ne.ch
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

Les communes et leurs relations avec l'Etat

Document du service des communes du canton de Neuchâtel,

Table des matières

I. LES COMMUNES 3

1 Définition 3

2 Origines 3

3 Quelques chiffres 3

II. LES AUTORITES COMMUNALES ET LES DROITS DEMOCRATIQUES 4

III. AUTONOMIE COMMUNALE ET SURVEILLANCE DE L'ETAT SUR LES COMMUNES 5

1. Autonomie communale 5

2. Surveillance de l'Etat sur les communes 6

IV. ROLE DU SERVICE DES COMMUNES 7

V. FISCALITE DES COMMUNES 8

VI. FONDS D'AIDE AUX COMMUNES ET PEREQUATION FINANCIERE INTERCOMMUNALE 9

VII. COLLABORATION INTERCOMMUNALE ET FUSION DE COMMUNES 10

VIII. PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGALES CONCERNANT LES COMMUNES 11

IX. TABLEAUX ..... Erreur ! Signet non défini.

I. LES COMMUNES

1 Définition

La commune est une **collectivité publique**, territorialement décentralisée, exerçant des pouvoirs étatiques dont certains lui sont propres, et **soumise à la surveillance de l'Etat**.

Elle a la personnalité juridique et bénéficie d'une certaine autonomie.

2 Origines

Les communes suisses existaient avant la formation définitive des cantons.

- Le mouvement communal s'est développé dès le milieu du Moyen-Âge. Des franchises ont été accordées aux bourgeoisies des villes, leur permettant de s'organiser et d'acquérir des biens fonciers. Des corporations économiques (Markgenossenschaften) sont également apparues dans les vallées alpestres, qui se caractérisaient par la mise en commun d'un patrimoine immobilier (forêts, pâturages) dont la jouissance était réservée aux communiers (Genossen).

- Jusqu'au 18e siècle, l'ancienne Confédération a conservé le caractère d'une ligue de communes plutôt que celui d'une confédération d'États territoriaux.

- Avec la Révolution française et l'avènement de la République (1798), les communes, anciennement devenues de véritables États souverains, sont devenues de simples circonscriptions administratives.

- Après la Restauration, avec l'éclosion des idées libérales (1830), la commune fondée sur le **domicile** - la commune d'habitants - prend définitivement le pas sur les autres types de communes.

- En 1874 (révision de la Constitution fédérale), **tout privilège politique en matière communale est aboli** (sauf en ce qui concerne les affaires purement bourgeoisiales).

3 Quelques chiffres

On comptait **2324 communes en Suisse le 1er janvier 2015, contre 3146 en 1860, 3021 en 1990 et 2899 en 2000, soit une diminution enregistrée de près de 20% par rapport à 2000**.

Les communes dépensent environ 1 franc sur les 3 que les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes) dépensent.

Depuis le 1er janvier 2013, le canton compte **37 communes** - il n'y a plus de communes bourgeoises - **et 19 syndicats intercommunaux**. 40.5% des communes (15) ont moins de 1000 habitants.

Leurs charges et revenus atteignent le montant de 1 milliard de francs la dette consolidée atteignant pour sa part le chiffre de 1,9 milliard de francs.

II. LES AUTORITES COMMUNALES ET LES DROITS DEMOCRATIQUES

Organe législatif

C'est le **Conseil général**, élu par le peuple, dont l'effectif légal va de 15 à 41. L'effectif peut être réduit, par votation populaire communale. Le minimum est de 9 membres.

Tout électeur communal peut en faire partie.

Il élit le Conseil communal et les commissions, dispose du pouvoir réglementaire, adopte le budget, vote les crédits, statue sur les comptes, fixe le coefficient d'impôt, décide les participations et garanties financières, vote les transactions immobilières et exerce le droit d'initiative de la commune.

Organe exécutif

C'est le **Conseil communal**, élu par le Conseil général ou par le peuple, comme l'autorise la nouvelle Constitution cantonale. Son effectif peut être de 3, 5 ou 7 membres.

Tout électeur communal peut en faire partie.

Il gère la commune, nomme les personnels, présente au Conseil général les budgets, crédits et comptes, et bénéficie de la présomption de compétence générale.

Conseil d'établissement scolaire

Il s'agit d'un organe consultatif formé des divers milieux intéressés par la vie de l'école (enseignants, parents d'élèves, Conseil général, Conseil communal, autres professionnels de l'établissement) chargé d'épauler le Conseil communal dans son activité de conduite de l'école.

Tout électeur communal peut en faire partie.

Il est organisé à l'échelle communale dans les Villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, et à l'échelle régionale partout ailleurs, y compris sur le Littoral.

Droits démocratiques

Les citoyens bénéficient du **droit d'initiative** sur le plan communal (la demande doit être faite par 10% des électeurs de la commune.

Les arrêtés et règlements du Conseil général (mais pas les comptes ni le budget) sont en outre soumis au **référendum facultatif** (la demande doit être signée par 10% des électeurs communaux).

Le droit de référendum facultatif peut être supprimé moyennant le vote d'une **clause d'urgence** par le Conseil général (majorité des deux tiers des votants exigée), si une urgence réelle et peu prévisible mettant en danger la vie ou des biens matériels importants ne permet pas d'attendre l'issue de la procédure référendaire.

Le **référendum obligatoire** est prévu pour l'institution d'une contribution particulière (jusqu'à 10% de l'impôt) destinée à financer un investissement d'intérêt public (article 41 de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964 (LCo)), en cas de passage du système de la représentation proportionnelle au système majoritaire (article 91 alinéa 3 LDP), en cas de fusion de communes (article 5 alinéa 3 LCo), en cas de changement du mode d'élection du Conseil communal (article 95a alinéa 3 LDP) et en cas de réduction du nombre de sièges au Conseil général (article 90 alinéa 5 LDP).

Syndicats intercommunaux et régionaux

Dans les syndicats intercommunaux, le législatif est le **Conseil intercommunal** et l'exécutif le **comité** ou **comité scolaire**.

Dans les syndicats régionaux, le législatif est le **Conseil régional** et l'exécutif le **comité régional**.

Dans les deux types de syndicats, le **droit de référendum** existe (la demande doit être signée par 10% des électeurs communaux des communes membres ou participant à la tâche en question, mais au maximum 4500).

Les syndicats sont actifs principalement dans les domaines suivants: les stations d'épuration, les sports, loisirs, culture, les centres scolaires secondaires, l'adduction et la distribution de l'eau, le service du feu, le traitement des déchets et la télédistribution.

III. AUTONOMIE COMMUNALE ET SURVEILLANCE DE L'ETAT SUR LES COMMUNES

1. Autonomie communale

L'autonomie communale est garantie par l'article 50 de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999, «dans les limites fixées par le droit cantonal». La Constitution cantonale, du 25 avril 2000, reprend cette règle et renvoie à la législation pour fixer le cadre. Ce dernier est notamment défini par les articles 5 à 13 de la loi sur les communes, qui décrivent les limites de la surveillance étatique.

La jurisprudence du Tribunal fédéral a également reconnu que les communes bénéficient d'une certaine autonomie - à ne pas confondre avec la souveraineté des Etats - lorsqu'elles disposent, dans un domaine donné, d'un «pouvoir de décision relativement étendu» (ATF 93 I p. 160).

Concrètement, les communes sont principalement autonomes dans leur administration, pour la gestion de leur patrimoine, dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports et, partiellement, pour les écoles enfantine et primaire - elles nomment les enseignants - la fixation de leur coefficient d'impôt, la gestion de leurs services industriels et de l’occupation des sols.

Selon une étude réalisée il y a quelques années dans notre canton, les communes contrôleraient environ 40 à 60% (pour les grandes) de leur budget. Mais ces pourcentages comprennent le domaine intercommunal, principalement les syndicats intercommunaux, dont les communes ont souvent l'impression qu'il échappe à leur contrôle. Cela explique que de nombreuses communes estiment qu'elles n'ont plus prise que sur environ 20% de leur budget.

2. Surveillance de l'Etat sur les communes

Pourquoi une surveillance?

La doctrine estime que la surveillance des finances communales se justifie pour quatre séries d'arguments qui relèvent de quatre thèmes: la division des activités de l'Etat, les politiques d'investissement et d'amortissement, les stratégies budgétaires et l'endettement.

- Le canton doit veiller à ce que les communes agissent conformément au droit.

On ne peut demander à toutes les communes - dont beaucoup ont une taille très petite - de disposer des moyens en personnel nécessaires à un contrôle juridique efficace. Une certaine unité d'application est également souhaitable.

- Il est également le garant de leur solvabilité.

Quelle surveillance?

- Le Conseil d'Etat peut intervenir par divers moyens: sanction des règlements, approbation de divers arrêtés, annulation de décisions, convocation des autorités, substitution (le Conseil d'Etat agit à la place de la commune) et dissolution du Conseil général (au cas où il a perdu la majorité de ses membres).

A. Contrôle juridique

- **Contrôle de légalité et d'opportunité** (limité car l'Etat doit respecter l'autonomie communale) des règlements.

- **Contrôle d'équité** (syndicats intercommunaux: respect de l'égalité de traitement).

B. Contrôle financier

- Contrôle de la **gestion financière**.

Il s'exerce principalement par **l'approbation ou le refus du budget**. Celui-ci est refusé si le déficit budgétisé dépasse la fortune nette, c'est-à-dire la réserve comptable générale.

Si la commune n'arrive pas elle-même à prendre les mesures nécessaires pour équilibrer son budget, le Conseil d'Etat a la possibilité **d'imposer un coefficient d'impôt (jusqu'à 25 points au-dessus du coefficient moyen de l'ensemble des communes)**, pour l'exercice concerné.

- Le Conseil d'Etat approuve les **participations à des entreprises privées** (par exemple: achat d'actions d'une société anonyme) et **garanties financières** en faveur de telles entreprises (par exemple: cautionnements). L'intérêt général doit être démontré.

- L'Etat a fixé des règles concernant les **amortissements**. Ceux-ci représentent le paiement des biens sur leur durée de vie, par les bénéficiaires: ils constituent une charge et non une dépense (pas de paiement proprement dit).

- **Un plan comptable est imposé** aux communes: il comprend le compte de fonctionnement, le compte des investissements et le bilan. Le modèle actuel, soit le Modèle de compte harmonisé (MCH1) prévoit une **classification fonctionnelle** (chaque numéro de compte renvoie à une des dix tâches de la commune, par exemple l'administration) et **par nature** (le numéro de compte renvoie à la nature de la dépense, par exemple charges de personnel). Un nouveau plan comptable, le MCH2, sera progressivement introduit dans les communes d'ici à 2017.

- Les communes sont tenues de procéder à des **révisions** (contrôles fiduciaires), effectuées selon des directives précises et par des organes qualifiés.

IV. ROLE DU SERVICE DES COMMUNES

Le service compte trois personnes, un chef de service, avocat, un adjoint, spécialiste des questions financières et comptables, et une collaboratrice spécialisée en administration communale.

Ses activités principales sont les suivantes:

- **Contrôle des comptes et des budgets des communes**, des taux d'amortissements des crédits, etc..

- Établissement des **arrêtés de sanction** du Conseil d'Etat (règlements, transactions immobilières, participations et garanties financières, etc.).

- Propositions au Conseil d'Etat en matière d'interventions du **fonds d'aide aux communes**, qui peut accorder des aides d'investissement (subsides pour des investissements non rentabilisables et prêts sans intérêt ou à taux d'intérêts réduit pour des investissements rentabilisables), de fonctionnement (communes en situation de refus de budget) et d'encouragement (pour favoriser les collaborations intercommunales et les fusions de communes).

- Établissement de **statistiques financières et fiscales**, calcul d'indicateurs, études financières et fiscales.

- Calcul et propositions d'adaptation de la **péréquation financière intercommunale**.

- Établissement et adaptation du **plan comptable des communes**, **de règlements-types**, de modèles d'arrêtés et de décisions, de modèles de bouclement, de conventions intercommunales, etc..

- **Conseils juridiques, en matières financière et comptable**, traitement des plaintes et dénonciations au Conseil d'Etat, avis de droit, etc..

- **Circulaires explicatives** aux communes en cas d'adaptation des réglementations communales au droit cantonal, documents divers (par exemple: moyens d'actions pour communes en situation financière difficile, aperçu des finances communales).

V. FISCALITE DES COMMUNES

Impôt sur le revenu et la fortune

Jusqu'à il y a peu, les communes neuchâteloises avaient énormément de liberté en matière fiscale: seules de Suisse (avec les communes de Bâle-Ville), elles pouvaient déterminer leur échelle d'impôt sur le revenu et la fortune, dans un cadre assez largement fixé par la loi.

Depuis **2001, elles ne peuvent plus que fixer un coefficient d'impôt**, qui se rapporte à un **barème unique défini par l'Etat** et qui vaut tant pour le revenu (de 0 à 14,5% pour un revenu de 180.000 francs et plus) que la fortune (de 0 à 3,6 $^{0}/_{00}$ pour une fortune de 500.000 francs et plus) des personnes physiques.

Aujourd'hui, et c'est l'un des effets de la péréquation financière intercommunale, l'on assiste à un resserrement de l'éventail des coefficients fiscaux, oscillant, en 2015, de 65 à Milvignes à 81 aux Verrières, la moyenne cantonale affichant un score de 72 %, à mettre en relation avec un coefficient cantonal de 123.

Impôt des personnes morales

Pour les personnes morales, les communes pouvaient fixer un pourcentage de l'impôt cantonal (maximum: 100%).

Depuis 2001, l'impôt est le même pour l'Etat et les communes.

Il est réparti aujourd'hui selon la même clé de répartition que les autres impôts, à savoir 123 pour l'Etat et 77 pour la Commune. À noter qu'une part de 30% de l'impôt communal sur les personnes morales est réparti entre les communes pour moitié selon la population et pour moitié selon le nombre d'emplois recensés sur le territoire de chacune d'elles.

Taxe foncière

Les communes pouvaient instituer une taxe foncière (sur les immeubles bâtis - maximum 2 $^{0}/_{00}$ - ou non - maximum 1 $^{0}/_{00}$) . Cette possibilité a été supprimée en 2005. Depuis, les communes ne sont autorisées qu'à percevoir une taxe foncière perçue sur les immeubles détenus par les institutions de prévoyance et par les personnes morales, si ces immeubles sont des immeubles de placement

Taxe d'épuration et taxe de ramassage et de traitement des déchets

Les communes avaient également beaucoup de liberté en matière de taxes d'épuration et de taxes de ramassage et de traitement des déchets. Elles pouvaient les instituer ou non, les percevoir sous des formes diverses (impôts affectés, charges de préférence, taxes d'utilisation, etc.).

Depuis 2001, ces taxes sont obligatoires et doivent être de nature causale (fixées en principe en fonction des eaux usées ou des déchets produits). Les domaines concernés doivent être totalement autofinancés par les taxes. La prise en compte d'éléments fondés sur la capacité contributive des personnes astreintes à payer la taxe d'élimination des déchets ménagers est étrangère au principe de causalité. Par conséquent, les communes ne peuvent pas prévoir des exonérations basées sur des considérations sociales ou fiscales, savoir des critères tels que l'âge ou le revenu (mineurs et jeunes en formation sans revenu imposable, et bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI).

Le Grand Conseil a adopté en date du 29 septembre 2010 la loi portant modification de la loi concernant le traitement des déchets(LTD), loi qui introduit en particulier une taxe à la quantité, proportionnelle au volume ou au poids.

Afin de couvrir les frais liés à la gestion des déchets, outre, la taxe au sac, une taxe de base est prélevée par la Commune et son montant est calculé chaque année sur la base du dernier exercice comptable bouclé et sert à l'établissement du budget. Il est fixé par le Conseil communal.

Le Conseil général fixe, sur proposition du Conseil communal, le pourcentage de participation de l'impôt au financement des coûts d'élimination des déchets urbains provenant des ménages – entre 20 et 30%.

La taxe de base et l'impôt couvrent le solde des coûts de transport, la valorisation ou le recyclage des déchets urbains, l'élimination des déchets spéciaux des ménages, l'information, les charges administratives et de personnel.

VI. FONDS D'AIDE AUX COMMUNES ET PEREQUATION FINANCIERE INTERCOMMUNALE

Fonds d'aide aux communes

- Il existe depuis 2001 et a remplacé le fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile, qui avait été créé en 1952 (42 millions de francs ont été accordés depuis cette dernière date et jusqu'à fin 2003, dont 25 millions de francs à fonds perdus et 17 millions de francs en prêts).
- Il a servi à aider les communes en difficulté financière à effectuer les **investissements indispensables** (les investissements sont des dépenses pour l'achat, la réalisation et l'amélioration de biens durables qui appartiennent au patrimoine administratif, c'est-à-dire celui qui est destiné à remplir des tâches publiques).
- Il a servi encore à accorder des aides d'**assainissement du bilan**, moyennant une hausse du coefficient d'impôt, à des communes dont la situation financière se dégrade fortement.
- Il a servi aussi à **équilibrer le compte de fonctionnement** (il comprend les charges et revenus courants) de ces communes lorsqu'elles n'y arrivent pas - elles sont en situation de refus de budget par l'Etat car elles n'ont plus de réserve comptable - et ne peuvent plus augmenter les impôts, car ils sont déjà à un niveau très élevé. Un coefficient d'impôt fixé à 25 points au-dessus de la moyenne est exigé ou fixé pour l'octroi de telles aides.

- Il sert enfin et surtout à accorder des **aides d'encouragement à la collaboration intercommunale et aux fusions de communes**. Il a ainsi versé des montants d'aide de près de 10 millions de francs pour la fusion des Communes de Val-de-Travers et de 13 millions de francs pour la fusion des Communes de Val-de-Ruz.

- Il sert enfin à financer la péréquation verticale, introduite en 2006, et permettant de garantir à toutes les communes qu'elles disposent après péréquation d'un revenu fiscal équivalent à 79% du revenu fiscal moyen de l'ensemble des communes.

Péréquation financière intercommunale

Il n'y a pas d'autonomie communale sans autonomie financière.

La péréquation vise à donner à toutes les communes, et surtout à celles qui sont défavorisées, les moyens financiers indispensables à l'exécution de leurs tâches publiques. Elle implique une certaine solidarité entre les communes et vise à la cohésion du canton.

L'ancienne péréquation était **verticale et indirecte** (elle était réalisée au travers de la répartition de charges, subventions ou recettes cantonales entre les communes, avec des critères de population, richesse fiscale et niveau d'impôt). **Elle transférait environ 25 millions de francs.**

La nouvelle péréquation, en vigueur depuis 2001, est **horizontale et directe** (les communes transfèrent des fonds entre elles). Les critères sont également la population, la richesse fiscale, moins fortement le niveau d'impôt, et tiennent en outre compte des surcharges structurelles dues à l'altitude, l'accessibilité et liées à la notion de centre urbain.

La péréquation des ressources a été révisée en 2014, avec une entrée en vigueur le 1er janvier 2015. Elle est fondée dorénavant sur un indice de ressources fiscales communales harmonisées prenant en compte l'ensemble des ressources fiscales communales. Elle redistribue le tiers, soit le 33,33..%, de l'excédent de ressources en direction des communes en déficit de ressources, selon un modèle de redistribution progressif.

La péréquation des charges structurelles est également en cours de révision, un projet étant attendu pour 2017.

Elle transfère bon an mal an, les deux volets confondus, au total entre 25 et 30 millions de francs.

VII. COLLABORATION INTERCOMMUNALE ET FUSION DE COMMUNES

Les communes collaborent entre elles par des **conventions** (au niveau des exécutifs s'il s'agit de gestion et au niveau du législatif s'il y a des implications financières).

Les communes peuvent créer des **syndicats intercommunaux** pour assumer des tâches en commun.

Domaines: écoles, épuration, adduction d'eau, déchets, police du feu, sports, loisirs, etc..

Elles peuvent être obligées d'adhérer par la loi (un seul cas actuellement: la loi sur les déchets solides).

Elles peuvent créer des **syndicats régionaux** (à tâches multiples, assumées par un nombre variable de communes).

Les communes peuvent **participer à des sociétés anonymes** d'intérêt général (transports, énergie, etc.).

Les communes peuvent fusionner. Anciennement la loi devait approuver la fusion et pouvait même l'ordonner «si le besoin l'exige». Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en 2002, si l'Etat encourage la fusion de communes, aucune fusion ne peut avoir lieu sans le consentement des communes touchées. Le référendum est obligatoire.

Depuis 1929, date de l'intégration de la Commune de La Coudre à la Ville de Neuchâtel, aucune fusion n'est intervenue jusqu'à la fin du 20e siècle.

Les choses se sont accélérées à la fin de la première décennie du 21e siècle.

2009 a vu la naissance de deux nouvelles Communes fusionnées, **Val-de-Travers** fruit de la fusion des Communes de Môtiers, Couvet, Travers, Noiraigue, Boveresse, Fleurier, Buttes, Saint-Sulpice et Les Bayards et **La Tène**, regroupant les anciennes Communes de Marin-Epagnier et de Thielle-Wavre.

Puis en 2013, deux nouvelles Communes ont vu le jour, soit: **Val-de-Ruz**, regroupant les Communes de Cernier, Chézard-Saint-Martin, Dombresson, Villiers, Le Pâquier, Savagnier, Fenin-Vilars-Saules, Fontaines, Engollon, Fontainemelon, les Hauts-Geneveys, Boudevilliers, Coffrane, Les Geneveys-sur-Coffrane et Montmollin et **Milvignes**, fusion des Communes d'Auvernier, Bôle et Colombier.

À ce jour, il y a cinq projets de fusions en cours d'élaboration, qui concernent 25 communes.

VIII. PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGALES CONCERNANT LES COMMUNES

- **Nouvelle Constitution** de la République et Canton de Neuchâtel, du 25 avril 2000 (NCst. NE) (Recueil systématique de la législation neuchâteloise 101 (RSN)). Elle a remplacé la Constitution de 1858 et est entrée en vigueur le 1er janvier 2002.
- **Loi sur les droits politiques**, du 17 octobre 1984 (LDP) (RSN 141).
- Règlement d'exécution de ladite loi, du 15 mai 1985 (RSN 141.05).
- **Loi sur les communes**, du 21 décembre 1964 (LCo) (RSN 171.1).
- **Loi sur la péréquation financière intercommunale**, du 2 février 2000 (LPFI) (RSN 171.16).
- Règlement d'application de ladite loi, du 13 décembre 2000 (RSN 171.160).
- **Loi sur le fonds d'aide aux communes**, du 3 décembre 2001 (LFAC) (RSN 172.41).
- Règlement d'application de ladite loi, du 22 octobre 2003 (RSN 172.410).

- **Loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC)**, du 24 juin 2014 (RSN 601)
- Règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (RLFinEC), du 20 août 2014 (RSN 601.0)
- **Loi sur les contributions directes**, du 21 mars 2000 (LCdir) (RSN 631.0), qui a notamment instauré un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques.