

Le processus à l'origine des décisions démocratiques

Assemblée ou parlement? Selon les communes, l'une ou l'autre forme est mieux appropriée. Une étude du spécialiste des communes, Andreas Ladner, montre que plus une commune est petite, plus les assemblées sont grandes.

Le peuple a dans la plupart des cas le dernier mot. C'est ce qui distingue le système politique suisse. A l'image de la diversité qui les caractérise, les communes organisent cette participation de manière variée. Les cantons leur fournissent les conditions-cadre et elles ont ensuite plus ou moins de marge de manœuvre.

80% avec des assemblées communales

Près de 80% des communes mettent sur pied des assemblées communales. «Cela mérite d'être mentionné, relève Andreas Ladner qui a récemment publié une étude sur le sujet. Les autres pays ne connaissent en effet pas cette forme de participation.» Bien que la démocratie directe bénéficie d'une grand

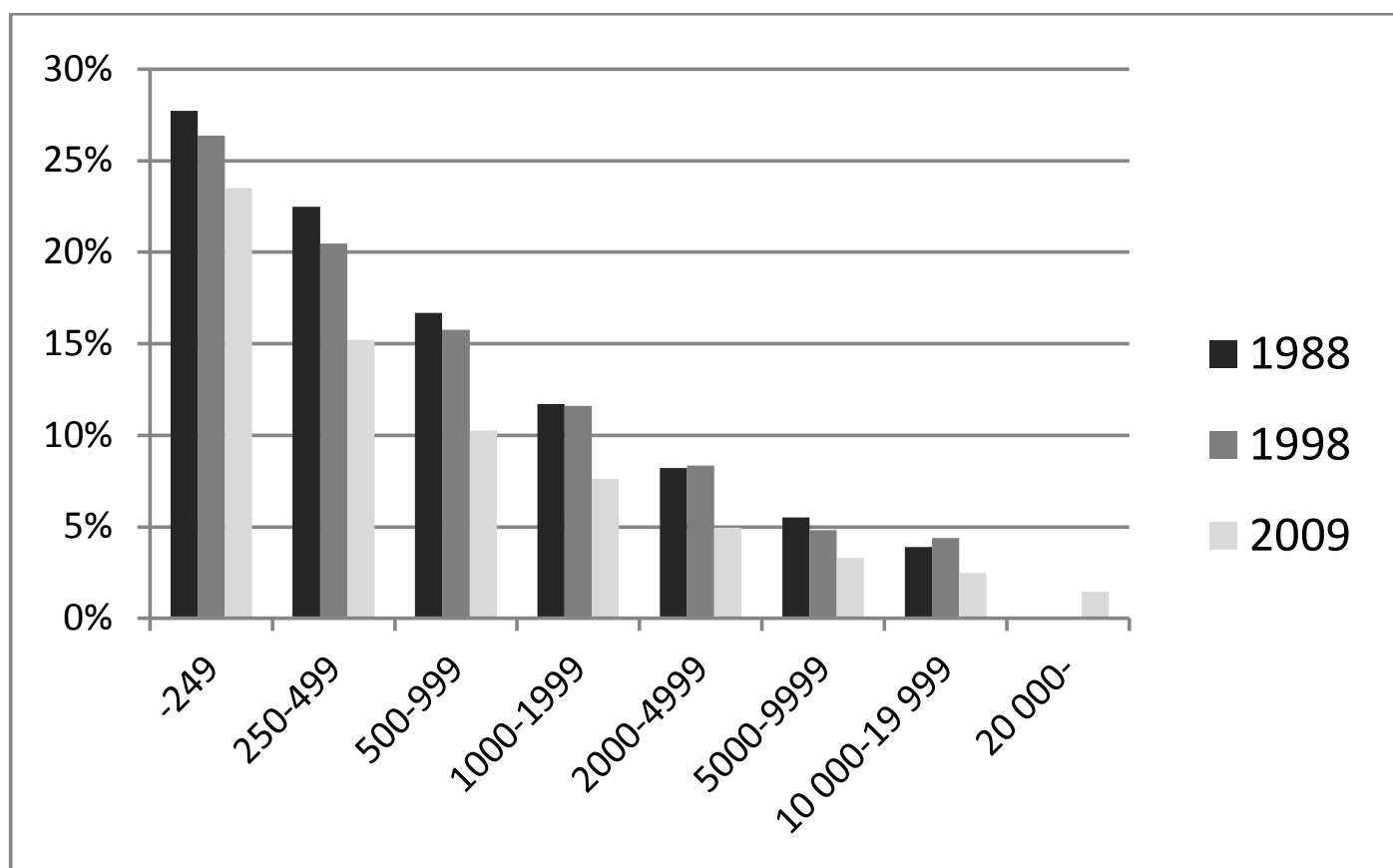
estime, seule une petite partie de la population se rend à ces assemblées. «La participation est faible et elle n'a pas cessé de baisser ces dernières années», précise le politologue. Dans les plus petites communes, 25 personnes en moyenne prennent part à ces réunions, soit environ 20% des habitants; dans les plus grandes, le nombre des participants atteint 200, soit 2 à 3%. Les jeunes adultes et les nouveaux arrivants sont souvent sous-représentés.

La Suisse romande et le Tessin privilégient les parlements

Là où il n'y a pas d'assemblée, on trouve en règle générale des parlements. Nombre d'entre eux datent des années 70, au moment où le suffrage féminin a été introduit et que le nombre de ci-

toyens a doublé d'un coup. En 2015, on en comptait 476. La plupart sont relativement petits et comprennent entre 16 et 30 ou 31 et 45 membres. Ils sont notamment répandus dans la partie latine de la Suisse. Dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, ils sont obligatoires. Un nombre minimal de 500 habitants est requis au Tessin, 700 en Valais. En Suisse alémanique, la barre est généralement fixée à 10 000 habitants.

Un modèle clair est toutefois difficile à cerner. Rien que dans le canton de Zurich, on trouve 13 communes qui dépassent ce nombre d'habitants et qui ont malgré tout maintenu une assemblée communale. Avec 27 000 âmes, Rapperswil-Jona (SG) est la plus grande commune de Suisse à ne pas posséder



Participation moyenne aux assemblées communales (1988, 1998 et 2009), en fonction de la taille de la commune (pourcentage).

A portrait of a middle-aged man with dark, wavy hair and a slight smile. He is wearing a light blue button-down shirt under a dark blue blazer. He is standing with his hands resting on a wooden surface in front of him. The background is a plain, light-colored wall.

Né en 1958, Andreas Ladner a étudié la sociologie, l'économie publique et le journalisme à l'Université de Zurich. Il a obtenu un doctorat en 1990 avec une thèse consacrée aux communes suisses. De 2003 à 2006, il a été professeur assistant au Centre de compétence en administration publique de l'Université de Berne. Depuis le printemps 2006, il est professeur ordinaire en administration suisse et politiques institutionnelles à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Il a dirigé différents projets de recherche du Fonds national suisse sur les communes et les partis ainsi que, dans le cadre du PRN Démocratie, sur la plate-forme d'aide au vote en ligne «smartvote».

*Photo: Felix Imhof,
Université de Lausanne*

de parlement. Elle a décidé en juin 2015 de ne pas changer cet état de fait. Les parlements communaux totalisent 17 339 sièges. 46% d'entre eux reviennent au canton de Vaud et 17% au Tessin. Genève, Neuchâtel et Berne disposent chacun d'une part d'un peu plus de 5%. Un élu représente en moyenne 190 habitants.

Du pour et du contre

Bien que la population suisse se soit accrue, le nombre des parlements n'a pas augmenté mais a au contraire baissé ces dernières années. Une évolution due aux fusions de communes. «On n'observe pas une tendance pour l'un ou l'autre système, affirme Andreas Ladner. Il y a toujours du pour et du contre.» Des motifs politiques sont à la

ou moins larges. Dans plus de 60% des cas, elles décident de tous les objets. Dans environ 15% des cas, elles élisent l'exécutif.

Eviter la pression sociale lors d'un vote

Dans certains endroits, de grosses dépenses ainsi que des modifications des règlements communaux doivent être soumises au scrutin populaire. Il s'agit d'empêcher qu'une seule partie se mobilise fortement et prenne des décisions non représentatives. Andreas Ladner recommande à toutes les assemblées communales de prévoir des votes dans les urnes. Il estime aussi qu'il est important que les citoyens puissent demander un vote au scrutin secret ou un référendum. Ils doivent pouvoir décider

mer sur les objets en cours. Au fil des ans, ils acquièrent des connaissances particulières et sont ainsi mieux à même de contrôler l'exécutif et l'administration. Le danger existe toutefois qu'ils lancent des propositions inutiles dans la perspective de futures élections et engendrent des coûts. Les petites communes ont aussi souvent de la peine à trouver des parlementaires compétents et en nombre suffisant. Andreas Ladner insiste sur la nécessité de disposer de services parlementaires capables de soutenir les élus dans leur travail. Il plaide également en faveur de commissions spécialisées permanentes et de votes dans les urnes sur les questions importantes. Et qu'en est-il de la participation à des associations intercommunales à but



Les assemblées communales sont mieux adaptées aux petites communes sans clivage politique majeur.

Illustration: IDHEAP

base du choix de la forme d'organisation. Les collectivités concernées ont réfléchi à la manière dont elles pouvaient le mieux défendre leurs intérêts. Il n'y a en général pas de solution idéale qui s'impose. «On trouve toujours une commune comparable qui a opté pour une autre forme de législatif et qui s'en trouve tout aussi bien», note le politologue.

Selon lui, les assemblées communales sont mieux adaptées aux petites communes avec une population homogène et sans clivage politique. Dans l'idéal, elles y permettent des débats animés au cours desquels les meilleurs arguments l'emportent et les projets sont conçus de façon à être les plus utiles et à susciter la plus grande acceptation possible. Leurs compétences sont plus

sans pression sociale et remettre en question des décisions discutables. Des commissions de surveillance fortes doivent par ailleurs contrôler le travail de l'exécutif et de l'administration. «Je n'ai pas l'impression que l'assemblée communale s'en trouve ainsi dévalorisée», souligne le chercheur. Le but est en effet d'obtenir une meilleure légitimité démocratique.

La difficile recherche de parlementaires

Les parlements sont notamment appropriés dans les grandes communes avec différents camps politiques. Ils permettent des débats structurés et ont l'avantage d'éviter que les personnes qui décident changent d'une fois à l'autre. Les élus sont obligés de s'infor-

spécifique? «S'arranger avec d'autres communes fait notamment sens pour les petites», argue Andreas Ladner qui rejette le reproche selon lequel ces associations ne seraient pas démocratiques. Les communes ont en effet une grande latitude pour contrer ce danger. «Tout dépend des conditions-cadres qui sont fixées», fait-il valoir. Un organe de contrôle fort ainsi que la possibilité de renvoyer un objet devant l'assemblée communale sont importants dans ce contexte. «Les communes suisses sont très autonomes, résume le politologue. Le fait qu'elles puissent s'organiser de manière aussi souple est un grand plus.»

Eveline Rutz

Traduction: Marie-Jeanne Krill