

Council of Europe  
Conseil de l'Europe



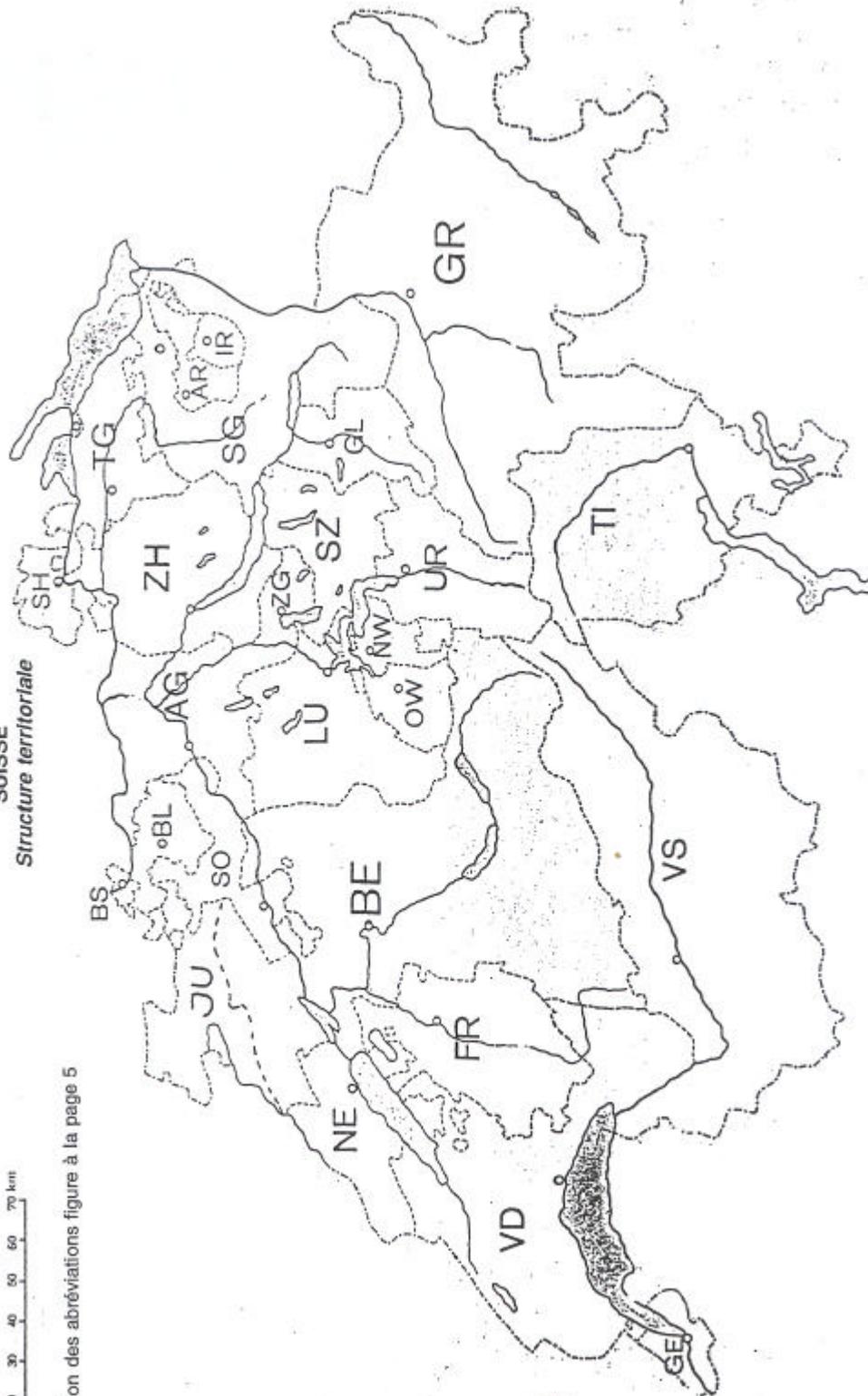
## Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale

Suisse

SUISSE  
Structure territoriale



L'explication des abréviations figure à la page 5



# **Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale**

## **Suisse**

Situation en 1997

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

*Structure and operation of local and regional democracy: Switzerland*

ISBN 92-871-3664-5

**Etudes éditées dans la série «*Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale*»:**

**1<sup>re</sup> édition**

1992: *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*

1993: *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

**2<sup>e</sup> édition**

La 2<sup>e</sup> édition a commencé en 1996. Elle comprendra une étude individuelle pour chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Déjà parus: *Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Portugal, Slovénie, Suède, Suisse.*

Pour toute information complémentaire, contacter:

**Division des collectivités territoriales, de la coopération transfrontalière  
et de l'aménagement du territoire  
Direction de l'environnement et des pouvoirs locaux  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex**

**Tél.: +33 (0)3 88 41 22 36**

**Fax: +33 (0)3 88 41 27 84**

Reproduction autorisée moyennant mention de la source

Editions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3663-7

© Conseil de l'Europe, juin 1998

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

## NOTE LIMINAIRE

La Suisse ou Confédération suisse est un Etat fédératif composé de vingt-six cantons ou demi-cantons souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale; comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. Les cantons, égaux en droit, exercent donc les compétences générales, l'Etat fédéral n'assumant que les tâches attribuées par la Constitution et la législation fédérales. La Constitution fédérale ne mentionne pas les collectivités locales.

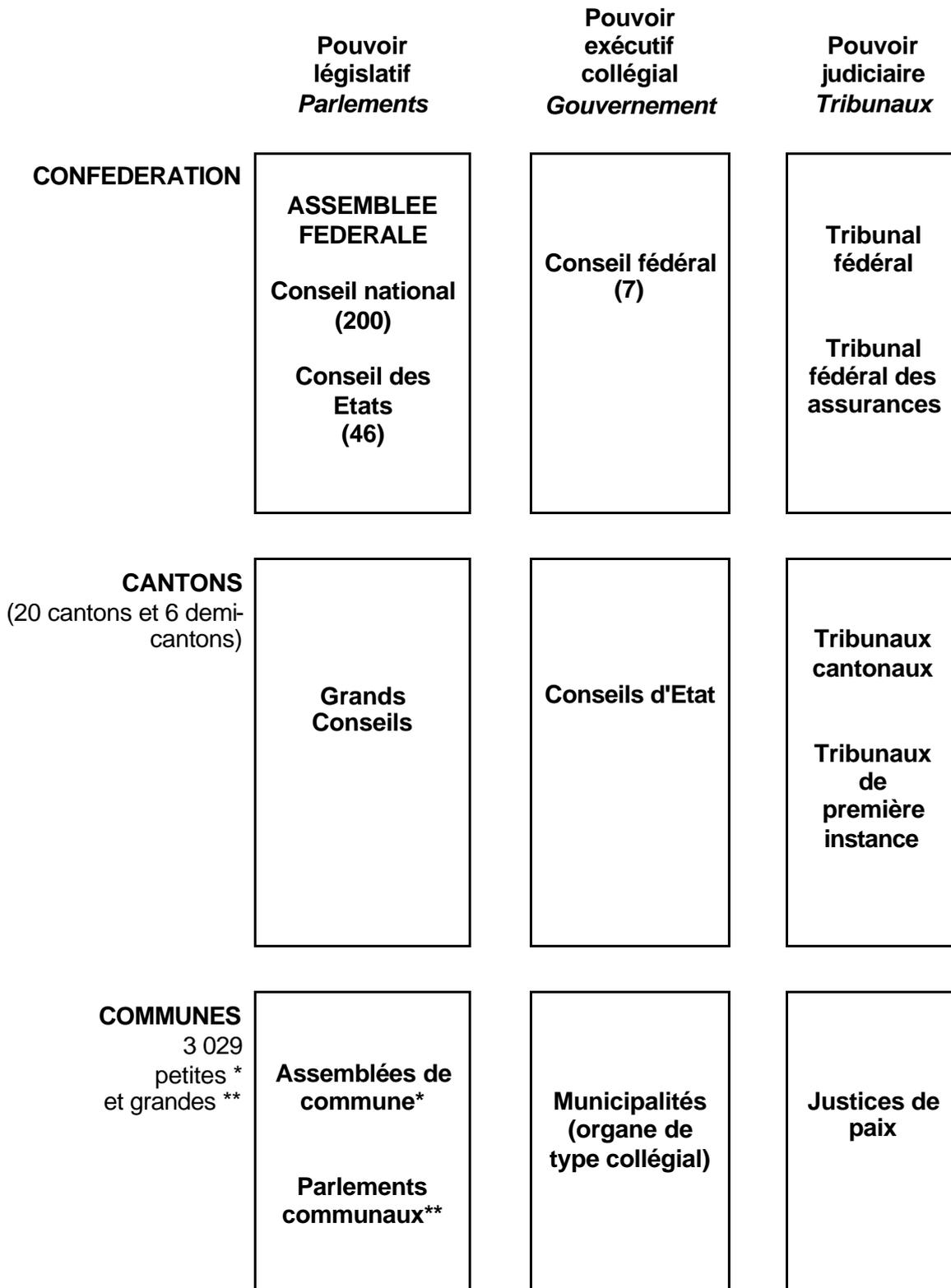
Chaque Etat cantonal est régi par une constitution et des lois qui précisent notamment le rôle des communes. Ces dernières se voient confier des activités variables d'un canton à l'autre. Il existe ainsi en Suisse vingt-six structures différentes de fonctionnement de la démocratie locale, qui présentent chacune leurs caractéristiques. La Suisse n'a donc pas de système communal unitaire.

La commune politique peut être définie comme une collectivité publique à caractère territorial exerçant au niveau local des attributions décentralisées sous la surveillance de l'Etat cantonal. A côté des communes politiques à vocation générale, il existe, dans certains cantons, des communes créées pour des buts précis. Citons les communes bourgeoises ou bourgeoisies qui gèrent un patrimoine souvent important, et s'occupent de l'octroi du droit de cité communal, les communes scolaires chargées de l'instruction publique et les communes ecclésiastiques ou paroisses.

Dans les textes officiels, chaque canton souverain garantit l'existence et l'autonomie des communes. La notion de l'autonomie communale, énoncée dans les droits cantonaux, a été souvent clarifiée par le Tribunal fédéral en vue de garantir et protéger les droits de la commune. Dès lors, il a paru indiqué de présenter deux systèmes: l'un, celui du canton de Genève, centralisé et l'autre, celui du canton de Neuchâtel, où les communes jouissent d'une plus grande autonomie.

## ORGANIGRAMME

## Les organes des collectivités publiques suisses



A titre d'information, le tableau ci-après présente le nombre de communes par canton (au 1<sup>er</sup> janvier 1994)

<b>Cantons</b>	<b>Nombre de communes</b>
Zurich (ZH)	171
Berne (BE)	401
Lucerne (LU)	107
Uri (UR)	20
Schwyz (SZ)	30
Obwald (OW)	7
Nidwald (NW)	11
Glaris (GL)	29
Zoug (ZG)	11
Fribourg (FR)	254
Soleure (SO)	128
Bâle-Ville (BS)	3
Bâle-Campagne (BL)	86
Schaffhouse (SH)	34
Appenzell Rhodes extérieures (AR)	20
Appenzell Rhodes intérieures (AI)	6
Saint-Gall (SG)	90
Grisons (GR)	213
Argovie (AG)	232
Thurgovie (TG)	178
Tessin (TI)	247
Vaud (VD)	385
Valais (VS)	163
Neuchâtel (NE)	62
Genève (GE)	45
Jura (JU)	82
<b>TOTAL</b>	<b>3 015</b>

Dans un tel Etat fédératif où chaque collectivité publique dispose d'autorités politiques élues: assemblée et pouvoir exécutif, des tâches publiques incombent parfois à toutes les entités, chacun des trois niveaux (fédéral, cantonal, communal) exerçant une partie de la compétence. Dès lors, la répartition de certaines activités entre les trois catégories de collectivités fait apparaître des compétences partagées mais presque chaque fois de manière différente.

Les informations dans le chapitre 6 y compris le «tableau des compétences» essaient de dégager les grandes lignes de ce sujet; mais, seule l'étude minutieuse des textes constitutionnels (au niveau fédéral comme sur le plan cantonal) puis des textes législatifs et réglementaires en découlant permet de formuler un avis sur la répartition des compétences pour telle ou telle tâche.

# **Première partie**

## **Canton de Genève**

### **Situation en 1997**

## TABLE DES MATIERES

	Page
<b>1. CADRE JURIDIQUE.....</b>	<b>11</b>
1.1. Dispositions constitutionnelles .....	11
1.2. Textes législatifs .....	11
<b>2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES.....</b>	<b>11</b>
2.1. Données statistiques .....	11
2.2. Réglementation en matière de modification des structures .....	12
2.3. Services généraux de l'administration centrale au niveau local.....	12
<b>3. ORGANES DES COMMUNES GENEVOISES .....</b>	<b>12</b>
3.1. Organe délibérant .....	12
3.2. Organe exécutif .....	13
3.3. Responsable politique .....	13
3.4. Chef de l'administration.....	13
3.5. Répartition des pouvoirs.....	14
<b>4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISIONS .....</b>	<b>14</b>
4.1. Référendums communaux.....	14
4.2. Autres formes de participation directe: initiative et pétition .....	14
<b>5. STATUT DES ELUS COMMUNAUX .....</b>	<b>15</b>
5.1. Conditions d'éligibilité et mandat.....	15
5.2. Devoirs et responsabilités des élus locaux .....	16
5.3. Conditions de travail des élus communaux.....	16
<b>6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES.....</b>	<b>17</b>
<b>7. COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COMMUNES .....</b>	<b>22</b>
7.1. Coopération institutionnalisée .....	22
7.2. Dispositions législatives sur la coopération intercommunale .....	22
7.3. Coopération entre les collectivités locales dans différents pays .....	22

<b>8.</b>	<b>FINANCES .....</b>	<b>23</b>
8.1.	Impôts communaux.....	24
8.2.	Subventions.....	25
8.3.	Péréquation financière entre les communes et de l'Etat avec les communes .....	26
8.4.	Autres sources de revenus des communes .....	26
8.5.	Emprunts communaux .....	26
8.6.	Contrôle économique.....	26
<b>9.</b>	<b>CONTROLES EXERCES SUR LES COMMUNES GENEVOISES .....</b>	<b>27</b>
9.1.	Autorité compétente pour le contrôle administratif .....	27
9.2.	Contrôle de légalité .....	27
9.3.	Contrôle d'opportunité.....	27
9.4.	Recours en cas d'exercice abusif du contrôle ou de restrictions injustifiées à l'autonomie.....	27
9.5.	Vérification des comptes annuels.....	27
9.6.	Autres formes de contrôle .....	28
<b>10.</b>	<b>RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE DES DECISIONS DES COMMUNES GENEVOISES.....</b>	<b>28</b>
<b>11.</b>	<b>PERSONNEL ADMINISTRATIF COMMUNAL .....</b>	<b>28</b>
<b>12.</b>	<b>REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS.....</b>	<b>28</b>

## **1. CADRE JURIDIQUE**

### **1.1. Dispositions constitutionnelles**

Le Titre X de la Constitution cantonale genevoise (articles 144 à 157) traite de l'organisation des communes: limites, qualité d'électeur, pouvoir exécutif, assemblée élue et élections y relatives. Des textes particuliers sont applicables à la ville de Genève. L'article 49 prévoit une prestation de serment avant l'entrée en fonction des élus. Le chapitre II du Titre VI «Référendum et initiative» traite du référendum municipal et le chapitre IV de l'initiative municipale.

### **1.2. Textes législatifs**

Une loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 et un règlement d'application du 31 octobre 1984 fixent l'organisation des collectivités locales dans le canton de Genève. La loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982, remaniée par la loi du 20 octobre 1994, contient des textes sur les modes d'élection.

## **2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES**

### **2.1. Données statistiques**

Le canton de Genève<sup>1</sup> est subdivisé en quarante-cinq communes (depuis 1930).

La superficie du canton de Genève est de 282 km<sup>2</sup>, le lac comprenant 36 km<sup>2</sup>. Des 246 km<sup>2</sup> restants (y compris 4 km<sup>2</sup> de cours d'eaux), la ville de Genève comprend 15,86 km<sup>2</sup>, la plus grande commune étant Satigny avec 19 km<sup>2</sup> et la plus petite Chêne-Bourg: 1,32 km<sup>2</sup>. La superficie moyenne est de 5,47 km<sup>2</sup>.

Quant à la population résidante du canton de Genève, elle se montait à 395 609 à fin 1994 dont 175 630 pour la ville de Genève, la plus peuplée, et 295 pour Gy. La population moyenne des quarante-cinq communes est donc de 8 791 personnes à fin 1994. Quant à la répartition des communes selon le nombre d'habitants, elle comprend:

---

1 Terminologie: «Etat de Genève» désigne les autorités et l'administration cantonales, «canton de Genève» désigne l'ensemble de l'Etat et des collectivités locales.

Habitants	Communes	% du total
Moins de 1 000	11	25
Entre 1 001 et 5 000	19	42
Entre 5 001 et 10 000	8	18
Entre 10 001 et 50 000	6	13
Entre 50 001 et 100 000	0	0
Entre 100 001 et 500 000	1	2
Plus de 500 001	0	0

La ville de Genève dispose d'un statut particulier et son pouvoir exécutif est composé de cinq membres à plein temps.

## 2.2. Réglementation en matière de modification des structures

Une loi cantonale est nécessaire pour modifier les limites géographiques d'une commune, ce qui implique la possibilité d'un référendum cantonal facultatif si des électeurs étaient opposés à ce mode de procéder.

## 2.3. Services généraux de l'administration centrale au niveau local

Un ministère<sup>1</sup> de l'Etat cantonal (le département de l'Intérieur, de l'Environnement et des Affaires régionales) supervise toutes les activités des communes. Certaines décisions de ces dernières sont soumises à l'examen du gouvernement cantonal, (conseil d'Etat), formé de sept personnalités élues par le peuple.

# 3. ORGANES DES COMMUNES GENEVOISES

## 3.1. Organe délibérant

Le conseil municipal est composé de neuf membres dans les communes jusqu'à 600 habitants puis augmente chaque fois de deux unités selon la clef prévue dans la loi pour atteindre trente-sept membres dans les communes de plus de 30 000 habitants. La ville de Genève a un conseil municipal de quatre-vingts personnes. La durée du mandat est de quatre ans.

---

<sup>1</sup> Ce terme a été choisi à la place de «département» qui représente en Suisse une subdivision d'une administration (fédérale, cantonale) présidée par un membre du pouvoir exécutif élu.

Les membres des conseils municipaux sont élus par un collège composé de tous les électeurs de la commune:

- a. pour les communes dépassant 800 habitants, d'après le principe de la représentation proportionnelle, tempéré par un seuil de 7 %;
- b. pour les communes de 800 habitants et moins selon le système majoritaire. Les conseillers municipaux doivent être choisis parmi les électeurs laïcs<sup>1</sup> de la commune.

### **3.2. Organe exécutif**

Le maire et deux adjoints pour les communes de 3 000 habitants ou moins, le conseil administratif de trois membres pour les autres communes (cinq membres à plein temps pour la ville de Genève).

Les membres des organes exécutifs des communes, choisis parmi les électeurs laïcs<sup>1</sup> de la commune, âgés de 25 ans révolus, sont élus suivant le système majoritaire, pour une législature de quatre ans.

### **3.3. Responsable politique**

Le conseil administratif *in corpore* ou le maire et ses deux adjoints sont les responsables politiques de la commune. Leurs compétences principales sont:

- administration de la commune (finances, biens);
- présentation de projets au conseil municipal;
- exécution des délibérations du conseil municipal.

Les communes doivent assumer les compétences qui leur sont attribuées par les lois cantonales, voire fédérales (état civil, équipements scolaires par exemple).

### **3.4. Chef de l'administration**

La plupart des grandes communes disposent des services d'un secrétaire général qui est à disposition de l'autorité exécutive dans ses tâches. Il est nommé par cette dernière. Il peut aussi assister aux séances du conseil municipal.

---

1 La personne candidate ne doit pas être membre consacré d'une église.

### 3.5. Répartition des pouvoirs

Le conseil municipal exerce des fonctions délibératives et consultatives. Les premières constituent des décisions soumises à référendum (sauf naturalisations et validité des initiatives municipales). Les secondes s'exercent sous la forme de résolutions, d'avis ou de propositions non soumis à référendum<sup>1</sup>. Quant au conseil administratif ou au maire, il représente la commune envers les tiers<sup>2</sup>. Les délibérations des conseils municipaux sont soumises à l'approbation de l'Etat de Genève.

La loi prévoit que le maire délègue une partie de ses fonctions à ses adjoints. La répartition des fonctions doit figurer au procès-verbal de la première séance de la législature. Quant au conseil administratif, il répartit ses fonctions entre ses membres et nomme chaque année son président (maire) et son vice-président. Il prend ses décisions à la majorité des membres présents.

Dans les communes jusqu'à 800 habitants, le conseil municipal est présidé par le maire. Dans les autres communes, un président de l'assemblée est élu chaque année. Il est possible de désigner des commissions permanentes ou *ad hoc* qui font ensuite rapport au conseil municipal sur l'objet de leurs travaux.

## 4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISION

### 4.1. Référendums communaux

Les délibérations des conseils municipaux sont soumises à la sanction des électeurs de la commune lorsqu'un certain pourcentage d'entre eux, variable selon leur nombre, le demande dans un délai de vingt et un à quarante jours (en fonction aussi du nombre d'électeurs) dès la date de l'affichage. Le référendum ne peut s'exercer contre le budget communal pris dans son ensemble mais seulement sur de nouvelles rubriques ou sur des modifications intervenues sur tel poste depuis l'exercice précédent. Dans les cas où, après contrôles, le nombre des signatures exigé est atteint, le gouvernement cantonal (conseil d'Etat) soumet la délibération à votation populaire dans la commune concernée.

### 4.2. Autres formes de participation directe: initiative et pétition

Les électeurs d'une commune disposent du droit d'initiative en matière municipale sur les objets définis par la loi. L'initiative adressée au conseil municipal doit lui demander de délibérer sur un objet déterminé. Le nombre de signatures nécessaires pour l'aboutissement de l'initiative est modulé selon les règles du référendum.

Les électeurs d'une commune disposent aussi du droit de pétition. C'est un écrit par lequel une personne formule librement une plainte, une demande ou un vœu à l'intention du conseil municipal. Ce dernier doit porter à l'ordre du jour de sa prochaine séance toute pétition signée par son ou ses auteurs et portant l'indication de leur lieu de domicile.

---

1 L'article 30 de la loi genevoise sur l'administration des communes (points a à y) énumère les attributions délibératives et l'article 30A les sept fonctions consultatives.

2 Ses attributions, résumées sous 3.3., sont énoncées à l'article 48 (points a à w) de la loi genevoise sur l'administration des communes.

## 5. STATUT DES ELUS COMMUNAUX

### 5.1. Conditions d'éligibilité et mandat

Les citoyens et citoyennes suisses, âgés de 18 ans révolus et laïc<sup>1</sup> sont éligibles au conseil municipal. L'âge est de 25 ans pour devenir membre du pouvoir exécutif. Ils ne doivent pas avoir été condamnés accessoirement à l'interdiction d'exercer une charge ou une fonction publique, notamment.

La durée du mandat est de quatre années. Les conseillers municipaux sortants sont immédiatement rééligibles. Il en va de même des membres du pouvoir exécutif. Il n'y a pas de règle juridique concernant des interdictions après la fin du mandat.

Un élu local dans une commune peut aussi faire partie du parlement cantonal ou/et des chambres fédérales. Par contre, il ne pourrait pas être membre du pouvoir exécutif cantonal ni du conseil fédéral (gouvernement fédéral).

Quant aux incompatibilités, aucun candidat à une élection ne peut exercer la fonction de juré électoral. Ensuite, il existe des incompatibilités pour cause de parenté. Par exemple, ne peuvent être élus simultanément dans un même conseil municipal plus de deux personnes unies entre elles par des liens de parenté en ligne directe ascendante ou descendante, ni plus de deux frères et sœurs.

Finalement, il existe une incompatibilité économique. Les membres d'un exécutif communal ne doivent être, notamment par l'entreprise dont ils sont propriétaires ou dans laquelle ils exercent une influence sensible, ni directement ni indirectement fournisseurs de la commune ou chargés de travaux ou de mandats pour le compte de cette dernière et des institutions qui en dépendent. En ville de Genève, la charge de conseiller administratif est incompatible avec toute autre fonction salariée publique, avec tout emploi rémunéré ou avec l'exercice d'une activité lucrative.

Lorsque un élu communal cesse d'être électeur dans la commune, il est démissionnaire. Le gouvernement cantonal déclare d'office démissionnaire le conseiller municipal qui se trouve dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité et qui ne s'est pas démis de ses fonctions.

Les frais d'organisation des élections municipales (aménagement des locaux de vote, entretien du matériel, emplacements d'affichage pour les campagnes électorales) sont à la charge des communes et de l'Etat. Les communes sont aussi tenues d'expédier à tous les électeurs, dix jours au moins avant l'ouverture du scrutin, les bulletins électoraux et une notice explicative sur les élections. Les listes des candidats sont publiées dans la feuille d'avis officielle et affichées aux frais de l'Etat. Ce dernier participe directement aux frais électoraux des partis politiques dont les listes remplissent les conditions fixées par la loi (par exemple un pourcentage minimum de suffrages). En ville de Genève, chaque liste dispose de 6 000 francs suisses. Dans les communes, le subside varie de 300 à 800 francs suisses selon le nombre d'électeurs. Par contre, les frais d'impression des bulletins de vote et de campagne électorale sont à la charge des partis politiques.

---

1 Voir note à la page 13.

## 5.2. Devoirs et responsabilités des élus locaux

Avant d'entrer en fonction, les élus communaux prêtent le serment suivant: «Je jure ou je promets solennellement: d'être fidèle à la République et canton de Genève; d'obéir à la Constitution et aux lois et de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge; de garder le secret dans tous les cas où il me sera enjoint par le conseil municipal» (ce dernier point seulement pour les conseillers municipaux). Les membres des pouvoirs exécutifs communaux fraîchement élus, sont réunis souvent le 1<sup>er</sup> juin (anniversaire de l'entrée de Genève dans la Confédération) devant le gouvernement cantonal pour prêter ce serment. Une cérémonie se déroule ensuite dans chaque commune pour les conseillers municipaux. Les conseillers administratifs, maires et adjoints qui enfreignent leurs devoirs de fonction sont passibles de sanctions disciplinaires (qui sont sans effet sur d'éventuelles actions civiles et poursuites pénales). De telles mesures revêtent la forme de l'avertissement, voire dans les cas graves de la révocation.

L'obligation de s'abstenir mentionnée sous 5.1. implique la déclaration des intérêts personnels ou financiers.

## 5.3. Conditions de travail des élus communaux

Les conseillers municipaux se réunissent en général en fin d'après-midi ou le soir tant en séances plénières qu'en réunions de commissions. Ils reçoivent des jetons de présence. Le temps consacré à l'exercice du mandat varie selon l'importance de la commune. Certaines facilités sont accordées: secrétariat pour rédiger des rapports par exemple.

Les employeurs peuvent octroyer aux conseillers des facilités d'horaires, compte tenu des durées nécessaires à une activité politique.

Quant aux membres des pouvoirs exécutifs – à l'exception de ceux de la ville de Genève à plein temps – ils exercent leur mandat contre une indemnité souvent proportionnelle à l'importance de la commune. Ils bénéficient parfois d'une dérogation ou de facilités de la part de leur employeur principal pour exercer un tel mandat qui peut représenter un cinquième ou un quart d'une période de travail hebdomadaire (exception faite des mois de juillet et d'août).

L'Association des communes genevoises, regroupant tous les membres des pouvoirs exécutifs, organise des séances d'information plusieurs fois par année. Elle publie un bulletin et des lettres à l'intention de ses membres qui peuvent suivre une formation, à leurs frais, dans une école spécialisée en administration publique située dans le canton de Vaud voisin à Lausanne.

Chaque conseil municipal fixe ses indemnités. Pour les membres des pouvoirs exécutifs, les rémunérations varient selon l'importance de la commune.

En principe, les rémunérations des élus sont imposables. Toutefois, le fisc admet qu'une partie des revenus obtenus couvre les frais liés à l'exercice du mandat électif.

En outre, elles sont soumises aux législations concernant les cotisations sociales.

Quant à la représentation des sexes, dans la majorité des communes, le pouvoir exécutif est actuellement composé d'une femme et de deux hommes. Les femmes représentent environ le quart de l'effectif des assemblées.

## 6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES

Comme indiqué dans la note liminaire, les cantons suisses exercent les compétences générales, la Confédération n'assumant que des compétences expressément prévues dans la Constitution fédérale et la législation. De même, les communes ne peuvent s'occuper que des tâches confiées par les textes cantonaux en vigueur. Par exemple, les communes genevoises sont chargées de l'entretien de la voirie communale, des parcs et promenades, des cimetières, soit du domaine public communal. Elles assument la mise à disposition d'installations sportives, de crèches ou de jardins d'enfants (subsides) ou prêtent des locaux à des sociétés locales. Elles doivent fournir des bâtiments scolaires pour l'école maternelle et primaire (jusqu'à 12 ans), construire et entretenir les immeubles nécessaires à leurs activités. Certaines communes, surtout la ville de Genève avec l'opéra et des musées, jouent un rôle important en matière culturelle: bibliothèques, spectacles, musique et en faveur du logement social. La collecte des déchets ménagers, la lutte contre l'incendie et les pompes funèbres sont de leur ressort. Par contre, l'instruction publique, la police au sens large, la santé incombent à l'Etat de Genève notamment.

De nombreuses lois cantonales énoncent les tâches déléguées aux communes. Citons par exemple les domaines de l'organisation des élections et des votations fédérales, cantonales et communales, la lutte contre le feu et la protection civile, les bâtiments scolaires, la gestion des cours d'eau communaux. Quant à l'animation parascolaire dont la mission éducative est complémentaire à celles de la famille et de l'école, elle est constituée en un groupement formé du canton et des communes intéressées, formant une corporation de droit public. Il prend en charge les élèves de l'enseignement primaire, scolarisés dans les communes, durant les jours scolaires, à midi, l'après-midi et selon les besoins le matin.

Relevons aussi que les communes bénéficient contre rémunération des services de l'Etat de Genève notamment pour encaisser les impôts et traiter les résidus ménagers.

Enfin, il faut noter que dans un Etat fédératif, la répartition des tâches et la péréquation financière sont des *perpetua mobiles* tant entre les communes et les cantons qu'entre ces derniers et la Confédération. Actuellement, un projet de désenchevêtrement des activités et des contributions publiques entre les cantons et l'Etat fédéral, impliquant une modification de la Constitution fédérale est en préparation.

Sur le plan genevois, certains éléments du calcul de la capacité financière des communes ont été modifiés dès le 1<sup>er</sup> janvier 1992. De plus, une commission comprenant des représentants des communes et de l'Etat examine, sur la base d'un inventaire de propositions, une nouvelle répartition des tâches dans trente domaines différents, en fonction notamment de l'application du principe de subsidiarité.

Le tableau ci-après présente la distribution des compétences entre la Confédération, le canton et les communes.

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques ***
	Etat	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
<b>Administration générale</b>												
Sécurité, police	•	•	•		•	•		•	•	•	•	
Lutte contre l'incendie		•	•		•	•		•		•		
Protection civile	•	•	•		•	•		•		•	•	
Justice	•	•			•	•		•		•	•	
Etat civil	•	•	•		•	•		•	•	•	•	
Bureaux statistiques	•	•			•			•		•	•	
Registres électoraux		•		•		•		•		•	•	
<b>Enseignement**</b>												
Enseignement préscolaire		• (S)	• (I)		•		•	•		•	•	
Enseignement primaire		• (S)	• (I)		•	•		•		•	•	
Enseignement secondaire		•		•		•		•		•		1
Enseign. professionnel et technique	•	•			•	•		•		•	•	
Enseignement supérieur	•	•			•	•		•		•	•	
Education des adultes	•	•			•		•		•		•	
Divers												
<b>Santé Publique</b>												
Hôpitaux	•	•		•		•		•		•		2
Protection de la santé	•	•	•		•			•	•	•	•	



Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques ***
	Etat	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
<b>Circulation, Transport**</b>												
Voirie routière	●	●	●		●	●		●	●	●	●	
Transport (plan privé)												
Transport urbain routier		●	●		●	●		●		●		
Transport urbain sur voies ferrées		●	●		●	●		●		●		
Ports (plan privé)												
Aéroports (établissement public)	●	●			●	●		●	●	●	●	
<b>Services économiques</b>												
Gaz		●		●		●		●		●		4
Chauffage urbain		●		●		●		●		●		4
Eau		●		●		●		●		●		4
Agriculture, sylviculture, pêche	●	●			●	●		●	●	●	●	
Electricité		●		●		●		●		●		
Promotion économique		●	●		●		●	●		●		
Commerce et industrie (plan privé)												
Tourisme	●	●	●		●	●		●	●	●	●	
<b>Autres fonctions</b>												
Défense nationale	●	●			●	●		●	●	●	●	
Relations étrangères	●			●		●		●		●		
Aide au développement	●	●	●		●		●	●		●		
Exécution des peines		●		●		●		●		●		
Soins à domicile		●	●		●	●		●			●	

(\*) le canton

(\*\*) la compétence concerne les infrastructures (I) ou la gestion (M) ou les deux (●)

(\*\*\*) dans le cas où des remarques sont formulées, veuillez consulter la dernière page du tableau correspondant à ce pays

**REMARQUES**

1. Des textes fédéraux fixent les conditions des examens de maturité (baccalauréat).
2. La Confédération est responsable des hôpitaux militaires.
3. Les communes genevoises ont voix consultative dans des questions d'aménagement du territoire et de circulation touchant le périmètre communal: modification des limites de zones, projets de plans localisés de quartier, projets de plans de site notamment.
4. Services industriels de Genève (établissement public).

## **7. COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COMMUNES**

### **7.1. Coopération institutionnalisée**

Dans les cantons suisses, la collaboration intercommunale s'établit principalement par le moyen de deux instruments de droit public: la convention intercommunale et le syndicat intercommunal appelé aussi association des communes.

La convention intercommunale définit les modalités de collaboration pour un objet déterminé. Pour entrer en vigueur, les décisions prises par les organes communs doivent être ratifiées par les autorités de chaque partie contractante. Les principaux domaines d'application sont l'instruction publique, l'approvisionnement en eau et en énergie, la sauvegarde de l'environnement et l'aménagement du territoire. La convention prévoit donc une action volontaire à vocation unique.

Le syndicat intercommunal est, lui, une corporation publique, généralement dotée de la personnalité juridique, qui a pour but l'accomplissement en commun d'une ou plusieurs tâches d'intérêt public, mais sans possibilité d'attribution de compétences générales. Il est donc volontaire et à vocation unique ou multiple.

### **7.2. Dispositions législatives sur la coopération intercommunale**

Dans le canton de Genève, la loi prévoit la création de groupements intercommunaux dans lesquels deux ou plusieurs communes peuvent unir leurs efforts en vue d'assurer en commun des tâches déterminées relevant de leurs compétences. Le groupement est régi par des statuts soumis à l'approbation des conseils municipaux (organe délibérant) des communes intéressées. Le gouvernement cantonal, par son approbation, confère au groupement le caractère de corporation de droit public, dotée de la personnalité juridique.

En plus d'un centre informatique commun à plusieurs communes de moyenne grandeur, cette forme juridique s'applique à des centres sportifs intercommunaux, à un centre intercommunal de voirie, à un groupement intercommunal des déchets organiques et végétaux, sans omettre la protection civile et le parascolaire.

### **7.3. Coopération entre les collectivités locales dans différents pays**

En plus des jumelages que les communes genevoises décident librement, elles sont associées à la collaboration franco-genevoise de l'Etat de Genève et des départements français limitrophes de l'Ain et de la Haute-Savoie.

## 8. FINANCES

Les tableaux ci-après donnent des indications sur la structure financière des communes de Genève.

### Recettes courantes des communes genevoises en 1994

	Millions Sfr.	%
Impôts	899	78
*Revenu et fortune (personnes physiques)	666	58
*Bénéfice et capital (personnes morales)	146	12
*Taxe professionnelle communale	87	8
Revenus des biens	166	15
Revenus divers	39	3
Parts à des recettes	9	1
Dédommagements de collectivités	24	2
Subventions acquises	14	1
<b>TOTAL</b>	<b>1 151</b>	<b>100</b>

Source: Statistiques sur les comptes 1994 des communes genevoises.  
Département de l'Intérieur, de l'Environnement et des Affaires régionales, services financiers.

### Recettes d'investissement des communes genevoises en 1994

	Millions Sfr.	%
Transferts du patrimoine financier	19	34
Contributions de tiers	19	34
Facturation à des tiers	4	7
Subventions acquises	14	25
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>100</b>

Source: Statistiques sur les comptes 1994 des communes genevoises.  
Département de l'Intérieur, de l'Environnement et des Affaires régionales, services financiers.

### Dépenses des communes genevoises en 1994

	Courantes	Investissement	Total	%
Administration générale	176	31	207	15
Sécurité publique	93	3	96	7
Enseignement et formation	100	57	157	11
Culture et loisirs	292	53	345	24
Prévoyance sociale	106	8	114	8
Trafic	102	50	152	11
Environnement	90	45	135	9
Service financier	186	20	206	15
<b>TOTAL</b>	<b>1 145</b>	<b>267</b>	<b>1 412</b>	<b>100</b>

Source: Statistiques sur les comptes 1994 des communes genevoises.  
Département de l'Intérieur, de l'Environnement et des Affaires régionales, services financiers.

#### 8.1. Impôts communaux

La taxe professionnelle communale, perçue sur les personnes physiques et morales indépendantes, est un impôt exclusivement réservé aux communes genevoises. Elle est établie pour chaque contribuable sur la base de coefficients, applicables aux chiffres d'affaires annuels, aux loyers annuels de tous les immeubles, locaux et terrains occupés professionnellement et à l'effectif annuel des personnes travaillant dans l'entreprise. Seules de petites communes font recouvrer la taxe par l'Etat.

Les communes peuvent percevoir, en tant que prélèvement supplémentaire aux impôts cantonaux, des centimes additionnels (i.e. pourcentage) applicables aux contributions publiques sur le revenu et la fortune des personnes physiques d'une part et sur le bénéfice net et le capital des personnes morales d'autre part (aucune commune n'utilise la compétence d'encaisser des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur les chiens).

En principe, les communes genevoises sont libres de fixer chaque année, lors du vote du budget de l'année suivante et selon les besoins, les modalités de la taxe professionnelle et le nombre de centimes additionnels à percevoir sur les personnes physiques et sur les personnes morales.

Les communes ne sont pas habilitées à instituer d'autres impôts que ceux cités ci-dessus. Par contre, elles peuvent fixer librement des taxes pour des prestations précises et des émoluments administratifs.

En ce qui concerne deux impôts cantonaux spéciaux, c'est-à-dire les impôts sur les bénéfices et gains immobiliers d'une part et l'impôt spécial sur les bénéfices d'aliénation, de remise ou de liquidation de certaines entreprises d'autre part, la commune où est situé l'immeuble ou l'entreprise reçoit 15 % des recettes correspondantes. Une partie de la taxe sur les contrats d'assurance contre l'incendie des immeubles est attribuée à raison de 15 % à la ville de Genève et de 25 % aux autres communes au prorata du nombre d'habitants.

De plus, un fonds d'équipement communal, doté de la personnalité juridique par une loi cantonale, vient en aide à certaines conditions aux communes qui ont procédé à des investissements nécessaires par le moyen de l'endettement. Le quart des droits de vente, en matière immobilière, permet de prendre en charge une partie des intérêts des emprunts ainsi contractés ainsi que des tâches finalement assumées par l'ensemble des communes (incinération des résidus par exemple).

En outre, la commune sur le territoire de laquelle a lieu une vente volontaire aux enchères publiques de bien mobiliers reçoit le quart des droits perçus. Les communes reçoivent aussi une partie des impôts découlant de la dissolution de réserves et de provisions.

Les communes genevoises ne reçoivent pas de parts d'impôts non liées aux montants collectés au niveau cantonal.

## **8.2. Subventions**

Contrairement à la partie des recettes que les communes peuvent utiliser librement (sauf par exemple le fonds d'équipement communal précité), les subventions ont un objectif précis: aide à l'exploitation d'une entité ou subside pour la construction d'un équipement. Il en va de même des dédommagements, sommes versées à une collectivité publique pour une prestation d'intérêt général bénéficiant à toute une région: l'Etat de Genève verse à la ville de Genève un montant annuel de 13 millions de francs suisses pour l'entretien de ses routes, par exemple.

Quant aux subventions reçues par les communes genevoises, elles concernent:

- des tâches annuelles de fonctionnement: instruction et matériel de protection civile, service d'incendie et de secours de la ville de Genève, manifestations et fournitures sportives, améliorations foncières notamment sans omettre la part cantonale annuelle de presque 15 millions de francs suisses au groupement pour l'animation parascolaire;
- des rétrocessions de sommes reçues pour le fonctionnement de la part de la Confédération (protection civile) ou d'autres communes (la ville de Genève se voit rétrocéder par l'Etat des sommes versées par les autres communes pour le service d'incendie et de secours);
- des investissements comme des écoles, des installations sportives et des abris publics de protection civile;
- des rétrocessions, pour des investissements, de subventions fédérales par l'Etat de Genève, par exemple pour des abris publics de protection civile.

Le cas de la protection civile illustre ce mécanisme de transferts multiples à la fois pour les budgets de fonctionnement et d'investissement. La législation fédérale conditionne les versements aux communes à des aides cantonales; c'est pourquoi les versements transitent par les budgets cantonaux avant de parvenir aux communes. Ces dernières peuvent recevoir donc à la fois des subventions de fonctionnement et d'investissement de la Confédération et du canton, voire en plus, un dédommagement pour telle prestation. Par contre tout en recevant ces cinq catégories de subsides pour leurs activités de protection civile, elles doivent participer au financement d'abris privés obligatoires construits par des particuliers.

En principe, toutes les catégories de subsides ou d'aides doivent avoir une base légale avant d'être inscrites dans un budget. Dès lors, les pouvoirs exécutifs ne peuvent modifier les systèmes en vigueur qu'en présentant des projets de loi aux assemblées.

### **8.3. Péréquation financière entre les communes et de l'Etat avec les communes**

Dans le canton de Genève, il existe un système de péréquation financière horizontale à propos de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entre les communes de travail et celles de domicile. Plus ces dernières sont faibles financièrement, plus elles reçoivent une part importante d'impôt cantonal sur laquelle elles font calculer (par l'administration fiscale cantonale) les centimes additionnels (cf. 8.1.) qu'elles ont votés. Les communes ne perçoivent leurs centimes additionnels sur les personnes morales que sur les 80 % des impôts cantonaux, les 20 % restant subissent une imposition, au taux moyen communal, dont le produit est réparti chaque année entre toutes les communes, compte tenu de leur capacité financière. Cette dernière sert aussi à attribuer certaines subventions cantonales (péréquation financière verticale). Par exemple, seules les communes financièrement faibles reçoivent des subsides pour la construction de bâtiments scolaires, voire d'installations sportives.

### **8.4. Autres sources de revenus des communes**

En plus des impôts, des parts à des impôts et des subsides, les communes genevoises obtiennent des revenus de leurs biens mobiliers et immobiliers et en contrepartie de certaines prestations: billets d'entrée à des installations sportives, des piscines, des patinoires, des salles de spectacles, etc. Elles peuvent percevoir des émoluments pour des activités administratives spécifiques sans oublier les amendes !

### **8.5. Emprunts communaux**

Comme toute autre délibération communale, l'autorisation d'emprunter votée par un conseil municipal doit obtenir l'aval du gouvernement cantonal de Genève. L'emprunt doit servir à financer, en partie, des investissements uniquement. En effet, la commune doit assurer un autofinancement suffisant de ses équipements.

Quant aux sources d'emprunt, les communes recourent à des crédits bancaires, notamment auprès de la Banque cantonale de Genève dont elles sont avec l'Etat de Genève les actionnaires majoritaires. Les grandes communes, surtout la ville de Genève, peuvent émettre des emprunts publics. D'autres se groupent parfois pour lancer de telles émissions avec des collectivités locales d'autres cantons.

Vu les conditions favorables du marché suisse des capitaux, les communes genevoises ne recourent pas au crédit à l'étranger.

### **8.6. Contrôle économique**

Le contrôle économique s'exerce notamment lors de l'examen de toutes les délibérations des conseils municipaux par le ministère concerné ou le gouvernement de l'Etat de Genève. De plus, des plans financiers pluriannuels peuvent être élaborés; ils contiennent une vue d'ensemble des charges et des revenus de fonctionnement, une récapitulation des investissements, une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement sans omettre l'étude de l'évolution du patrimoine et de l'endettement.

En janvier ou février de chaque année, l'ensemble des budgets des collectivités publiques suisses est publié avec des analyses des chiffres par rapport à d'autres agrégats de l'économie nationale.

Dans le canton de Genève, le budget communal doit être équilibré. Un excédent de charges est possible, jusqu'à concurrence du montant des amortissements, mais pour autant que cet excédent soit couvert par la fortune nette. Dans ce cas, la commune a l'obligation d'élaborer un plan financier jusqu'au retour à l'équilibre, (à approuver par le ministère). Hormis ce cas, si une commune refuse, sans raison valable, d'équilibrer son budget, les autorités cantonales prévoient la couverture nécessaire, soit en réduisant les dépenses soit en augmentant le nombre des centimes additionnels.

## **9. CONTROLES EXERCES SUR LES COMMUNES GENEVOISES**

### **9.1. Autorité compétente pour le contrôle administratif**

C'est le gouvernement cantonal (conseil d'Etat) qui exerce la surveillance sur les communes. Toute délibération d'un conseil municipal d'une commune doit être soumise à l'examen du conseil d'Etat ou du ministère chargé par ce dernier du contrôle des communes. Pour entrer en vigueur, toute délibération doit donc être approuvée par l'Etat cantonal et ne pas avoir fait l'objet d'une demande de référendum selon les conditions requises.

Le gouvernement cantonal peut aussi désigner un ou plusieurs administrateurs à titre provisoire lorsque les autorités d'une commune ne peuvent pas être régulièrement constituées ou sont momentanément empêchées d'exercer leurs fonctions.

### **9.2. Contrôle de légalité**

Les services du ministère compétent examinent la légalité des délibérations votées par les conseils municipaux. L'annulation est prononcée par le conseil d'Etat en cas de violation des lois et règlements en vigueur et si les choix sont effectués en dehors des séances légalement convoquées.

### **9.3. Contrôle d'opportunité**

Ce type de contrôle s'exerce principalement sur les options financières. Des discussions s'instaurent entre l'Etat de Genève et la commune concernée sur l'opportunité de décisions qui pourraient excéder la capacité fiscale de cette dernière par exemple.

### **9.4. Recours en cas d'exercice abusif du contrôle ou de restrictions injustifiées à l'autonomie**

Les communes genevoises peuvent recourir au gouvernement (conseil d'Etat) contre les décisions du ministère chargé du contrôle et à l'assemblée législative (grand conseil) contre quelques décisions du gouvernement, en matière financière. Si une commune estime que, dans une affaire, son autonomie est enfreinte, elle a accès au Tribunal fédéral en dernier ressort.

### **9.5. Vérification des comptes annuels**

D'abord, on peut citer comme mesure de contrôle interne l'obligation de la signature collective (double signature) pour tout ordre de paiement par exemple. De plus, tout conseil municipal peut nommer une commission des finances chargée notamment d'examiner le projet de budget et/ou les comptes.

Quant au contrôle fiduciaire, il prend trois formes:

- pour les communes jusqu'à 3 000 habitants, ce sont les services du ministère ou une fiduciaire agréée par ce dernier;
- pour les autres communes, des fiduciaires agréées procèdent aux contrôles et établissent un rapport de révision à l'intention du conseil municipal;
- la ville de Genève dispose de son propre service de contrôle financier.

Les communes transmettent les rapports de l'organe de contrôle fiduciaire au ministère qui élabore des directives en la matière.

### **9.6. Autres formes de contrôle**

A titre complémentaire, on peut mentionner que les règlements des conseils municipaux sont soumis à l'approbation du gouvernement genevois. Des dispositions précisent les principes de la tenue de la comptabilité dans le cadre du plan comptable adopté par le conseil d'Etat.

## **10. RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE DES DECISIONS DES COMMUNES GENEVOISES**

Toute délibération d'un conseil municipal qui revêt la forme d'un acte administratif et toute décision du conseil administratif, du maire ou d'un adjoint peuvent faire l'objet d'un recours auprès du conseil d'Etat. Ce dernier exerce dans ce domaine une compétence générale à moins qu'une disposition de droit cantonal n'institue une autre autorité de recours qui est souvent le Tribunal administratif. Ce dernier connaît par exemple des recours du personnel communal si le statut ne prévoit pas une autre voie.

## **11. PERSONNEL ADMINISTRATIF COMMUNAL**

Dans ce domaine, les communes genevoises disposent d'une marge d'appréciation si bien qu'il n'est pas aisé de dégager des pratiques uniformes.

Le statut du personnel prévoit les catégories de personnel. Les fonctionnaires, par exemple, sont les personnes nommées par le pouvoir exécutif pour exercer, à temps complet ou à temps partiel, une fonction permanente. Certaines communes engagent des personnes sur la base de contrats de droit privé notamment pour une mission d'une durée limitée.

Le conseil municipal décide du statut du personnel communal et de l'échelle des traitements bien qu'un tel statut ne soit pas obligatoire. Cependant, il existe des liens entre les textes cantonaux et les dispositions communales, ces dernières reprenant parfois certaines règles appliquées par l'Etat de Genève. Le statut du personnel fédéral peut aussi servir de référence.

Le conseil administratif ou le maire et ses adjoints engagent et nomment le personnel de l'administration municipale. Ils fixent aussi la rémunération et exercent la responsabilité disciplinaire.

## **12. REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS**

Une commission mixte communes/Etat de Genève réfléchit à une nouvelle répartition des tâches et des ressources dans trente domaines différents.

## **Deuxième partie**

### **Canton de Neuchâtel**

#### **Situation en 1997**

## TABLE DES MATIERES

	Page
<b>1. CADRE JURIDIQUE</b> .....	33
1.1. Dispositions constitutionnelles .....	33
1.2. Textes législatifs .....	33
<b>2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	33
2.1. Données statistiques.....	33
2.2. Structures spécifiques .....	34
2.3. Réglementation en matière de modification des structures .....	34
2.4. Services généraux de l'administration centrale au niveau local.....	34
<b>3. ORGANES DES COMMUNES NEUCHATELOISES</b> .....	34
3.1. Organe délibérant.....	34
3.2. Organe exécutif.....	35
3.3. Répartition des pouvoirs.....	35
3.4. Dispositions juridiques sur les structures internes.....	35
<b>4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISION</b> .....	35
4.1. Référendums communaux.....	35
4.2. Autres formes de participation directe.....	35
<b>5. STATUT DES ELUS LOCAUX</b> .....	36
5.1. Conditions d'éligibilité et mandat.....	36
5.2. Devoirs et responsabilités des élus communaux .....	36
5.3. Conditions de travail des élus communaux.....	36
<b>6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	37
<b>7. COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COMMUNES</b> .....	42
7.1. Coopération institutionnalisée .....	42
7.2. Dispositions législatives sur la coopération intercommunale .....	42
7.3. Coopération entre les collectivités locales dans différents cantons et pays .....	43

<b>8.</b>	<b>FINANCES</b> .....	43
8.1.	Impôts communaux.....	43
8.2.	Subventions.....	43
8.3.	Péréquation financière .....	45
8.4.	Autres sources de revenus des communes .....	45
8.5.	Emprunts communaux .....	45
8.6.	Contrôle économique.....	45
<b>9.</b>	<b>CONTROLES EXERCES SUR LES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	45
<b>10.</b>	<b>RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE DES DECISIONS DES COMMUNES</b> .....	46
<b>11.</b>	<b>PERSONNEL COMMUNAL</b> .....	46
<b>12.</b>	<b>REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS</b> .....	46

## **1. CADRE JURIDIQUE**

### **1.1. Dispositions constitutionnelles**

La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 21 novembre 1858 fait allusion aux districts et communes (article 4) et prévoit la surveillance du gouvernement cantonal (conseil d'Etat) sur les communes (article 53).

Enfin, les articles 64 à 69 constituent un chapitre consacré exclusivement aux communes, y compris les limites de leur autonomie, les moyens de contrôle de l'Etat, l'organisation des communes, etc.

### **1.2. Textes législatifs**

- Loi sur les communes, du 21 décembre 1964 (Lcom) avec modifications du 24 juin 1996;
- Décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971;
- Règlement sur les finances et la comptabilité des communes, du 18 mai 1992 (RFC);
- Directives aux communes concernant les amortissements, du 5 décembre 1994;
- Directives aux organes de révision des comptes communaux, du 8 novembre 1995;
- Loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 (LDP);
- Règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques, du 15 mai 1985.

## **2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES**

### **2.1. Données statistiques**

Le canton est divisé en six districts (pas de pouvoir régional) et compte soixante-deux communes comme en 1950.

La superficie du canton de Neuchâtel est de 716 km<sup>2</sup> (sans les surfaces des lacs de Neuchâtel et de Biègne), la plus grande commune étant La Chaux-de-Fonds avec 5 586 hectares et la plus petite Auvègnier totalisant 142 hectares. La superficie moyenne des communes est de 1 155 hectares.

Quant à la population totale à la fin de 1995, elle se monte à 166 270 habitants dont 37 669 à la Chaux-de-Fonds, la plus peuplée, et soixante-six pour Engollon. La population moyenne des soixante-deux communes est de 2 682 personnes. La répartition des communes est la suivante, selon le nombre d'habitants:

## Les communes du canton de Neuchâtel d'après leur population

Habitants	Nombre	% du total
De 1 000	33	53
De 1 001 à 5 000	24	39
De 5 0001 à 10 000	2	3
De 10 001 à 50 000	3	5
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	<b>100</b>

### 2.2. Structures spécifiques

Selon la définition fédérale, le canton de Neuchâtel comprend deux agglomérations: celle de Neuchâtel et celle de La Chaux-de-Fonds.

### 2.3. Réglementation en matière de modification des structures

La loi garantit l'existence des communes, leur territoire et leurs biens. A la demande des intéressés, ou si le besoin l'exige, la loi prévoit la fusion des communes ou ordonne le démembrement d'une commune existante.

### 2.4. Services généraux de l'administration centrale au niveau local

L'administration centrale cantonale collabore avec les communes en matière de taxations et perceptions fiscales, d'instruction publique, d'assistance, etc. Les services généraux de l'administration centrale au niveau local sont, par exemple, la justice, l'office des poursuites et faillites, le registre du commerce.

## 3. ORGANES DES COMMUNES NEUCHÂTELOISES

### 3.1. Organe délibérant

Le conseil général est l'organe délibérant. Ses membres sont élus par le peuple (y compris les étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement) à raison d'un siège par cinquante habitants (minimum: neuf membres dans les communes de moins de 300 habitants, sinon quinze; maximum: quarante et un). La durée de leur mandat est de quatre ans. Ils sont élus suivant le principe de la représentation proportionnelle. Le système majoritaire à un tour est possible dans les communes de moins de 750 habitants. Dans ces communes, le conseil général prévoit par voie de règlement, soit le système proportionnel, soit le système majoritaire. La décision de retour au système majoritaire est obligatoirement soumise au référendum. Le système électoral ne peut être changé dans les trois mois qui précèdent une élection. Une réduction du nombre des conseillers généraux est envisagée.

### **3.2. Organe exécutif**

Le conseil communal est composé de trois, cinq ou sept membres élus par le conseil général, pour quatre ans, au scrutin secret, à la majorité absolue. En outre, le conseil communal représente la commune à l'égard des tiers; il est chargé de toutes les affaires concernant l'administration communale que la loi n'attribue pas à une autre autorité (conseil général, Commission scolaire et autres).

Enfin, c'est au conseil communal qu'appartient de nommer et révoquer tous les employés de l'administration. Il désigne l'administrateur communal qui signe au nom du conseil communal et qui, dans les communes de plus de 10 000 habitants, est dénommé chancelier.

### **3.3. Répartition des pouvoirs**

Le conseil communal gère la commune, dirige l'administration, propose les règlements, les arrêtés (par exemple les transactions immobilières), le budget et les comptes au conseil général; il supervise la police locale.

Le conseil général élit le conseil communal, la Commission scolaire (exécutif responsable de l'école) et les autres commissions; il adopte les règlements, les arrêtés, le budget et les comptes de la commune.

### **3.4. Dispositions juridiques sur les structures internes**

Le conseil général élit chaque année au scrutin secret, à la majorité absolue, son bureau. Il peut élire, outre la commission scolaire et la commission chargée d'examiner le budget et les comptes, d'autres commissions. Il arrête et modifie les règlements communaux.

## **4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISION**

### **4.1. Référendums communaux**

Il existe un droit de référendum pouvant être exercé par 15 % des électeurs communaux, à l'égard de tous les arrêtés votés par le conseil général (sauf sur le budget, les comptes et les arrêtés urgents).

### **4.2. Autres formes de participation directe**

Il existe aussi un droit d'initiative, pouvant être exercé par 15 % des électeurs communaux pour demander l'adoption par le conseil général d'un arrêté, d'un règlement ou d'un projet quelconque conçu en termes généraux ou rédigé de toute pièce.

## **5. STATUT DES ELUS LOCAUX**

### **5.1. Conditions d'éligibilité et mandat**

Tout électeur et toute électrice suisse âgés de 18 ans révolus et domiciliés dans la commune sont éligibles au conseil général (assemblée) et au conseil communal (exécutif). Les membres de ce dernier sont élus par l'assemblée.

La durée des mandats est de quatre ans. Les élus sont immédiatement rééligibles.

Les élus cessent de faire partie des autorités lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions d'éligibilité, notamment s'ils cessent d'avoir leur domicile dans le ressort communal ou s'ils sont déclarés, par jugement, incapables de revêtir une charge ou une fonction officielle ou encore s'ils tombent sous le coup d'une incompatibilité absolue.

Un élu communal peut exercer d'autres mandats électifs sur les plans intercommunal, cantonal et fédéral (assemblées).

Les membres du conseil d'Etat (gouvernement cantonal), le chancelier d'Etat, les fonctionnaires et les employés communaux, à l'exception du corps enseignant, ne peuvent faire partie des conseils communal et général. Les membres du conseil communal ont voix consultative dans le conseil général, mais ils ne peuvent en faire partie. Ces principales incompatibilités absolues sont complétées par des normes relatives. Citons qu'aucun membre du conseil communal ne peut assister à une discussion, ni prendre part à une décision dans laquelle il aurait un intérêt ou qui concernerait son conjoint ou un parent. Les communes ont la faculté d'étendre par voie réglementaire, cette incompatibilité relative au conseil général et à d'autres commissions.

Quant au financement des campagnes électorales, il n'existe pas de dispositions spécifiques. Par contre, en plus des frais relatifs à la convocation et au fonctionnement des bureaux électoraux et de dépouillement, les communes remboursent les frais d'impression des bulletins électoraux, i.e. listes des candidats (au maximum 2 par électeur inscrit et à condition de l'accord préalable à l'impression et lorsque la liste a obtenu au moins 5 % des suffrages).

### **5.2. Devoirs et responsabilités des élus communaux**

Une loi du 26 juin 1989 sur la responsabilité fixe certaines règles. Il n'y a pas de déclaration obligatoire des intérêts personnels et financiers. Une partie lésée doit d'abord agir contre la collectivité qui, elle, dispose du droit de recours contre l'élu qui a causé le dommage intentionnellement ou par négligence grave.

### **5.3. Conditions de travail des élus communaux**

Les conseillers généraux qui se réunissent en général le soir ou en fin d'après-midi, tant pour les séances plénières que pour les réunions de commissions, reçoivent des jetons de présence et le remboursement de leurs frais. Le temps nécessaire à l'accomplissement d'un tel mandat varie selon l'importance de la commune. Quant aux conseillers communaux, ils exercent leurs mandats à temps partiel (sauf dans les grandes villes où ils sont à plein temps) et reçoivent une indemnité annuelle souvent proportionnelle à la taille de la commune. Certains obtiennent des facilités de leur employeur par exemple un aménagement du temps de travail.

A titre d'exemple, les fonctionnaires de l'Etat de Neuchâtel qui exercent un mandat communal ont droit à quinze journées par an pour l'assumer.

Les élus n'ont pas droit à un congé si ce n'est les vacances usuelles.

Il n'existe pas de formation officielle; toutefois certains partis politiques veillent à développer les connaissances de leurs candidats et des élus. La documentation consiste en textes légaux et réglementaires.

Ce sont les règlements communaux qui prévoient des dispositions concernant la rémunération des élus communaux. Les jetons de présence accordés aux conseillers généraux sont fonction de la durée et du nombre de séances alors que les indemnités accordées aux conseillers communaux sont en général forfaitaires.

Les rémunérations ainsi que les indemnités des élus sont imposables, sauf ce qui représente la couverture de frais engagés pour une telle activité politique (transports, repas).

Les femmes représentent entre un quart et un tiers des élus communaux.

## **6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES**

Les communes exercent des compétences générales sur le plan local, notamment pour leur administration, le sport, la culture, la police, l'exploitation de leur patrimoine (immeubles locatifs, domaines, écoles, forêts).

En outre, toutes les tâches énoncées dans les législations fédérale et cantonale dont les communes doivent aussi s'occuper leur sont déléguées. Citons à titre d'exemples la protection civile, l'état civil et la lutte contre les incendies, dans le domaine de l'administration générale.

Le tableau ci-après montre la répartition des compétences entre l'Etat de Neuchâtel et les communes.

A la suite d'une enquête auprès des communes sur la collaboration intercommunale et le pouvoir régional, un projet de loi modifiant la loi sur les communes dans ce domaine a été présenté à la fin août 1995 à l'organe législatif (grand conseil) qui l'a adopté le 24 juin 1996 en instituant les syndicats régionaux (syndicats intercommunaux, plurifonctions, à géométrie variable).

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques ***
	Etat	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
<b>Administration générale</b>												
Sécurité, police	•	•	•		•	•		•	•	•	•	1
Lutte contre l'incendie		•	•		•	•		•		•	•	2
Protection civile	•	•	•		•	•		•		•	•	
Justice	•	•			•	•		•		•	•	
Etat civil	•	•	•		•	•		•	•	•	•	
Bureaux statistiques	•	•			•	•		•		•	•	
Registres électoraux		•		•		•		•		•	•	
<b>Enseignement**</b>												
Enseignement préscolaire		• (S)	•		•		•	•		•	•	
Enseignement primaire		• (S)	•		•	•		•		•	•	
Enseignement secondaire	•	•		•		•		•		•		
Enseign. professionnel et technique	•	•	•		•	•		•		•	•	
Enseignement supérieur	•	•			•	•		•		•	•	
Education des adultes		•			•		•		•		•	
Divers												
<b>Santé Publique</b>												
Hôpitaux	•	•	•		•	•		•		•		3
Protection de la santé	•	•	•		•			•	•	•	•	3

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques **
	Etat	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
<b>Action Sociale</b>												
Crèches et garderies			•	•			•		•	•		
Aide familiale et jeunesse	•	•	•		•	•		•	•	•	•	
Maisons de repos	•	•	•		•	•			•			
Sécurité sociale	•	•			•	•		•	•	•	•	
Divers												
<b>Logement et Urbanisme</b>												
Logement	•	•	•		•		•	•	•	•	•	5
Urbanisme		•	•		•	•		•	•	•	•	
Aménagement du territoire	•	•	•		•	•		•	•	•	•	6
<b>Environnement, Salubrité</b>												
Epuration des eaux	•	•	•		•	•		•	•	•	•	
Ordures ménagères et déchets	•	•	•		•	•		•	•	•	•	7
Cimetières et services funèbres		•	•		•	•		•		•		8
Abattoirs (plan privé)												
Protection de l'environnement	•	•	•		•	•		•	•	•	•	
Protection du consommateur	•	•			•	•		•		•	•	
<b>Culture, Loisirs et Sports</b>												
Théâtres & concerts		•	•		•		•	•	•	•	•	2
Musées, bibliothèques	•	•	•		•	•		•		•		4
Parcs et espaces verts			•	•		•		•		•		
Sports et loisirs	•	•	•		•		•	•	•	•	•	

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques ***
	Etat	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Cultes			●									
Divers												
<b>Circulation, Transport**</b>												
Voirie routière	●	●	●		●	●		●	●	●	●	
Transport (plan privé)												
Transport urbain routier		●	●		●	●		●		●		
Transport urbain sur voies ferrées		●	●		●	●		●		●		
Ports (plan privé)												
Aéroports	●	●	●		●	●		●	●	●	●	
Divers												
<b>Services économiques</b>												
Gaz		●	●		●	●		●		●		10
Chauffage urbain		●	●		●	●		●		●		
Eau		●	●		●	●		●		●		
Agriculture, sylviculture, pêche	●	●	●		●	●		●	●	●	●	10
Electricité		●	●		●	●		●		●		10
Promotion économique		●		●			●	●		●		
Commerce et industrie	●											
Tourisme	●	●	●		●	●		●	●	●	●	
Divers												
<b>Autres fonctions</b>												

(\*) le canton

(\*\*) la compétence concerne les infrastructures (I) ou la gestion (M) ou les deux (●)

(\*\*\*) dans le cas où des remarques sont formulées, veuillez consulter la dernière page du tableau correspondant à ce pays

**REMARQUES**

1. Les communes disposent d'une police municipale, tandis que le canton est responsable de la police judiciaire et de la circulation.
2. Des subsides sont accordés par le canton.
3. Les communes sont responsables de la gestion, tandis que le canton exerce une surveillance.
4. Les municipalités disposent de la compétence principale.
5. La Confédération accorde des aides au canton. En outre, des aides sont accordées par les municipalités.
6. Les communes sont consultées sur tous les projets de loi cantonaux les concernant. Cette procédure est obligatoire lorsqu'un texte a pour elles une incidence financière. Aussi, les communes élaborent les plans communaux dans le cadre des orientations fixées par le canton et sous sa surveillance.
7. Les communes assument le ramassage, tandis que le canton est responsable des stations d'incinération et du traitement spécial.
8. Des normes sont établies par le canton.
9. Le canton est responsable de l'approvisionnement principal, tandis que les communes gèrent les réseaux secondaires.
10. Le canton est responsable pour la pêche et le chasse.

## **7. COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COMMUNES**

### **7.1. Coopération institutionnalisée**

Dans le canton de Neuchâtel, la loi sur les communes prévoit la possibilité de constituer un syndicat intercommunal lorsque deux ou plusieurs communes veulent unir leurs efforts en vue d'assumer en commun des tâches relevant de leur compétence. Il y en a actuellement vingt-huit dont cinquante-deux communes font partie dans les domaines scolaires, aquatiques (alimentation et épuration) et sportifs principalement. De plus, il existe de nombreuses collaborations administratives et techniques réglées par conventions intercommunales dans les domaines de l'informatique, la fourniture d'énergie, le ramassage et le traitement des déchets, la lutte contre le feu notamment.

En outre, des communes participent à des institutions de droit privé, principalement à des fondations relevant du domaine de la santé, à des compagnies d'énergie, ou à des sociétés de transport collectif et de parcage.

Ces modes de coopération s'établissent sur une base volontaire et pour un seul objectif à la fois. Un syndicat intercommunal acquiert la personnalité juridique de droit public dès qu'il est doté d'un règlement général exécutoire (que le gouvernement cantonal doit approuver). Il comprend un conseil intercommunal – comprenant notamment un conseiller communal de chaque commune membre – qui élit pour quatre ans un comité. La décision d'adhésion à un syndicat intercommunal incombe au conseil général de la commune intéressée.

Sauf exception, les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents du conseil intercommunal. Les décisions du syndicat sont donc exécutoires sans l'approbation des communes membres, sauf la modification du but. Il existe aussi un référendum en matière intercommunale, ce qui souligne l'autonomie de ces syndicats.

Toutefois, depuis les années 90, des interventions parlementaires au grand conseil neuchâtelois ont porté sur la modification de la loi sur les communes, notamment sur la collaboration régionale. Sans vouloir créer un pouvoir politique à ce niveau – vu que de nombreuses collaborations intercommunales se développent déjà souvent par district (il y en a six dans le canton) – le parlement a voté le 24 juin 1996 une disposition sur la notion de syndicat régional. C'est un groupement intercommunal dans lequel certaines activités, dites principales, sont assumées en commun par toutes les communes membres et d'autres tâches, dites secondaires, par certaines d'entre elles seulement. Il en résulte la constitution de conseils régionaux élisant des comités régionaux.

Cette institution élargit la collaboration intercommunale à plusieurs domaines dans le même organisme qui peut être qualifié «à vocations multiples» et sur un plan régional (proximité des communes concernées). Elle devrait améliorer la coopération tout en réduisant les charges pour chaque entité. Le syndicat régional ne constitue donc pas un nouvel échelon de pouvoir mais un outil amélioré, à disposition des communes d'une même région.

### **7.2. Dispositions législatives sur la coopération intercommunale**

Dans le canton de Neuchâtel, ce sont les lois sur les communes (Titre VI) et sur les droits politiques (Titre IV, chapitre 3 – Référendum en matière intercommunale) qui contiennent les dispositions de ce domaine.

Si la Constitution cantonale (article 65 alinéa 2) prévoit la fusion de communes, elle n'est pas pratiquée. Si, sur le principe, certaines autorités communales sont favorables à ce mode de procéder pour résoudre plus facilement certains problèmes de fonctionnement, dans la pratique des propositions concrètes ne sont pas faites.

### 7.3. Coopération entre les collectivités locales de différents cantons et pays

Les syndicats auxquels appartiennent des communes d'autres cantons sont soumis en règle générale à la législation et à la juridiction du canton dans lequel se déroule la partie la plus importante de leur activité.

Il n'existe pas, dans le canton de Neuchâtel, de dispositions législatives particulières à ce sujet. Les communes décident librement des jumelages, par exemple. Avec des collectivités locales françaises limitrophes, il existe des conventions intercommunales transfrontalières et un programme d'action et de coopération.

## 8. FINANCES

Le tableau ci-après présente la structure financière des communes du canton de Neuchâtel en 1994.

### La structure financière des communes du canton de Neuchâtel en 1994

	REVENUS		DEPENSES	
	millions	%	millions	%
Administration générale	20,5	1,7	60,2	5,0
Sécurité publique	9,8	0,8	40,9	3,4
Enseignement et formation	129,9	10,7	281,9	23,3
Culture et loisirs	17,4	1,4	62,0	5,1
Prévoyance sociale	17,2	1,4	87,8	7,3
Santé	172,9	14,3	208,9	17,3
Trafic	8,0	0,7	63,4	5,3
Environnement	58,7	4,8	81,7	6,8
Economie publique	232,9	19,2	212,8	17,6
Finances et impôts	545,0	45,0	108,4	8,9
<b>TOTAL</b>	<b>1 212,3</b>	<b>100,0</b>	<b>1 208,0</b>	<b>100,0</b>

Source: Rapport du département des Finances et des Affaires sociales de l'Etat de Neuchâtel, exercice 1995 pp D 143 Tableau 6 et D 144 Tableau 7.

### 8.1. Impôts communaux

Les impôts exclusivement perçus par les communes neuchâteloises sont les contributions directes sur le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que sur le capital et le bénéfice des personnes morales. A certaines conditions, elles peuvent prélever une taxe foncière auprès des personnes physiques propriétaires d'immeubles, en fonction de l'estimation cadastrale de ces derniers.

Contrairement à la pratique suisse d'impôts directs communaux établis sur les mêmes bases que les impôts directs perçus par les cantons (centimes additionnels communaux calculés sur les impôts cantonaux découlant des barèmes et des dispositions légales en vigueur), les communes neuchâteloises ont la faculté soit de percevoir de tels centimes soit d'établir leurs propres règles pour les impôts directs des personnes physiques. Elles peuvent frapper la fortune d'un impôt proportionnel ou d'un impôt progressif mais qui ne peut dépasser 3 % et le revenu d'un impôt progressif ne devant pas excéder 13 %. De plus, elles ont la faculté d'établir des taux moins élevés pour les zones de leur territoire possédant des services publics moins développés que les autres zones.

Dans la pratique ces ressources peuvent être collectées séparément par l'Etat de Neuchâtel d'une part et par la commune d'autre part. Si le système du bordereau unique est retenu, il permet deux solutions: perception par la commune ou perception par l'Etat (des deux impôts), au choix de la commune.

Par contre, les impôts directs communaux sur le capital et le bénéfice des personnes morales ne sont perçus que sous forme de centimes additionnels sur les impôts cantonaux. En matière de taxes et d'émoluments perçus exclusivement par les communes, citons les taxes hospitalières et d'épuration, les émoluments de ramassage et de traitement des déchets solides, qu'elles ont la faculté de prélever.

Les communes sont libres de fixer le barème d'imposition des personnes physiques (à condition qu'il ne dépasse pas 13 % du revenu et 3 % sur la fortune); elles peuvent, dans l'autre cas cité, approuver des centimes additionnels avec un maximum de 100 centimes par franc d'impôt cantonal. Pour les personnes morales, les communes fixent par vote le barème de leurs impôts sur le capital et le bénéfice sur la base des impôts cantonaux sans toutefois pouvoir dépasser 100 centimes.

Les communes neuchâteloises ne peuvent instituer de nouveaux impôts ou taxes que si elles y sont habilitées par la loi. Elles sont libres de fixer des redevances.

Ajoutons que les communes du lieu de travail reçoivent 75 % de la compensation financière versée par la France au titre d'impôt des frontaliers résidant en France et travaillant sur le territoire du canton de Neuchâtel.

En outre, les communes reçoivent, selon une formule instituant une certaine péréquation financière, 51 % de la part du canton à l'impôt fédéral direct, dont 1 % est versé à un fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile.

Sur un total de 410,6 millions de francs suisses d'impôts perçus par les communes neuchâteloises en 1994 (à l'exclusion des taxes), 350,3 millions de francs suisses provenaient des personnes physiques et 54,3 millions de francs suisses des personnes morales.

## **8.2. Subventions**

Les subventions octroyées par des instances supérieures représentent environ 10 % des ressources totales des communes neuchâteloises. Elles concernent:

- les charges de fonctionnement, essentiellement le traitement des enseignants et le matériel scolaire; les aides ponctuelles nécessaires pour équilibrer le compte de fonctionnement;
- les dépenses d'investissement: routes, épuration, écoles, améliorations foncières, approvisionnement en eau, équipements culturels et sportifs, hôpitaux, etc.

Le système de subventions est fixé par la loi qui détermine notamment les taux.

### **8.3. Péréquation financière**

Il n'existe pas de système général mais une certaine forme de péréquation par le versement de subventions (notamment pour le traitement des enseignants), suivant le système de répartition des revenus et des charges cantonaux (charge hospitalière, établissements pour personnes âgées ou adolescents, etc.). De plus, la part d'impôt fédéral direct (50 %) revenant directement aux communes est répartie entre elles selon l'effort fiscal relatif et le revenu fiscal relatif inverse divisés par deux et multiplié par la population, ce qui donne pour chaque commune un nombre de points par habitant.

En outre, un fonds de compensation est destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile. Sur la base d'un dossier présenté, le gouvernement cantonal fixe le montant, la forme et les conditions de l'aide à accorder à la commune impétrante (prêt sans intérêt ou subside par exemple).

### **8.4. Autres sources de revenus des communes**

On peut encore citer le revenu des biens, les dédommagements de collectivités publiques, les émoluments (qui sont des montants payés pour une prestation administrative de la commune: carte d'identité par exemple), les redevances, les taxes, les écolages, le produit des ventes. Il est difficile de fixer leur part dans le total des recettes.

### **8.5. Emprunts communaux**

Les communes ne doivent plus obtenir l'autorisation du gouvernement pour recourir à des emprunts. Les sources d'emprunt les plus usuelles sont les banques, les compagnies privées d'assurance, les propres caisses de pension et dans le secteur public, le fonds de compensation de l'AVS (assurances sociales) ainsi que la Caisse nationale d'assurances contre les accidents. Vu les conditions favorables du marché suisse, les communes neuchâteloises ne sollicitent pas de prêts à l'étranger.

### **8.6. Contrôle économique**

Le contrôle de gestion s'exerce au travers de l'acceptation ou du refus du budget avec éventuellement la décision contraignante, par le gouvernement cantonal, d'une imposition fiscale additionnelle.

## **9. CONTROLES EXERCES SUR LES COLLECTIVITES LOCALES**

L'autorité de surveillance est le gouvernement cantonal, le conseil d'Etat, qui agit en outre via le ministère<sup>1</sup> des finances (contrôle des comptes et des budgets) et le service des communes.

Le gouvernement veille à la légalité des arrêtés et règlements communaux. Il peut refuser son accord (indispensable à leur mise en application) à un règlement ou à un arrêté illégal. Il peut aussi annuler une décision communale illégale.

---

1 Ce terme a été choisi à la place de «département» qui représente en Suisse une subdivision d'une administration (fédérale, cantonale) présidée par un membre du pouvoir exécutif élu.

Le contrôle d'opportunité est très limité (respect de l'autonomie): seule une décision communale «manifestement contraire à l'intérêt général» peut être annulée.

Les communes peuvent introduire un recours, pour violation de leur autonomie, devant le Tribunal (cantonal) administratif contre les décisions des ministères cantonaux et devant le Tribunal fédéral contre les décisions du gouvernement.

Un contrôle fiduciaire est effectué au minimum une fois par période administrative (quatre ans). Un contrôle annuel est effectué par le service des communes; respect des dispositions légales, amortissements, affectations de montants à des provisions, etc.

## **10. RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE DES DECISIONS DES COMMUNES**

Les particuliers peuvent introduire un recours contre les décisions communales, soit auprès du ministère cantonal intéressé (lorsque la commune exerce une fonction déléguée), soit directement auprès du Tribunal administratif. Il existe également une possibilité de dénonciation (si aucun recours n'est ouvert) auprès du gouvernement cantonal, le conseil d'Etat.

## **11. PERSONNEL COMMUNAL**

L'organisation administrative de la commune étant de la compétence du conseil communal, ce dernier dispose d'une marge d'appréciation en matière de personnel si bien qu'il n'est guère possible de décrire des règles uniformes.

Selon l'importance de la commune, il peut exister du personnel administratif, technique (voirie par exemple), enseignant et policier notamment.

Le conseil communal nomme et révoque les fonctionnaires, les agents et les employés. Il établit aussi le statut du personnel qui peut relever du droit public ou du droit privé.

Les nominations de l'officier d'état civil, du préposé à la police des habitants, de l'inspecteur des viandes et de l'administrateur communal (dans les communes où le conseil communal en a nommé un) sont soumises à ratification par le gouvernement cantonal.

Le conseil général décide de l'échelle des traitements des fonctionnaires, agents et employés communaux, la fixation des rémunérations individuelles et la collocation des fonctions étant du ressort du pouvoir exécutif, soit le conseil communal.

Certaines communes se réfèrent, dans leur propre réglementation au statut de la fonction publique cantonale, notamment à la loi du 28 juin 1995 qu'elles appliquent par analogie.

## **12. REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS**

Malgré le fait que de nouvelles dispositions législatives viennent d'être votées, notamment la loi du 24 juin 1996, et que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, on utilise la méthode du «nombre de points par habitant» dans la plupart des répartitions de revenus et de charges sociales entre les communes, un système de péréquation au sens large est toujours en chantier, dans chaque canton suisse, afin de mieux corriger certains déséquilibres entre collectivités financièrement fortes et faibles.