

**J.A. 1000 Lausanne 1**

Hebdomadaire romand  
N° 328 4 septembre 1975  
Douzième année

Rédacteur responsable :  
Laurent Bonnard

Le numéro : 1 franc  
Abonnement  
pour une année : 40 francs  
jusqu'à fin 1976 : 50 francs

Administration, rédaction :  
1002 Lausanne, case 1047  
1003 Lausanne, Saint-Pierre 1  
Tél. 021 / 22 69 10  
C.C.P. 10-155 27

Imprimerie Raymond Fawer S.A.

Ont collaboré à ce numéro :

Philippe Abravanel  
Jacques Meylan  
Jean Meylan  
Pierre Moor  
Victor Ruffy  
Danielle Yersin

## La réalité du pouvoir communal

*La commune en Suisse : le sujet peut paraître déjà très connu, rebattu même ! Il s'agit tout de même de l'institution politique la plus proche et la plus accessible au citoyen. Il nous semble malgré tout utile et indispensable d'en évoquer certains aspects, d'en faire la critique et l'analyse en un temps où le rôle des pouvoirs locaux est remis en question dans de nombreux domaines, particulièrement sur le point controversé de l'aménagement du territoire.*

*Une première approche laisse songeur : l'extraordinaire diversité et complexité du système helvétique est impressionnante ; d'où la nécessité d'en donner une image même générale et de s'interroger sur les possibilités de réorganisation.*

*Ensuite, les contours de l'objet « commune » sont flous. A propos des compétences de la commune par exemple, des milieux politiques opposés se réfèrent à l'autonomie communale comme à un dogme, sans se poser la question de sa nature et de son contenu.*

*Or, il est clair que l'autonomie communale ne peut avoir le même sens pour la droite et la gauche, pour les possédants ou les travailleurs, et leurs représentants. Pour la droite, qui en fait l'un de ses thèmes électoraux favoris, elle signifie en fait la liberté d'utiliser ces diversités de réglementations municipales, notamment en matière de police des constructions ou d'imposition locale, pour en tirer le maximum de profits individuels. La mosaïque communale helvétique facilite les possibilités de chantage des nantis : combien d'exemples de contribuables fortunés qui négocient le montant de leurs impôts au mépris de la législation fiscale, combien de promoteurs et autres spéculateurs qui obtiennent des dérogations, tout cela à cause de la faiblesse, voire de la complicité, d'autorités municipales qui croient ainsi défendre l'intérêt général de leur commu-*

*nauté locale, mais qui n'embrassent que le vent de solutions à court terme.*

*A la décharge de ces autorités, le fait que le système place les communes en position d'âpre concurrence : la plupart partent à la chasse à l'expansion en investissant à tour de bras ; mais combien reviennent bredouilles de leurs expéditions !*

*Car, les communes ne sont plus maîtresses de leur développement. Réglementées, contrôlées, subventionnées toujours davantage par un Etat lui-même instrument de groupes de pression qui œuvrent à l'échelle nationale et internationale, les communes deviennent de simples courroies de transmission de la mécanique sociale.*

*De ce constat d'un système communal qui favorise les inégalités de traitement entre les citoyens, qui laisse le champ libre à la minorité des possédants d'imposer leur loi en profitant de l'hétérogénéité de l'institution, faut-il souhaiter la suppression de la commune telle qu'elle existe actuellement dans notre pays ? Si oui, par quoi la remplacer ?*

*Pour notre part, nous sommes persuadés de la nécessité de conserver une instance de décision locale pour les affaires locales. Dans les circons-*

### ● SUITE EN DERNIÈRE PAGE

#### DANS CE NUMÉRO

Avec le présent numéro, entièrement consacré au « pouvoir communal », et rédigé par le groupe vaudois de DP, nous reprenons notre rythme hebdomadaire. Cet essai de cahier spécial devrait être suivi, au cours de l'année, par d'autres tentatives du même genre. Si nous avons choisi, pour débiter cette série, d'analyser la « commune » (la régionalisation sera traitée à part), c'est qu'une question nous intéresse : le système communal traditionnel stérilise-t-il la participation des Suisses à la vie publique ? D'où les chapitres suivants, indispensables :

Pp. 2/3 : Diversité et disparités : la mosaïque helvétique — De la gestion à la planification et à l'équipement ; pp. 4/5 : Inégalités numériques, fiscales, scolaires, culturelles... — Harmonisation fiscale : la responsabilité des cantons ; pp. 6/7 : Réorganisation des pouvoirs communaux — Autonomie : à chacun sa part de gâteau ; p. 8 : Les tâches communales.

## Diversité et disparités : la mosaïque helvétique

Contrairement à la France, la Suisse n'a pas de régime communal unitaire : 25 législations définissent, canton par canton, le cadre de l'activité municipale. Il en résulte une grande diversité dans les types de communes, les tâches, l'organisation, l'étendue du territoire, l'effectif de la population et les moyens — particulièrement le personnel à disposition, les propriétés immobilières et les finances — pour remplir les tâches propres et déléguées.

### Des survivances de l'Ancien Régime...

Tous les cantons connaissent la *commune politique* qui bénéficie d'une compétence générale ; mais une vingtaine d'entre eux conservent parallèlement des *communes bourgeoises* (quelque deux mille) et des *paroisses*, une demi-douzaine des *communes scolaires*, deux même des *communes d'assistance*. Il existe encore d'autres corporations de droit public (notamment communautés d'usagers), survivance de l'organisation communale de l'Ancien Régime.

Dans certains cantons suisses-alsaciens, catholiques et moins développés, peuvent coexister jusqu'à six types différents de communes ; par contre, trois cantons — Genève, Neuchâtel, Vaud — de Suisse occidentale francophone, plus influencés par la France voisine, ne connaissent que la commune politique.

### Des tâches aux autorités

Quant aux *tâches*, on a vu (page 8) qu'elles peuvent varier d'un canton à l'autre !

Quant à l'*organisation communale*, toutes les communes suisses ont une autorité délibérante et une autorité exécutive.

A propos de l'*autorité délibérante*, les législations cantonales traduisent deux conceptions opposées :

a) Tous les cantons, sauf Genève, Neuchâtel et Vaud, considèrent le corps électoral comme l'organe principal. C'est le système ordinaire. Dès lors, l'autorité délibérante se compose de tous les citoyens actifs domiciliés dans la commune. Seules les villes ont la faculté d'instituer une assemblée élue (parlement communal).

b) Dans les cantons de Genève, Neuchâtel et Vaud, le système ordinaire est au contraire celui du parlement communal, régime obligatoire pour toutes les communes à Genève et Neuchâtel, et pour toutes les communes dépassant 800 habitants dans le canton de Vaud.

A propos de l'*autorité exécutive*, toutes les communes suisses possèdent un organe du type collégial.

Passons aux chiffres !

La Suisse compte encore plus de 3000 communes (3072 en 1970, 3052 en 1974) ; à eux seuls, cinq cantons en regroupent la moitié (53 %) et conservent également la plupart des très petites communes (205 sur les 240 de moins de 100 habitants). La commune suisse se signale par une relative faiblesse de la taille moyenne du territoire (1344 ha) et de la population (2041 habitants en 1970), avec toutefois des écarts considérables entre les extrêmes (de 30 à 28230 ha, et de moins de 20 à plus de 400 000 habitants).

### Concentrations

La répartition actuelle de la population entre les communes résulte d'une évolution marquée par deux phénomènes principaux : l'*augmentation des très petites et des grandes communes* au détriment des communes moyennes et la *concentration de la population dans les communes urbaines*. Ainsi, en 1970, 213 (7 %) communes de plus de 5000 habitants regroupaient 69 % de la population ; 2859 (93 %) communes de moins de 5000 habitants 31 % de la population.

Ce mouvement s'accompagne d'une *spécialisation socio-économique* toujours plus marquée, parti-

culièrement autour des villes centres d'agglomération. Ainsi, la composition de la population active et les migrations quotidiennes de travailleurs définissent des types de communes (grands centres d'agglomération, communes suburbaines résidentielles ou industrielles, villes moyennes industrielles ou à vocation de services, communes rurales) auxquels correspond un état spécifique des ressources financières et des politiques municipales.

### Les moyens

— Personnel employé et propriétés immobilières : En 1965, les communes employaient 94 800 personnes — plus que les cantons (83 900), moins

## De la simple gestion à la planification et à l'équipement

*Au cours de ces dernières années, plusieurs cantons ont entrepris, et, pour certains d'entre eux, mené à bien la refonte de leur législation sur les communes. C'est le cas notamment des cantons de Schwytz (1969), de Bâle-Campagne (1970), de Berne (1973) et des Grisons (1974). Une refonte est actuellement en cours dans le canton d'Argovie (le projet a passé en première lecture devant le Grand Conseil), dans le canton de Fribourg (où il n'existe à ce jour qu'un avant-projet) et dans le canton du Valais (où le Parlement a adopté en première lecture un projet de modification des dispositions constitutionnelles sur les communes).*

### Trois angles d'attaque

*Il s'agit le plus souvent de cantons où le régime communal ne faisait l'objet que de dispositions fragmentaires et, parfois, fort anciennes (la loi argovienne sur les communes actuelle-*

que la Confédération (118 300) — effectif très inégalement réparti puisque 275 communes n'avaient aucun employé, 396 un seul, 12 par contre 500 et plus.

D'autre part, les communes suisses sont d'importants propriétaires immobiliers : en 1965, elles possédaient à titre privé le 7,3 % du territoire national. Les villes sont particulièrement bien dotées : par exemple, Zürich possède, à titre de propriétaire privé, le tiers de son territoire et Lausanne plus de la moitié ; de plus, elles pratiquent souvent une politique systématique d'acquisitions. — Finances : Des dépenses publiques totales — qui représentent à peu près le quart du produit

national brut — les communes font le 30 % environ avec 9577 millions de francs en 1972 ; les tâches les plus lourdes sont, respectivement, l'enseignement (25 % des dépenses), les routes (12 %), la protection de l'environnement (10 %), l'administration générale (9 %), la prévoyance sociale (9 %), les intérêts passifs (8 %), la police (au sens large) (7 %), la santé publique (5 %), la culture, les loisirs et les sports (5 %).

Pour couvrir leurs dépenses, les communes recourent à diverses ressources qui étaient, par ordre d'importance, en 1970 : les impôts (58 %), les subventions (16 %), les taxes et émoluments (15 %), les revenus mobiliers, immobiliers et/ou

des services industriels (9 %), les parts aux recettes cantonales (2 %).

Les dépenses et les recettes communales varient selon le canton, la taille de la population et la spécialisation socio-économique des communes.

Par canton, les dépenses communales par habitant étaient en 1972 de Fr. 1500.— en moyenne ; l'écart entre les extrêmes représente un rapport de 1 à 3,5 (de moins de Fr. 700.— à plus de Fr. 2400.—). Ces disparités proviennent des inégalités de richesse des populations et de la répartition des tâches entre cantons et communes.

● SUITE AU VERSO

ment en vigueur remonte à 1841 !). Les lois nouvelles traduisent, pour la plupart, un effort de systématique et de codification. La notion même de commune, sa place au sein de l'Etat y sont clairement définies. L'autonomie dont elle jouit y est garantie avec plus de précision. Seconde caractéristique, la prééminence de la commune politique sur les autres types de communes (commune bourgeoise en particulier) est, désormais, nettement établie. Il est caractéristique, à cet égard, que les dispositions relatives aux communes bourgeoises et aux paroisses soient sorties de la loi sur les communes et renvoyées à une loi spéciale (ainsi dans le projet argovien et dans l'avant-projet fribourgeois). Il est du reste intéressant de relever dans ce contexte, que ce sont parfois les difficultés surgies entre communes politiques et communes bourgeoises et l'imprécision des textes fixant leurs attributions respectives qui ont été, au moins en partie, à l'origine de ce mouvement législatif (c'est très clairement le cas dans les Grisons et en Valais).

Mais l'élément déterminant de ce renouveau

législatif est, incontestablement, le développement considérable qu'ont connu certaines communes au cours des dernières décennies et la transformation corrélative de la nature des tâches qui désormais leur incombent ; de tâches de pure gestion, on est en effet passé à des tâches de planification et d'équipement.

### Déclin de la démocratie directe

D'où une double tendance, qui se manifeste à des degrés divers dans les lois communales les plus récentes :

— D'une part, un certain déclin de la démocratie directe — compensé parfois dans une certaine mesure par la création d'institutions de démocratie semi-directe, en particulier le scrutin par urne (qui vient de se substituer à la traditionnelle assemblée de commune), ou l'instauration du référendum (obligatoire ou facultatif contre les décisions du Parlement communal, désormais substitué dans les grandes ou moyennes communes à l'assemblée de tous les citoyens) ; il est cependant intéressant de relever l'opposition qui s'est fait jour à cette tendance dans le canton du Valais. Alors que,

dans le projet primitif, l'institution d'un parlement communal était déclarée obligatoire pour les communes de plus de deux mille habitants, elle n'est plus désormais prévue qu'à titre facultatif pour les communes de plus de 700 habitants.

— D'autre part, on observe un développement des institutions de collaboration intercommunale. Non seulement on voit les cantons régler l'association de communes de type traditionnel de manière plus précise que jusqu'ici, mais en outre et surtout, on constate que les plus hardis d'entre eux (en particulier le projet argovien qui, à cet égard, est tout à fait remarquable) distinguent deux niveaux de collaboration intercommunale, le niveau que l'on pourrait appeler « traditionnel », auquel correspond la non moins traditionnelle association de communes à but unique ou du moins limité, et d'autre part, le niveau proprement régional, auquel correspond une association régionale (« Regionalverband »), à but multiple et doté d'une structure solide, et d'une organisation d'où tout contrôle démocratique n'est plus exclu.

## Diversité et disparités : la mosaïque helvétique (fin)

Le niveau des dépenses varie aussi proportionnellement à la taille des communes ; ainsi, les villes de plus de 100 000 habitants dépensent le double des communes de moins de 5000 habitants, écarts dus essentiellement à la quantité de services offerts.

Enfin, le niveau des recettes et des dépenses varie selon la spécialisation socio-économique des communes. Ainsi, plus forte est la proportion de population résidante active dans l'industrie, mais surtout dans les services, plus est élevé le niveau des recettes et des dépenses.

En définitive, pour remplir leurs tâches, les communes disposent de moyens très inégaux.

Les moins pourvues ont de grandes difficultés à remplir les tâches obligatoires et traditionnelles, tandis que d'autres peuvent offrir à leur population des prestations supplémentaires en quantité et en qualité.

### Les deux extrêmes

A une extrémité, on trouve la petite commune rurale, à l'autre la commune résidentielle riche. Les *communes rurales* montrent des difficultés financières, particulièrement la quasi impossibilité (notamment par un taux d'imposition élevé et une force contributive relative faible) de mobiliser des ressources nouvelles pour faire face à des tâches supplémentaires. Les *communes industrielles* manifestent de faibles ressources totales et peu de marge de manœuvre en matière financière, du fait surtout du faible revenu de leur population. Les *communes résidentielles*, par contre, sont en bien meilleure posture : elles ont le plus souvent les moyens d'une politique autonome. Enfin, les *communes urbaines* ont des charges très lourdes, mais grâce surtout à des ressources souvent correspondantes, elles connaissent une situation relativement satisfaisante.

## Inégalités numériques, fiscales, scolaires, culturelles...

*C'est un truisme que de souligner l'inégalité des communes dans le canton de Vaud, comme ailleurs. Inégalité numérique dans la vingtaine d'habitants de Goumoëns-le-Jux aux 140 000 Lausannois ; devant le fisc, entre Juriens qui ne connaît pas d'impôt communal, et Les Thioleyres qui paient 1,70 par franc de l'Etat ; scolaire, d'Avenches qui fournit un collège secondaire, aux Diaberets dont les enfants descendent à Aigle ; sociale, de la population industrielle de l'ouest lausannois aux dynasties bourgeoises de Jouxten-Mézery ; culturelle, de la ville aux concerts quotidiens au village qui attend son abbaye triennale. Même au plan civique, l'égalité n'existe pas : le votant original est vite repéré, malgré l'isoloir, lorsque les scrutateurs n'ont à manier qu'une centaine de bulletins, par opposition à l'électeur noyé d'un centre urbain.*

*A première vue, le bilan semble défavorable aux habitants des communes moyennes et petites. Un citoyen aisé peut pratiquer le chantage fiscal en menaçant de déménager si l'on supprime l'arrêt du taux de progression de l'impôt dont il est seul bénéficiaire ; un petit groupe de pression peut manipuler un conseil général et lui faire approuver une zone locative qui accroît les coûts sociaux au profit d'un seul spéculateur. Cependant, ces maux ne sont pas incorrigibles. Une législation plus équitable est à même de renforcer l'autonomie communale en armant mieux les municipalités contre de tels intérêts purement égoïstes. Certes les services d'une petite commune sont-ils plus limités et plus lents que ceux d'un centre urbain, même dans les domaines de la santé et de la voirie. Mais en retour, que d'atouts pour la qualité de la vie : calme, solidarité, sens de la communauté, par opposition à la solitude au*

*milieu de la foule. Comparez le chômeur urbain, perdu sur le trottoir, au chômeur rural, toujours sûr d'obtenir de petits travaux, un repas, un verre et surtout une conversation.*

*Et, sur le plan civique, l'habitant d'une petite commune est plus à même de participer à la prise de décisions. Il contrôle les dépenses communales par son activité au conseil général, tandis que le citoyen finit par se désintéresser de la politique. De surcroît, les populations périphériques sont mieux représentées au niveau cantonal. Finalement, bien utilisée, l'organisation communale corrige les inégalités géophysiques et historiques, ou plutôt les compense.*

### L'absence de civilisation urbaine

*Car le vrai problème n'est pas dans l'inefficacité des petits corps politiques, à laquelle la collaboration intercommunale peut remédier. Il est bien plutôt dans l'absence de civilisation urbaine. Qui fera vivre les fractions de ville ?*

*Pour l'heure, une des questions les plus lancinantes que pose l'inégalité des communes se résume en un mot magique : l'harmonisation fiscale ! Faisons le point...*

## Harmonisation fiscale : la responsabilité des cantons

Au cours de 1974, deux projets de loi fédérales ont été soumis à la procédure de consultation, dans le cadre de l'harmonisation fiscale. L'un d'eux est intitulé « Loi sur les impôts directs des cantons et des communes ». Si l'harmonisation fiscale intercantonale a donné lieu à de nombreuses discussions, l'incidence de ce projet sur l'harmonisation intercommunale des impôts n'a été que rarement évoquée, et l'on sait mal quelle portée aurait le projet s'il était adopté. La seule évocation des impôts communaux se trouve à l'alinéa 1 de ce projet qui prévoit que : « Les can-

tons et les communes qui ont la compétence de prélever des impôts perçoivent, conformément à la présente loi,

- a) un impôt sur le revenu, un impôt sur les gains sur participations, un impôt sur les gains immobiliers et un impôt sur la fortune des personnes physiques;
- b) un impôt sur le bénéficiaire et un impôt sur le capital des personnes morales;
- c) un impôt à la source des personnes physiques et morales. »

### L'enjeu des « blancs »

Suit une réglementation détaillée des bases d'imposition, avec quelques « blancs » relatifs aux taux d'imposition et au montant de certaines déductions, telles que les déductions sociales principalement. Les cantons gardent la compétence de remplir ces blancs à leur convenance. Qu'en est-il des communes ? Leur compétence en matière fiscale dépend de la législation cantonale. A l'heure actuelle, les communes de dix-neuf cantons prélèvent les impôts ordinaires sur le revenu et sur la fortune sur les mêmes bases et d'après le même tarif que le canton. Elles gardent généralement la faculté de fixer le coefficient applicable au barème cantonal, parfois dans des limites qui leur sont imposées. Les communes de trois cantons, Uri, Valais et Neuchâtel perçoivent leurs impôts selon les mêmes bases que le canton, mais elles peuvent avoir leur barème d'impôt propre. Dans trois cantons également, Soleure, Bâle-Ville et Grisons, les communes sont libres d'aménager des règlements d'imposition particuliers. Une uniformité plus grande préside à l'imposition des personnes morales et en matière d'impôts spéciaux sur le revenu (impôt sur les gains en capital).

### Pour tous les impôts

L'harmonisation fiscale peut toucher les communes de façon différente. Il semble certain que celles qui ont la possibilité d'aménager leur sys-

tème d'imposition comme elles l'entendent perdront cette faculté. En effet, les bases d'imposition réglées par la loi d'harmonisation devront être les mêmes tant pour les différents cantons que pour leurs communes. Elles devraient également l'être pour les différents types d'impôt sur le revenu que peuvent prélever les communes : impôt des pauvres, impôt ecclésiastique, etc.

La question reste ouverte de savoir si les communes resteront libres d'aménager leur barème comme elles l'entendent. On peut évidemment imaginer que les « blancs » de la loi, qui sont laissés à la compétence des cantons, le soient également à celle des communes; celles-ci pourraient alors prévoir des taux d'imposition, une progression de l'impôt et éventuellement des déductions sociales, en fonction des nécessités de leur ménage. Dans ce cadre, les communes vaudoises qui connaissent un arrêt de progression pourraient le conserver.

On peut toutefois se demander s'il est judicieux de laisser aux communes une telle liberté.

## Finances et autonomie...

*Sur la base des travaux de l'office cantonal de statistique, le canton de Vaud a été découpé sagement en zones hospitalières. Puis l'Etat a choisi le même schéma pour délimiter les zones d'équipement gériatrique, sans s'apercevoir que les problèmes des soins médicaux aux malades temporaires et des soins quotidiens aux vieillards ne se recouvrent pas.*

*Le district d'Oron et une partie de celui d'Echalens, ruraux tous deux, où les familles sont encore unies et vivent dans des maisons souvent spacieuses, ont ainsi été rattachés à celui de Lausanne. De nombreuses communes de ces districts se sont opposées à ce rattachement, coûteux pour le contribuable, cruel pour les personnes âgées qui préfèrent terminer paisiblement leur vie où elles l'ont*

### Un régime par canton

Du point de vue de la justice fiscale, il est difficile d'admettre que les communes d'un même canton aient des conceptions diverses de la charge fiscale de base qui doit frapper des contribuables disposant de revenus identiques et dont la situation de famille est pareille. Que les communes adaptent leurs ressources fiscales à leur besoin par le biais d'un coefficient paraît normal, qu'elles imposent plus ou moins lourdement certaines catégories de contribuables, par rapport au canton est plus contestable et laisserait place à la concurrence intercommunale. Dans la mesure où l'harmonisation fiscale doit diminuer les disparités entre cantons, il est souhaitable qu'à l'intérieur d'un même canton, les disparités entre communes soient également atténuées et que, par rapport au statut actuel, un progrès se marque également. C'est au niveau de la loi-cadre fédérale, loi qui fixera quelles sont les dispositions de la loi d'har-

### ● SUITE AU VERSO

*commencée, plutôt que d'être déportées dans des « mouirois » urbains, tout luxueux soient-ils.*

*Des conférences sous l'autorité préfectorale ont abouti à des compromis vaudois. Puis, neuf mois plus tard, les municipalités en cause ont reçu l'avis qu'elles n'avaient qu'à signer la convention rédigée sans leur concours et faisant fi des compromis atteints.*

*Ainsi l'autonomie communale ne serait que le droit de dire oui aux fermes suggestions de l'Etat. Donc un trompe-l'œil.*

*Mais plusieurs communes restent fermes sur leur position, même sous la menace d'une loi cantonale jacobine. Elles veulent prouver ainsi que l'autonomie communale a un sens, et que l'on ne place pas des ruraux dans des asiles, alors qu'une infirmière visiteuse représente une solution plus humaine et moins coûteuse.*

## Harmonisation fiscale (suite et fin)

monisation qui seront obligatoires pour les cantons, que se réglera également le problème de l'imposition communale. Il s'agira de savoir si la loi-cadre abandonnera au canton le soin de régler les relations entre les impôts cantonaux et communaux, celles-ci pouvant varier d'un canton à l'autre ou si elle fixera également les limites des compétences communales en cette matière, ce qui entraînera une harmonisation au niveau suisse sur le plan communal aussi. L'enjeu de ce débat n'est pas sans importance, puisque les impôts communaux directs représentent quelque 40 % (en 1973 : 36-37 % !) des impôts directs totaux.

## La réorganisation des pouvoirs locaux

Tenter de rationaliser le système communal, en particulier agir sur les structures locales dans les régions urbaines, c'est jusqu'ici en Suisse emprunter deux voies principales : l'intégration (par absorption et fusion de communes) et la coopération (notamment par convention et association intercommunales).

Au chapitre des fusions, le bilan<sup>1</sup> est rapidement fait, si l'on sait que la Suisse s'est montrée l'un des moins empressés, parmi les pays européens, à réduire le nombre de ses communes ! En une centaine d'années, de 1860 à 1972, seules 148 (4 %) communes ont disparu (176 fusions ou absorptions et 28 créations).

Entrons cependant dans le détail. Les disparitions ont eu lieu principalement à deux époques : une quarantaine de 1860 à 1890 et une trentaine de 1951 à 1972. En fait, depuis les années soixante,

<sup>1</sup> Voir « La réorganisation du gouvernement local en Suisse », Jean Meylan, Lausanne 1975.

on assiste à une accélération du mouvement de fusions (32 communes ont disparu de 1961 à 1972), une accélération qui touche les cantons jusque-là « préservés », une accélération souvent favorisée par des gouvernements cantonaux qui s'efforcent de faciliter la concentration. Ce, dans des zones essentiellement rurales. Les zones urbaines, contrairement à ce qui s'était passé avant la guerre (le cas de Zurich est typique) ne sont pas touchées : les autorités locales concernées, particulièrement celles des communes suburbaines de grandes villes, profitent de la croissance de la

population locale et du renforcement de leur potentiel économique pour affirmer leur droit à une existence autonome.

### Deux instruments efficaces

En réalité, en dehors de relations directes entre les différentes administrations et autorités locales ou d'accords de droit privé qui sont les premiers modes de règlement de problèmes communs, la base de l'organisation régionale et constituée par

## Autonomie : à chacun sa tranche de gâteau ?

L'institution communale passe pour être en Suisse plus fortement implantée qu'ailleurs. On a même soutenu que la structure des rapports entre le canton et les communes reproduisait celle des rapports entre la Confédération et les cantons; il y aurait un fédéralisme intracantonnel. L'idée n'est pas fautive : d'ailleurs, si le fédéralisme est aujourd'hui considéré comme menacé, il en va de même pour l'autonomie communale.

Compte non tenu de tout ce qui peut les différencier, les deux institutions ont en tout cas ceci de commun, qu'elles sont la condition nécessaire de la décentralisation politique et de la participation démocratique aux affaires locales et régionales. Parlement communal, initiative et référendum sont les moyens classiques d'une telle participation; surtout l'initiative, malheureusement ignorée dans le canton de Vaud (est-ce parce que — reste de l'influence bernoise — la politique est avant tout l'affaire des notables ?). Mais il est évident que tout cela ne sert plus à grand-chose si peu à

peu les compétences communales sont accaparées par le canton.

Or, les affaires du ressort de la commune sont très loin d'être négligeables (voir page 8). C'est d'elle que dépendent dans une large mesure les équipements collectifs (transports publics, routes, zones vertes, écoles, etc.), la politique culturelle, la politique du logement — pour ne citer que ces quelques exemples : secteurs principalement d'intérêt local où, précisément, la gestion communale paraît, ou plutôt paraissait la plus appropriée.

### Menaces

Cependant, même ces secteurs sont aujourd'hui considérés comme menacés. Ils le sont de plusieurs manières. Le canton peut s'approprier la compétence directement (par exemple en matière scolaire); ou bien, par le moyen de compétences qui lui appartiennent, il peut réduire la commune au rôle d'autorité d'application même dans la gestion de ses affaires propres (c'est ainsi qu'on peut concevoir les rapports entre le plan directeur cantonal et les plans d'affectation communaux, tels qu'ils sont prévus par la loi fédérale sur l'aménagement

la collaboration de droit public, et notamment par le moyen de deux instruments privilégiés, la convention communale et l'association de communes (voir aussi en page 3, « De la gestion à la planification »).

a) La convention intercommunale. Elle définit les modalités de collaboration pour un ou parfois plusieurs objets déterminés, mais en principe sans autorité supra-communale (principaux domaines d'application prévus par les législations cantonales : l'instruction publique, la sauvegarde de l'environnement et l'aménagement du territoire).

Ce mode de faire n'aliène en rien les compétences des communes : les décisions doivent en principe être ratifiées par chaque membre...

b) L'association de communes. Il s'agit d'une corporation publique, généralement dotée de la personnalité juridique, dont l'objectif est l'accomplissement en commun d'une ou de plusieurs tâches d'intérêt public. Déjà pratiquée au siècle dernier, l'association n'a connu que récemment un essor important et une reconnaissance explicite dans les législations cantonales (caractéristiques : adhésion volontaire des membres, ressources pro-

venant de cotisations des dits membres ou éventuellement de subventions).

La collaboration intercommunale a pris une extension considérable dans les années soixante : actuellement, la moitié des communes sont liées par des accords pour l'élimination des ordures, l'aménagement du territoire, l'approvisionnement en eau, l'épuration des eaux, et un tiers pour l'enseignement (la fréquence de la collaboration est particulièrement élevée dans les agglomérations urbaines).

du territoire); enfin, le canton peut exercer une influence souvent considérable par le moyen des subventions qu'il accorde ou n'accorde pas, et les conditions qu'il y attache. On remarquera au passage que la problématique n'est pas différente au niveau de la structure fédérale.

L'image sans doute la plus courante de la répartition des affaires publiques entre la Confédération, les cantons et les communes est celle du gâteau : à chacun sa tranche. Et la règle : la fourchette de l'un ne doit pas s'égarer sur le morceau de l'autre. C'est simple, et somme toute évident. Et, à vrai dire, cette image pouvait correspondre à la réalité lorsque la gestion des affaires publiques pouvait facilement se séparer suivant les domaines, sans influence ni effet réciproque les unes sur les autres. Les compétences des collectivités publiques pouvaient s'additionner, secteur après secteur, sans que le tout devienne plus que la somme des parties.

Cette belle époque — l'époque libérale — est révolue, si elle a jamais existé. Peu à peu, on s'est aperçu que tout s'imbriquait. Une zone industrielle (commune) réclame un réseau routier (canton) et ferroviaire (Confédération),

une station d'épuration (commune, canton, Confédération), des logements (commune, canton, Confédération). Il n'y a guère d'affaires du ressort de l'un des niveaux de décisions politiques existant en Suisse qu'on puisse analyser sans qu'on doive s'occuper en même temps d'autres compétences, relevant des autres niveaux. Ce n'est plus du gâteau (sic), c'est un écheveau, et de plus en plus embrouillé.

### **La garantie de participation**

De même qu'il n'y a plus d'affaires proprement communales (ou cantonales), il n'y a plus de décision de quelque importance qui puisse être du ressort exclusif de la commune ou du canton (il devrait en aller de même d'ailleurs pour la Confédération). L'autonomie communale changerait alors de sens. Il ne s'agirait plus de compétences, de secteurs d'intervention réservés à la commune : ce n'est plus concevable que dans des domaines limités. Elle devrait être conçue comme la garantie d'une participation efficace des structures communales dans les processus de prise de décisions, des niveaux supérieurs. L'institution communale (de même le fédéralisme) ne serait pas le par-

tage des affaires publiques, mais la collaboration dans leur gestion.

Il ne s'agit pas tant de créer de nouvelles institutions — il faut prendre garde à ne pas les multiplier; elles augmentent la complexité administrative et rendent plus difficiles les contrôles démocratiques; en ce sens, des organismes régionaux, voire un Conseil des communes ne rendraient sans doute pas de grands services, sous cet angle. Il faut d'abord modifier l'« ambiance » des rapports, trop hiérarchiques, trop pyramidaux, donner un sens plus réel aux circuits d'information et de consultation réciproques. On peut créer de nouvelles procédures, ainsi que le propose, de façon caricaturale, l'initiative relative aux installations atomiques, sans qu'elles doivent nécessairement être formalisées. Mais cela serait encore insuffisant : car ne serait garantie que l'autonomie de l'administration communale. Il faudrait donc enfin que, d'une manière ou d'une autre, de telles procédures puissent aboutir, ou, en tout cas, n'excluent pas les contrôles démocratiques. Et ceux-ci devraient être aménagés, non en tant que décision propre de la commune, mais en tant que phase d'une procédure de décision.

# La réalité du pouvoir

(suite et fin)

tances actuelles, la commune reste la forme adaptée à la fonction ; mais des réformes sont indispensables, tendant à réduire au maximum les possibilités pour certaines catégories sociales de détourner l'institution à leur profit. Dans ce sens, sont avant tout à prendre des mesures dans les domaines fiscal et foncier.

Dans le domaine fiscal, sans vouloir à tout prix niveler les différences de taux d'imposition, il faut cependant viser à une harmonisation dans des limites raisonnables. En corollaire, et d'autant plus s'il n'est guère désirable d'intervenir sur les taux, il est indispensable de développer la péréquation directe qui permet de compenser les disparités fortuites entre communes. Bien entendu, pour les cantons où cela existe encore, il s'impose de supprimer quelques inégalités encore plus choquantes, par exemple la possibilité offerte aux communes vaudoises d'arrêter la progression de l'impôt, mesure qui privilégie les privilégiés.

Dans le domaine foncier, il est nécessaire d'établir, avec l'accord des populations locales, des plans précis d'aménagement du territoire et des règles strictes de police des constructions.

Ces mesures permettraient un assainissement des fondements mêmes de la vie politique locale. Elles doivent s'accompagner d'une réflexion sur la place de la commune dans l'Etat moderne et sur les nécessaires restructurations du système communal. Ainsi, il paraît indispensable de repenser une division des territoires communaux héritée d'une époque antérieure à l'industrialisation et l'urbanisation est restée à peu près inchangée depuis lors. Le problème est particulièrement aigu dans les agglomérations urbaines où l'aberration de certaines limites communales est particulièrement sensible. Parallèlement, il faut viser à l'intérieur des grandes villes à une décentralisation du

pouvoir municipal qui donnerait aux quartiers et à leurs habitants la possibilité de régler les affaires qui les concernent directement.

Un tel programme implique un important travail d'information de l'ensemble des citoyens qui a tout à gagner à une meilleure conception de l'institution communale. L'entreprise est difficile, car, comme toutes les réformes de la société, elle est en butte aux obstructions de la petite minorité de gens qui profitent du système actuel au détriment de l'intérêt général.

## Des tâches multiples

Fixer les limites du pouvoir communal, c'est d'abord bien sûr dresser la liste des compétences de la commune et cerner par là son autonomie pratique. Un court préalable descriptif s'impose donc (suite en page 2) et il faut admettre qu'apparaissent tout de suite la fluidité et la complexité du système helvétique.

Fluidité. Le principe de l'autonomie a été reconnu par le Tribunal fédéral dont la jurisprudence constante a assimilé l'intérêt de la commune au maintien de son autonomie, aux libertés individuelles, telle que la liberté de presse ou la garantie de la propriété, accordées par la Constitution aux citoyens ; c'est donc un droit constitutionnel non écrit qui permet à la commune d'attaquer devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours de droit public, tout acte portant prétendument atteinte à son autonomie.

Complexité. Comment dresser la liste des compétences communales si elles diffèrent totalement d'un canton à l'autre et qu'elles sont extrêmement mouvantes, souvent en voie de disparition (voir page 4) ? Cernons tout de même les attributions les plus classiques des communes de notre pays : <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Voir « La participation des citoyens aux affaires publiques locales », rapport élaboré par les responsables des études statistiques et socio-économiques de la ville de Lausanne, Lausanne avril 1971.

— Gestion des biens communaux. Pouvoir d'administration et de disposition des biens communaux.

— Domaine public, voirie, édilité. Les communes ont la compétence d'entreprendre toute une série de travaux, notamment routes (en collaboration avec le Canton), rues, égouts, épuration des eaux usées, construction d'habitations à loyers modérés, etc.

— Police des constructions, urbanisme. Les communes peuvent édicter des règlements de construction, délivrer des permis de construire et d'habiter.

— Police locale. Circulation, hygiène, réglementation du commerce...

— Œuvres sociales. Les communes interviennent dans le domaine de la sécurité sociale notamment en distribuant les fonds de l'assistance, ainsi que parfois des aides complémentaires diverses, en gérant la caisse locale d'assurance vieillesse et survivants ainsi que l'assurance chômage.

— Organisation des écoles. Les communes ont la charge des constructions scolaires (parfois subsidiées) ; elles ont également un pouvoir d'organisation, notamment la répartition des classes, la fixation des horaires et des vacances.

— Services publics. Eau, gaz, électricité (parfois transports publics).

— Arts, lettres et sports. Les communes contribuent à l'encouragement de la vie artistique et sportive sous forme de création et d'exploitation de salles de spectacles, de bibliothèques, d'installations sportives, par exemple.

— Finances. Les finances communales sont assurées par les revenus des biens communaux (forêts, domaines, vignobles, bâtiments), des impôts communaux, des taxes diverses, des bénéfices des services industriels, des legs, des donations.

Tel est, « grosso modo », l'enjeu admis de la participation des citoyens à la vie communale.