion. Il est recommandé

d'indiquer que la feuille officielle d'avis est jointe à l'édition en question (p. ex. en mentionnant sur la première page: «Contient aujourd'hui la feuille officielle d'avis»).

Les feuilles officielles d'avis peuvent toujours contenir des **encarts volants** auxquels s'appliquent en principe les mêmes dispositions que pour la partie non officielle (art. 49h, al. 2 LCo). Par conséquent, les encarts volants ne doivent contenir aucune contribution rédactionnelle ou commentaire formateur d'opinion ni annonce ou autre contribution qui mettent en danger l'ordre public, sont discriminatoires ou portent atteinte à la morale. En revanche, les **contributions rédactionnelles d'autorités communales** que ces dernières publient afin d'exercer leur mandat d'information au sens de la loi cantonale sur l'information sont admises, tout comme les **encarts à caractère culturel** (p. ex. le «Berner Kulturagenda»).

## 5. Obligation de procéder à des appels d'offres dans le domaine des feuilles officielles d'avis

Comme mentionné, les communes municipales et les communes mixtes disposent du droit exclusif de publier les feuilles officielles d'avis, ce qui équivaut à un monopole. En fonction de leur volonté d'exploiter elles-mêmes ce monopole ou de transférer son exploitation à un tiers (entreprise privée ou collectivité de droit public), elles doivent respecter les prescriptions du droit des marchés publics ou la législation sur le marché intérieur:

- ↳ Si les communes publient elles-mêmes les feuilles officielles d'avis (**modèle de l'éditeur**), elles doivent mettre en place une administration qui organise et coordonne la fabrication et la distribution. Dans ce cas de figure, la commune mandate généralement des fournisseurs de prestations privés (imprimerie, maison d'édition, etc.) qui assument des prestations (partielles) liées à l'administration des annonces, à la préimpression, à l'impression et à la distribution, ou d'autres tâches de fabrication et de diffusion. Le choix des prestataires de services est soumis aux prescriptions du droit des marchés publics<sup>5</sup>. Il convient par conséquent de mener une procédure d'appel d'offres ouverte ou sélective lorsque les seuils<sup>6</sup> prévus par le droit des marchés publics sont atteints<sup>7</sup>.
- ↳ Si les communes n'assument pas elles-mêmes le rôle d'éditrices de la feuille officielle d'avis mais qu'elles transfèrent ce monopole à un fournisseur de prestations privé, elles doivent procéder en accordant une concession (**modèle de la concession**). Le transfert de l'exploitation de monopoles communaux à des entreprises privées n'est pas assimilable à un marché public, mais à un acte juridique qui, selon l'article 2, alinéa 7 de la loi sur le marché intérieur (LMI)<sup>8</sup>, doit obligatoirement faire l'objet d'un appel d'offres, *abstraction faite* de tout seuil. Le **guide sur l'attribution de concessions par voie d'appel d'offres dans le domaine des feuilles d'avis** publié séparément par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) commente les principes essentiels à prendre en compte lors de tels appels d'offres et contient d'autres remarques et recommandations ainsi qu'un modèle d'appel d'offres. Il peut être téléchargé depuis le site Internet de l'OACOT ([www.be.ch/oacot](http://www.be.ch/oacot)).

### Destinataires supplémentaires :

- Organismes responsables des feuilles officielles d'avis

<sup>5</sup> Ce sont avant tout la loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP; RSB 731.2) et l'ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP; RSB 731.21) qui sont déterminantes.

<sup>6</sup> Il y a lieu de mener une procédure ouverte ou sélective si la valeur estimée du mandat atteint 200 000 francs (art. 5, al. 1, lit. a LCMP).

<sup>7</sup> Voir à ce sujet le Guide pour l'adjudication de marchés publics dans le canton de Berne, publié par la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE): [http://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/oeffentliches\\_beschaffungswesen.assetref/content/dam/documents/BVE/GS/fr/GS\\_Besch\\_pub\\_guide.pdf](http://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/oeffentliches_beschaffungswesen.assetref/content/dam/documents/BVE/GS/fr/GS_Besch_pub_guide.pdf)

<sup>8</sup> Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02)