

*Situation de fait et situation
de droit des Villes Capitales*

R A P P O R T

DE

SALVATORE REBECCHINI

*Maire de Rome et Président de l' Association Nationale
des Communes Italiennes (ANCI)*

1955 - XII^E CONGRÈS DES VILLES
UNION INTERNATIONALE DES VILLES (U.I.V.)
SECTION DES CAPITALES
R O M E

10/10/1944

MEMORANDUM FOR THE RECORD

SUBJECT: [illegible]

10/10/1944

10/10/1944

10/10/1944

SOMMAIRE

1. - Tendances de l'Etat parlementaire et situation dans celui-ci de la Commune moderne - Considérations générales.
2. - Aspects nationaux et locaux des problèmes de la Ville Capitale.
3. - La composition et les exigences particulières de la population de la Capitale.
4. - Rapports financiers entre la Capitale et l'Etat.
5. - Rapports administratifs entre la Capitale et l'Etat. Problème des contrôles de l'Etat au point de vue de l'autarchie et de l'autonomie de la Ville Capitale.
6. - L'organisation de la Police Urbaine de la Capitale.

Messieurs et très honorés Collègues,

L'étude complète de la situation de fait et de droit d'une Capitale, surtout en ce qui concerne ses rapports avec la puissance centrale et les autorités gouvernementales, constitue une tâche qui dépasse grandement la possibilité d'une illustration forcément restreinte à cause de la limite du temps disponible pour un rapport présenté à un congrès. Cette étude exige en outre un examen approfondi d'un grand nombre de cas complexes et requiert nécessairement la consultation d'un vaste matériel d'étude que des experts en droit administratif de différents pays ont élaboré, souvent au cours de longues années de recherches et de méditation.

Partant, mon exposé, auquel je vous prie dès maintenant de bien vouloir aimablement accorder votre bienveillante attention, n'a que le but de relever quelques points fondamentaux de ce problème si complexe afin d'appeler sur ceux-là votre attention particulière d'administrateurs de Capitales. D'autre part, vous, mes très honorés Collègues, qui pouvez considérer ces questions de points de vue différents, étant données les différences existant dans l'organisation de vos villes respectives, et qui avez la possibilité d'établir d'utiles comparaisons avec d'autres institutions et d'autres systèmes, vous pourrez plus aisément intervenir dans la discussion qui doit suivre sur les différents sujets exposés, en y donnant l'apport de votre solide préparation ainsi que de votre longue expérience.

Je dois aussi vous prier de m'excuser si, au cours de l'examen du problème et en citant différents exemples, je ferai peut-être trop souvent allusion à l'organisation de la ville de Rome. Cela, qui ne manque évidemment pas d'une certaine justification, tient à deux motifs principaux: le premier, plus subjectif et que je pourrais même indiquer par le terme de « déformation professionnelle », c'est que — après presque huit années d'expérience faite dans l'administration de ma ville — je suis naturellement porté à considérer ses problèmes avec un intérêt tout particulier; l'autre motif, plus objectif par contre, c'est que vous êtes à même de parler avec bien plus d'autorité et de compétence que moi des villes confiées à votre prudente administration.

Après cela, je vais entrer dans le vif de mon sujet, en remarquant d'abord que je l'examinerai aux six points de vue suivants:

- 1) - Tendances de l'Etat parlementaire et situation dans celui-ci de la commune moderne.
- 2) - Aspects nationaux et locaux des problèmes de la Capitale.
- 3) - La composition et les exigences particulières de la population de la Capitale.
- 4) - Rapports financiers entre la Capitale et l'Etat.
- 5) - Rapports administratifs entre la Capitale et l'Etat. Problème des contrôles de l'Etat au point de vue de l'autonomie de la Capitale.
- 6) - L'organisation de la Police Municipale dans la Capitale.

1. - Tendance de l'Etat parlementaire et situation dans celui-ci de la commune moderne.

Toute Capitale a une origine, une essence et une tradition historique qui la font nettement distinguer des autres villes de l'Etat, non seulement, mais aussi de toute autre Capitale.

Son organisation, la sphère de ses pouvoirs et de son autonomie administrative se ressentent fatalement de cet ensemble de facteurs et de caractères hétérogènes, non seulement, mais aussi — ainsi que d'ailleurs toute autre ville — de cette situation particulière de contraste inévitable qui est partout déterminée par la tendance continuelle à la centralisation de l'Etat moderne, visant à l'abolition progressive des anciens privilèges des chartes communales pour niveler toute activité des citoyens sur le plan des besoins et des nécessités de la nation tout entière.

Contre cet effort de l'Etat tendant à la centralisation et à l'uniformisation, qui est une des caractéristiques de la législation moderne, mais qui, s'il est poussé à l'excès, peut se résoudre en un préjudice, les autorités locales ont vainement cherché à s'opposer. Cependant la perte des anciennes positions d'autonomie a été un fait naturel et inéluctable, dû à la complexité toujours plus grande des rapports sociaux et aux problèmes surgissant toujours plus nombreux et plus pressants. Ces problèmes ont déterminé la puissance politique centrale à étendre progressivement ses attributions, et non seulement à en assumer de nouvelles correspondant à des besoins nouveaux, mais aussi à en reprendre d'anciennes, qui, autrefois abandonnées par elle, avaient été réparties entre les localités. Cette reprise se faisait en vue d'obtenir de meilleurs effets de ces attributions et pour diriger celles-ci vers des buts communs. C'est ainsi que la distinction entre *fonctions générales* et *fonctions locales* — bien nette et bien caractérisée dans la doctrine et qui devrait marquer la limite entre les attributions et l'activité de l'Etat et celles des administrations locales — s'est ressentie et se ressent profondément de cette tendance de l'Etat.

Dans l'extrême diversité de l'organisation constitutionnelle et administrative des différents Etats et des exigences religieuses, sociales, politiques et économiques des différentes nations — qui déterminent la grande variété des solutions du problème de l'organisation des capitales respectives — un point peut être établi qui est commun à tous les pays, c'est-à-dire l'impossibilité pratique — contre la possibilité théorique — de fixer la limite de l'activité de l'Etat et de celle des autorités locales.

En effet, il est théoriquement toujours facile de distinguer les services d'indiscutable intérêt général (rapports internationaux, défense intérieure et extérieure de l'Etat, activité judiciaire) de ceux d'intérêt purement local (chemins vicinaux, transports intérieurs, éclairage, égouts, distribution d'eau, alimentation, etc.). Mais entre ces deux extrêmes il y a une catégorie de divers services ayant un caractère public, catégorie continuellement en fluctuation, et qui se ressent de tous les changements et de toutes les

modifications que subit la ligne de conduite de l'Etat, non seulement par suite de changements, pacifiques ou violents, des formes constitutionnelles, mais souvent aussi par suite de simples changements affectant la composition du gouvernement. C'est justement là le domaine où la tendance de l'Etat à concentrer et absorber agit le plus activement.

Les exemples sont innombrables qui nous sont offerts à cet égard par les différentes législations, y compris le droit positif italien; qu'il suffise de mentionner toute la matière concernant la réglementation des voies de communication, l'instruction primaire, l'assistance et la bienfaisance publiques. En effet, tandis que, par exemple, la loi établit exactement la classification des chemins et détermine la compétence de l'administration (Etat, région, province ou commune) qui doit pourvoir à leur construction et à leur entretien, l'Etat (en Italie) contribue de différentes façons aux frais des chemins qui sont apparemment d'intérêt local (voies d'accès aux gares de chemin de fer), ou bien il intervient directement pour la construction et l'entretien de voies de communication qui, à la rigueur, seraient de la compétence des municipalités parce qu'elles relient des endroits faisant partie d'une même commune.

Ainsi, dans notre pays, jusqu'à une certaine époque non lointaine, l'instruction primaire était laissée aux communes. A présent, l'Etat s'en charge, mais les municipalités ont l'obligation de fournir les locaux, le matériel et le personnel de service des écoles primaires, tandis qu'elles doivent pourvoir directement aux jardins d'enfance avec les maîtresses nécessaires.

La situation est plus incertaine et plus compliquée en ce qui concerne l'assistance publique, où la multiplicité des initiatives de l'Etat — devant être réalisées par la création d'établissements et d'organismes destinés à agir dans des domaines déterminés (institutions pour l'assistance aux mères et à l'enfance, pour l'assistance aux malades et pour la prévoyance sociale, bureaux municipaux d'assistance, patronages scolaires, etc. — a donné lieu à des situations confuses et, sous la pression d'exigences locales, fait souvent décider les communes à des interventions continuelles, et parfois non nécessaires, qui ne se réalisent pas toujours par le moyen des institutions destinées à satisfaire ces exigences.

En nous bornant pour l'instant aux cas que nous avons mentionnés pour citer des exemples, il nous faut relever aussitôt que la tendance à l'étatisme, qui est typique des temps modernes, n'est pas toujours le résultat d'un pouvoir excessif du corps politique central, mais dépend du fait que ce corps étant le seul juge de ses activités, il les étend et les multiplie, ou parce qu'il croit qu'il est le seul en mesure de satisfaire de la manière la plus complète et définitive les besoins de la collectivité, ou bien parce que l'intérêt général exige qu'il pourvoie directement, en tout ou en partie, à des services déterminés.

Il y a lieu d'ajouter à cette considération que l'autorité locale, dans l'organisme moderne de l'Etat, est si étroitement liée à celui-ci qu'elle a continuellement besoin de son aide et de son action supplémentaire. Ainsi,

en reprenant les exemples susmentionnés, s'il importe à la commune d'avoir des communications rapides et sûres, il n'importe pas moins à l'Etat que ces qualités soient assurées aux voies de communication urbaines, attendu que l'autorité locale n'est qu'une partie intégrante de celle centrale; s'il importe à la commune que ses habitants reçoivent l'instruction et l'assistance nécessaires, l'Etat a le devoir envers lui-même et envers la commune de pourvoir à ce que les citoyens reçoivent l'instruction et l'assistance indispensables pour la prospérité morale et matérielle d'un peuple.

2. - Aspects nationaux et locaux des problèmes de la Capitale.

Les considérations de caractère général qui précèdent, et qui s'appliquent à tous les Etats et à toutes les villes, s'appliquent évidemment aussi aux Capitales, et à l'égard de ces dernières ces considérations prennent des aspects et une importance tout à fait particuliers et bien caractéristiques.

Quelle que soit la *nature particulière de l'origine* de la Capitale (religieuse, militaire, économique, politique) et quel que soit son *caractère* (capitale d'un Etat unitaire ou fédératif, républicain ou monarchique), il n'est pas douteux que le problème de la situation de fait et de droit de la Capitale et de ses rapports administratifs et financiers avec la puissance centrale de l'Etat constitue un problème tout à fait particulier, c'est-à-dire indépendant des problèmes qui concernent en général l'administration municipale, y compris celle des grandes villes, et bien que l'un et les autres puissent, à certains égards, paraître très semblables.

Le problème de la Capitale découle du fait qu'il s'agit d'atteindre un but concret, c'est-à-dire que le lieu où résident les organes centraux de l'Etat doit être mis dans les conditions les meilleures possibles au point de vue politique, économique et administratif, afin que ces organes puissent développer leur action complètement et de la façon la plus utile.

Cette considération de fait (qui n'est pas une simple abstraction théorique, ainsi que cela pourrait paraître à première vue) implique toutes les innombrables questions qui surgissent à propos de ce problème, certainement l'un des plus graves, sinon le plus grave, de tout Etat; ce sont des questions qu'il faut étudier attentivement dans leurs caractères particuliers, puisqu'elles mettent la Capitale dans une situation tout à fait différente de celle des autres villes.

Ces questions peuvent se grouper en trois catégories:

- a) *questions politiques;*
- b) *questions économiques et sociales* (à noter qu'il est impossible, dans le fait, de séparer les questions économiques de celles sociales);
- c) *questions administratives et financières* (celles-ci aussi sont indissolublement liées les unes aux autres, attendu qu'il n'y a pas de question administrative qui n'ait un contenu financier et réciproquement).

Il serait vain cependant que de vouloir examiner chacune de ces questions à part, sans d'abord faire mention d'un élément fondamental de la Capitale, c'est-à-dire sa *population*, élément qui a une importance décisive aux fins de l'analyse des problèmes typiques de la Capitale.

La population de la capitale présente des caractères particuliers, tout à fait différents de ceux de la population des autres villes, parce que, dans la Capitale, elle est plus fluctuante que dans tout autre centre urbain et parce qu'elle consiste de deux parties ayant chacune des caractéristiques bien distinctes: la *population de la Capitale* proprement dite, et en tant que telle, et la *population de la ville*. La première comprend soit tous les habitants réunis par l'effet d'une action directe de l'Etat, qui a groupé dans ce centre urbain ses administrations centrales; soit ceux qui appartiennent au corps diplomatique, soit ceux qui sont indirectement attirés à la Capitale par la présence de ces organismes, établissements et administrations.

L'autre comprend tous ceux qui, depuis un temps plus ou moins reculé, habitent cette ville — devenue pour quelque motif la *Capitale* — ou parce qu'ils y sont nés, ou parce qu'elle leur offre les conditions les plus favorables pour leur séjour, ou bien, tout au moins, parce qu'elle renforce leur espoir d'y trouver un travail, un asyle, un bonheur imprévu.

Cette distinction, beaucoup plus facile à faire en théorie qu'en pratique, pourrait paraître artificielle à première vue; mais elle a au lieu une importance très grande, eu égard à la double conséquence que l'on en tire, c'est-à-dire:

a) que l'esprit *civique* de la population de la Capitale, en tant que telle, est très faible, ainsi que l'ont si finement remarqué Bryce pour Londres (1) et Tarde pour Paris (2);

b) que, par contre, plus une *Capitale* est ancienne, plus cet esprit est fort par suite de la formation de traditions et d'habitudes enracinées. Pareillement, si dans la ville des éléments de prospérité économique et industrielle existent, la population de la Capitale tend à se réduire en faveur de celle de la ville; de sorte que, supposé que Paris et Londres cessent d'être des *capitales politiques*, on pourrait admettre, en vue de leur prospérité intrinsèque, qu'elles n'en souffriraient pas un fort préjudice, du moment qu'elles sont aussi, et surtout, les *capitales économiques* de leurs Etats respectifs. Une preuve nous l'avons eue en Italie lorsque, en 1864, la Capitale du jeune royaume fut transférée de Turin à Florence. Turin n'en souffrit aucun préjudice, parce que c'était une ville qui avait pris effectivement, et depuis longtemps, un fort développement économique; il n'en fut pas de même dans le cas de Florence, en 1870, lorsque la Capitale fut

(1) J. Bryce: « La république américaine », traduction française par S. Buoyssy, tome IV, p. 592: « Londres est trop peuplée pour que ses habitants puissent avoir communauté de sentiments; son ampleur la rend amorphe ».

(2) G. Tarde: « Les capitales » dans « Les transformations du pouvoir », Paris, 1909, p. 111: « Comme être collectif, cette agglomération hétérogène de nationaux et d'étrangers est nulle ».

transférée à Rome. Cette constatation est valable pour toutes les Capitales qui, n'ayant pu profiter entièrement de leur qualité politique, déchurent lorsqu'elles cessèrent d'être le siège de la puissance centrale; ainsi, lorsque le siège de l'Empire Romain se déplaça vers l'orient (à Constantinople) ou vers le nord (à Ravenne et à Milan), Rome, qui devait sa prospérité, non pas à des facteurs purement locaux, mais à la force d'expansion et d'assimilation et à l'habileté de gouvernement des Latins, outre qu'à la nécessité d'administrer et de guider spirituellement et culturellement les peuples de l'immense territoire qu'elle avait conquis, Rome, disais-je, lorsque sa qualité de *capitale* vint à cesser, déchut et ne put se relever ensuite que parce qu'elle était devenue le centre de la nouvelle religion — le Christianisme — et des forces mondiales de celui-ci, puissamment vivifiantes.

3. - La composition et les exigences particulières de la population de la Capitale.

C'est bien justement que l'on a dit que la première et la plus importante différence de fait existant entre la Capitale et les autres villes c'est le caractère particulier de sa population. Celle-ci doit être considérée sous le double aspect de sa *composition* et de sa *distribution*, qui sont, l'une et l'autre, particulières à une Capitale.

Quant à sa composition, on remarque que la population peut être distincte dans les catégories de citoyens suivantes:

- a) aisés;
- b) professionnels;
- c) industriels;
- d) commerçants;
- e) fonctionnaires publics;
- f) artisans et ouvriers;
- g) étrangers et nationaux qui résident temporairement dans la Capitale pour différentes raisons (participation à des congrès, voyages en touristes, ou pour d'autres motifs);
- h) nomades et — surtout — abusifs, en entendant par là des individus non inscrits sur les registres de la population, leur inscription étant interdite par des dispositions de loi visant à freiner l'urbanisation, mais qui sont en général peu efficaces. L'accroissement de ce secteur de la population, constitué par des éléments qui, dans leur grande majorité, n'ont ni une occupation, ni de ressources économiques, est dans certains cas très notable, tellement que, ainsi que cela arrive à Rome, cet accroissement est plus fort que celui naturel résultant de l'excès des naissances sur les décès.

En ce qui concerne les catégories *a) et b)*, il y a lieu de remarquer que pas toujours la présence dans la Capitale du gouvernement et des grandes administrations publiques constitue un élément attirant la richesse nationale; on peut cependant affirmer que, en règle générale, une certaine partie de la population aisée vient s'établir dans la Capitale dans le but de se procurer, avec une relative facilité, une condition de bien-être qu'il est plus facile d'atteindre lorsqu'on jouit d'une certaine disponibilité de moyens.

La catégorie des professionnels constitue, au lieu, un élément important de la population de la Capitale, parce qu'elle s'accroît du nombre notable des avocats plaçant devant les Cours supérieures de justice (en Italie: la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, etc.), ces avocats devant, pour d'évidentes raisons, résider dans le lieu où ces Cours ont leur siège.

En ce qui concerne la classe aisée, l'Administration de la Capitale peut, d'une part, en tirer de plus forts revenus sous la forme d'impôts et, d'autre part, elle peut restreindre son champ d'action aux services par rapport auxquels on ne saurait concevoir l'intervention de l'activité privée (par exemple, l'organisation d'un service de sûreté publique et le maintien en bonne condition des moyens publics de communication), du moment que cette classe peut se procurer par elle-même un logement et les moyens de communication. Par contre, dans le cas des professionnels, de bonnes voies de communication ne sont plus suffisantes, mais il faut aussi un système bien ordonné de communications urbaines, et il ne suffit pas de destiner à la construction de maisons quelques terrains de la ville, mais il faut aussi que l'Administration encourage et aide l'entreprise privée de constructions par des mesures de différente nature. D'ailleurs, cette aide de l'Administration constitue indirectement un avantage de caractère général, parce qu'elle est propre à faciliter le développement d'une des catégories qui ont la plus forte influence sur l'activité productrice de la ville.

Un autre élément de la population de la Capitale qui mérite une considération particulière aux fins de notre étude, et qui est d'un intérêt notable pour la vie de la ville, c'est celui qui est constitué par la catégorie des industriels.

La présence de l'industrie dans la vaste agglomération urbaine d'une Capitale est indubitablement un facteur décisif pour l'occupation ouvrière et pour l'accroissement de la production locale; mais les activités industrielles ont besoin de localités convenables pour leurs établissements et pour leur développement, spécialement lorsqu'il s'agit d'industries insalubres ou pouvant incommoder la population.

Partant, des problèmes de grande importance, et qu'il n'est pas aisé de résoudre rapidement, surgissent à mesure que les industries locales progressent et s'étendent: ce sont des problèmes de caractère particulièrement urbanistique qui, ainsi qu'il arrive pour le cas typique de Rome, sont rendus plus graves par le fait qu'il est impossible de ne pas tenir compte du caractère monumental et historique de la ville.

Par suite de l'extension continuelle de la partie habitée en conséquence de l'incessant accroissement de la population, la nécessité s'est fait sentir à Rome d'une nouvelle zone industrielle, rationnellement constituée et dans laquelle beaucoup d'établissements industriels, actuellement incorporés au centre urbain, pourraient être transférés. Ces transferts paraissent très opportuns, car ils permettraient de rendre libres et d'utiliser autrement de nombreux locaux et emplacements qui pourraient être destinés à des habitations, des bureaux ou des boutiques, et de retrancher du trafic du centre urbain les transports de personnes et de choses ayant trait aux activités industrielles. Mais la réalisation de ces transferts présuppose le choix d'emplacements amples et appropriés, reliés par d'excellentes voies de communication et raccordés au chemin de fer, ainsi que la solution des problèmes d'ordre technique, urbanistique et social auxquels je faisais allusion ci-dessus, et qui par leur étendue et leur importance excèdent les attributions normales d'une commune.

Ce qui a été déjà dit pour la catégorie des professionnels peut être répété pour la classe des commerçants, du grand marchand au marchand ambulant, dont l'activité est indispensable à la vie d'une grande ville. L'activité des commerçants doit être suivie et facilitée avec un soin tout particulier par l'Administration municipale aussi en ce qui concerne certaines nécessités propres à cette catégorie, tels, outre les transports urbains, les transports extra-urbains de marchandises, lorsque, dans ce domaine aussi, a lieu l'intervention de la commune, ainsi que cela arrive pour presque toutes les Capitales.

Mais la catégorie qui constitue la plus grande partie de la population d'une Capitale, et en est une saillante caractéristique, c'est celle des fonctionnaires publics, en activité de service ou en pension (à Rome, on estime qu'avec leurs familles leur nombre monte à 600.000 personnes). Ces fonctionnaires arrivent de toutes les parties du pays, non pas spontanément, mais généralement par ordre de l'Etat, qui les paie, et partant celui-ci doit se rendre compte de leurs besoins et doit tendre à les satisfaire pour que le rendement de leur activité soit toujours meilleur.

Puisque la masse des fonctionnaires publics influe nécessairement sur le marché des habitations, l'autorité ne peut se dispenser d'encourager la construction de maisons du type bon marché, ainsi qu'elle doit s'occuper des moyens de communication et des autres services publics. A Rome, plus que dans toute autre ville d'Italie, de nombreuses sociétés coopératives se sont formées entre des fonctionnaires publics pour la construction de maisons, et une forte activité est développée par des établissements et des institutions créées dans ce même but et que l'Etat et l'Administration municipale favorisent de différentes façons (facilitations pour leur financement, exemptions d'impôts, vente de terrains à des prix de faveur, etc.).

A propos de cette catégorie, il faut encore ajouter que les traitements des fonctionnaires publics ont un caractère relativement stationnaire; faute de concurrence et du jeu des forces économiques, il ne peuvent s'ajuster

aux variations d'un marché qui est, dans la Capitale, particulièrement sensible aux phénomènes extérieurs, et tend d'autant plus à l'augmentation des prix que des perturbations exceptionnelles se font sentir davantage: telles celles récentes de l'après-guerre, les mouvements sociaux, les agitations syndicales, etc.

Partant, cette classe, ainsi que celle des artisans et ouvriers, donne une moindre contribution financière directe à l'Administration publique en général et à celle municipale en particulier, tandis qu'elle met en avant de très notables demandes de services qui tendent toujours à s'accroître par l'effet du phénomène bien connu de la capillarité sociale.

Ces deux dernières catégories, contrairement à ce qui arrive pour d'autres classes, posent à l'Administration une grande quantité de problèmes en rapport auxquels la haute valeur sociale des questions en jeu se heurte, malheureusement, à de sérieuses difficultés pour leur solution, surtout à cause de la charge financière qui en résulterait.

En effet, pour ce type de population de la Capitale il ne suffit pas qu'il y ait un réseau de moyens de communication, mais il faut qu'ils soient à bon marché; il ne suffit pas de construire des maisons, mais il faut que le prix d'achat ou du loyer en soit bas, et que ces maisons satisfassent des exigences fondamentales de caractère urbanistique, hygiénique, social; il ne suffit pas d'imposer aux entrepreneurs de constructions l'obligation de prendre de justes mesures sanitaires, d'assistance et d'assurance à l'avantage des ouvriers, mais il faut examiner l'importance des charges y relatives, afin d'éviter que celles-ci ne constituent un élément antiéconomique de la production, compte tenu aussi du caractère temporaire du travail des ouvriers, d'où l'utilité d'interventions aussi de la part de l'Administration municipale.

La catégorie des étrangers à la ville (étrangers et nationaux) attirés pour quelque temps par la Capitale peut fournir une source non négligeable de revenus pour l'Administration municipale, non seulement par l'avantage économique qu'elle apporte, mais aussi par les taxes spéciales auxquelles elle peut être assujettie (taxe de séjour). Jusqu'ici cette taxe n'a pas encore été appliquée à Rome, et par conséquent la plus forte charge résultant de la présence de très nombreux étrangers (qui exige l'extension des services de police urbaine et des transports, une plus grande disponibilité de chambres d'hôtel et de commodités en général pour les touristes, etc.) n'est pas contrebalancée par un revenu spécifique.

Il y a lieu de rappeler aussi qu'à Rome une partie notable de la population est exemptée par la loi du paiement d'impôts directs et indirects, ou jouit de facilitations fiscales particulières. Ainsi sont exempts de l'impôt de famille les représentants diplomatiques accrédités auprès du Gouvernement de la République, les institutions d'assistance et de bienfaisance auxquelles est attribuée la qualité de corps moraux, ainsi que, en vertu des Accords du Latran (loi du 27 mai 1929, n. 810), sont exempts de tous impôts et taxes de l'Etat italien et des autorités locales tous les immeubles

appartenant à l'Etat de la Cité du Vatican et les autres qui jouissent du privilège de l'extra-territorialité.

L'exemption fiscale est pareillement accordée aux diplomates accrédités auprès du Saint-Siège et à d'autres établissements ou personnes qui sont dans sa dépendance.

D'autres exemptions totales de contributions, impôts ou taxes, ont été établies législativement en faveur de l'Institut National pour la distribution des secours en Italie (Ente Nazionale per la distribuzione dei soccorsi in Italia - E.N.D.S.I.) (1), de l'Administration pour les secours internationaux (Amministrazione per gli aiuti internazionali - A.A.II.) (2), de la « Food and Agriculture Organisation » (F.A.O.) (3). Par conséquent, plusieurs dizaines de milliers de personnes jouissent d'exemptions et de facilitations fiscales de la part de l'Administration municipale de la Capitale qui leur donne l'hospitalité.

L'examen de la dernière catégorie mentionnée (nomades et abusifs) permet de tirer de notables conclusions quant aux exigences particulières des Capitales. Celles-ci en général — et Rome en particulier, qui a été en grande partie préservée des bombardements et de la destruction au cours de la dernière guerre mondiale grâce à sa qualité de ville ouverte — ont accueilli et accueillent continuellement des masses de population en quête d'occupation et de logement, qui espèrent trouver dans la Capitale un peu de ce bien-être qu'elles n'ont pu, ou n'ont pas su, se procurer ailleurs. Il s'agit d'individus en général sans profession qui, bien souvent, vivent aux bords de la société, avec peu de respect pour les lois, et qui constituent une catégorie particulièrement délicate, soit au point de vue social, parce qu'ils sont enclins à se dévoyer vers l'illégalité, soit politiquement, parce qu'ils constituent en général une pépinière de rebelles et de révolutionnaires.

Ces individus, qui sont généralement très prolifiques, s'installent n'importe où, dans des grottes, des baraques, des masures délabrées, en déjouant les moyens dont les pouvoirs publics disposent pour neutraliser leurs mouvements et limiter ou, en tout cas, régler leur affluence. C'est ce qui donne lieu à la formation graduelle, surtout aux abords des villes en général et des Capitales en particulier, d'agglomérations irrégulières (bourgades) qui tendent à s'agrandir continuellement en dehors de toute règle. De nouveaux et plus sérieux problèmes se produisent ainsi dans le domaine des services publics et de l'assistance sanitaire et sociale, et les nouvelles charges qu'ils comportent pour l'Administration ne peuvent être balancées, pas même partiellement, par l'imposition de quelque contribution aux citoyens qui sont la cause de ces charges, car il s'agit de catégories très peu productives et qui souvent manquent même de toute ressource économique.

(1) Décret législatif du 28 septembre 1944, n. 220.

(2) Décret législatif du 19 septembre 1947, n. 1006.

(3) Loi du 9 janvier 1951, n. 11.

Une preuve de la faible capacité contributive de la population qui réside dans la Capitale de l'Italie est fournie par la constatation du nombre des contribuables pouvant être assujettis à l'impôt de famille, qui, avec l'impôt de consommation, représente un des piliers sur lesquels s'appuie principalement, en Italie, la finance locale. Des 400.000 sujets qui, à Rome, sembleraient pouvoir être assujettis à l'impôt de famille, il y en a 231.000 (59%) auxquels cet impôt ne peut être appliqué parce que leurs revenus sont compris dans la limite légale d'exemption. Si l'on considère que la population présente à Rome monte — pratiquement — à environ 2 millions d'âmes (1), il s'ensuit que le nombre de 169.000 sujets ou groupes familiaux auxquels l'impôt de famille est applicable ne représente à Rome qu'un douzième de la population effective.

On peut donc conclure, sur la base de données objectives concordantes, que la capacité contributive de la population de Rome, par suite de sa particulière composition qualitative, due pour la plupart au fait que Rome est la Capitale de l'Etat et, en tant que telle, centre nécessaire ou volontaire d'attraction pour des centaines de milliers de ses habitants, a une importance notablement inférieure à celle normale.

Je pense que les Capitales d'autres Etats doivent se trouver dans des conditions semblables si, ainsi qu'il arrive à Rome, la ville ne jouit pas de conditions particulièrement favorables en ce qui concerne l'industrie et le trafic (grands établissements de production, manufactures, port important, etc.).

4. - Rapports financiers entre la Capitale et l'Etat.

Nous avons déjà dit plus haut que c'est de la composition et de la distribution particulières de la population d'une Capitale que proviennent ses problèmes politiques, économiques et administratifs.

Le tout premier, et celui auquel en réalité ils aboutissent tous, c'est le problème financier qui est exprimé par la demande: «L'Etat doit-il contribuer aux dépenses de la Capitale?».

Problème préjudiciel, parce que de sa solution découle la solution de celui qui concerne l'organisation administrative de la Capitale, organisation qui — nous l'affirmons dès maintenant et nous en donnerons la démonstration ensuite — ne peut qu'être différente de celle de toute autre ville de l'Etat. Mais ceci, malheureusement, n'est actuellement pas le cas pour Rome.

Les caractères et les exigences de Rome Capitale sont pour une partie, bien que sous une forme et en mesure différentes, communs aux autres Capitales, mais pour une autre partie — bien plus importante et plus sé-

(1) La population de Rome, enregistrée officiellement à la date du 31 décembre 1954, montait à 1.793.647 habitants. A ce chiffre il y a lieu d'ajouter 121.276 habitants tirés en fait du «registre écographique» et qui n'étaient pas inscrits dans le Registre de la population à la date du 1er juillet 1955.

rieuse — ces caractères et ces exigences lui sont particulières, soit par la composition de sa population, dont il a déjà été question, soit par ses possibilités économiques, soit par la conformation de son territoire, soit, enfin, parce que la vie municipale n'a pas eu à Rome, dans le passé, le développement si vigoureux et, en général, le caractère qu'elle a eu dans d'autres villes.

Rome a vu se réduire sa valeur de ville, de « *civitas* » au sens étymologique du mot, dès que — sous l'empereur Auguste — on créa le « *Praefectus urbis* », avec des fonctions plus politiques qu'administratives, afin de réfréner la population, pas toujours tranquille, de la Capitale du grand Empire, où vivaient et s'agitaient en nombres notables des étrangers, des indigènes, des désœuvrés, des affranchis, des gladiateurs, des esclaves (1).

Tibère rendit permanente l'institution du Préfet avec des fonctions aussi juridictionnelles, et l'institution survécut jusqu'au XVIII.^e siècle, bien qu'elle eût perdu une grande partie de son importance (2).

Durant le gouvernement des Pontifes, le mouvement communal, qui s'était si grandement développé en Italie, surtout dans le Nord, eut à Rome aussi ses manifestations et les Statuts municipaux se succédèrent en grand nombre (3); mais la Puissance centrale intervint toujours dans leur rédaction et approbation, et en empêcha ou en limita souvent l'application, de sorte à fondre, pour ainsi dire, l'administration municipale avec le gouvernement de l'Etat. Et, sauf la brève parenthèse ouverte en 1809 par l'occupation napoléonienne, pendant laquelle la ville devint le chef-lieu du département du Tibre avec un Maire et un Conseil municipal, Rome continua à rester dans la situation mentionnée ci-dessus jusque vers la fin de 1870.

Privée ainsi d'une tradition municipale ininterrompue, la nouvelle Capitale de l'Italie se présenta à la vie politique et administrative du jeune Etat avec un ensemble de problèmes qui auraient dû être attaqués et résolus au moyen d'une loi radicale et hardie concernant l'organisation spéciale de la Capitale, ce qui n'eut, malheureusement, pas lieu.

Nous avons déjà parlé de sa population; nous ajoutons maintenant que, pour des raisons surtout de caractère historique (en rapport avec des institutions et des établissements maintenant disparus, et dont quelques-uns dataient du premier moyen âge), Rome possède le plus vaste territoire municipal de la Péninsule, territoire rural pour la plupart, généralement sans habitants et d'une productivité encore limitée (la Campagne de Rome) (4). Par conséquent la Commune de Rome doit pourvoir, avec une forte dépense

(1) Boissier: « César et Cicéron » dans « Revue des Deux Mondes », 1^{er} octobre 1864, p. 676; P. E. Vigneaux: « Essai sur l'histoire de la Praefectura Urbis », p. 60-61, Paris, 1896.

(2) Boèce affirma à cet égard: « Magna olim potestas, nunc inane nomen est ».

(3) Dans les années 1363, 1469, 1519, 1523, 1580.

(4) Il s'agit d'un territoire d'une superficie totale de 1.285.667.667 m², dont seulement 89.708.650 m² constituent le territoire de la ville proprement dite.

et en surmontant de sérieuses difficultés matérielles, aux services nécessaires à ce vaste territoire rural, qui ne peut lui donner qu'une contribution financière modeste en comparaison avec ses nécessités; et cela aussi parce que, si l'on destinait à ce territoire de plus grandes ressources économiques et financières, il en résulterait une diminution des possibilités, et donc un préjudice, pour la population de la ville.

Que l'on remarque que la science juridique administrative a toujours affirmé le principe qu'une grande ville, surtout s'il s'agit de la Capitale d'un Etat, ne peut pas avoir un territoire rural d'une étendue absolument disproportionnée par rapport à celle urbaine, mais seulement ce territoire rural qui peut être nécessaire pour son expansion naturelle. Et cela compte tenu de la nature essentiellement urbaine des services que l'Administration de la ville a le devoir de fournir, de leur importance intrinsèque et des difficultés qui exigent l'emploi de la plus grande somme d'énergie possible et, enfin, de l'obstacle que ces mêmes raisons opposent à un ample développement de services ruraux.

Dans une situation pareille, il n'est pas douteux que l'Etat doit intervenir pour alléger la charge financière que la Capitale de l'Italie supporte; et, en effet, lorsque dans le passé — et précisément par suite de la loi du 28 octobre 1925, n. 1949, du décret royal du 5 décembre 1926, n. 2230, et de la loi du 6 décembre 1928, n. 2702 — il fut procédé à la réorganisation de ladite Administration par la création du «Gouvernement de la Ville de Rome», une contribution fut accordée par l'Etat «pour l'organisation et l'accroissement des services publics dans la zone rurale environnant la Capitale (Campagne de Rome)».

Mais cette contribution ainsi que d'autres mesures en faveur de Rome ont été supprimées ensuite et aujourd'hui le problème se pose de nouveau, avec plus d'ampleur et d'urgence, en considération aussi de l'énorme accroissement et de la profonde transformation de la composition et de la distribution de la population de la Ville qui ont eu lieu au cours de ces dix dernières années.

Les Gouvernements de l'après-guerre ont cherché à satisfaire d'une façon ou d'une autre les nécessités financières de la Commune dérivant des charges, directes ou indirectes, permanentes ou extraordinaires, qu'elle supporte parce que Capitale de l'Etat; et dans l'attente d'une loi spéciale, plusieurs fois sollicitée par l'Administration municipale, qui permettra de réaliser des mesures définitives et organiques, ces Gouvernements ont pris l'initiative de faire approuver par le Parlement des mesures législatives (18 janvier 1951, 28 février 1953), lesquelles, en tenant distincts les deux groupes de charges communales, c'est-à-dire celles de caractère permanent et celles extraordinaires, ne satisfont qu'en mesure encore très limitée les exigences du bilan de la Ville, qui peut compter aujourd'hui sur une contribution annuelle en argent (cependant tout à fait insuffisante) pour les charges du premier groupe et sur des financements au moyen de prêts à long terme, et à un taux d'intérêt réduit, pour celles du second.

En négligeant d'examiner ici les raisons pour lesquelles ces mesures ne sont pas considérées répondantes au but, il importe cependant de relever que par, ces mesures législatives, il reste affirmé et reconnu une fois de plus que les motifs sont légitimes qui ont induit l'Administration communale à demander, et l'Etat à accorder, une contribution financière — bien qu'encore modeste — pour allouer à la Capitale l'indemnité qui lui est due pour les charges particulières qu'elle supporte dans l'intérêt de la Nation tout entière.

5. - Rapports administratifs entre la Capitale et l'Etat. Problème des contrôles de l'Etat au point de vue de l'autarchie et de l'autonomie de la Capitale.

Les Autorités locales en général et les Villes Capitales en particulier poursuivent des buts qui coïncident avec quelques-uns de ceux de l'Etat, qui, pour les atteindre, se sert justement de ces Autorités Territoriales Autarchiques. Les caractéristiques qui distinguent ces personnes morales particulières sont l'autarchie, c'est-à-dire le pouvoir de donner la vie à une administration publique analogue à celle de l'Etat — l'être moral public par excellence — et l'autonomie, c'est-à-dire le pouvoir de publier, dans les limites fixées par l'Etat, des normes ayant force de loi et caractère obligatoire *erga omnes*.

Donc, *autarchie*: source d'administration publique, *autonomie*: source de législation, au sens effectif et non apparent, qui donne aux autorités locales autarchiques la possibilité d'adopter des dispositions particulières (règlements). Ces règlements, dans l'ordre des sources du droit, ne peuvent naturellement pas être en contraste avec les lois constitutionnelles, les lois ordinaires et les règlements de l'Etat; en outre, ils restent toujours formellement des actes administratifs.

Il s'ensuit que l'Etat, au moyen de ses organes, soumet les mesures administratives adoptées par les autorités autarchiques à un contrôle, afin que leurs buts, qui sont aussi les buts de l'Etat, soient poursuivis dans le respect des lois en vigueur et de la manière la plus apte à assurer les meilleurs résultats. D'où la double distinction entre contrôles de légitimité (vigilance) et contrôles de substance (tutelle); les premiers s'exercent sur toutes les mesures adoptées par les autorités locales et les seconds sur les mesures de plus grande importance et dans les cas expressément mentionnés dans la loi.

Nous avons parlé du problème financier avant de traiter le sujet de la situation de fait et de droit de la Capitale au point de vue du contrôle de l'Etat sur son administration, parce que, dans un certain sens, ce problème est directement lié au premier. Il n'est pas douteux, en effet, que la condition préalable d'une large autonomie communale c'est l'autosuffisance financière; mais, pour les considérations développées plus haut, la Capitale doit en tout cas recevoir de l'Etat une convenable compensation pour les

fonctions et les devoirs qu'elle remplit dans l'intérêt exclusif de la Nation qu'elle représente; mais si, ainsi qu'il arrive souvent (et c'est là le cas de Rome), la Capitale n'est pas aussi le centre le plus important de production agricole ou industrielle du pays, la contribution financière de l'Etat n'est pas seulement un devoir mais une nécessité.

De ce concours de l'Etat découle la légitimité de son contrôle pour assurer que les sommes accordées soient réellement utilisées pour les buts auxquels elles sont destinées.

A Rome, la loi communale et provinciale de 1934 avait, par l'organisation spéciale du « Gouvernement de la Ville », soustrait presque entièrement la Capitale au contrôle du représentant local de l'Autorité gouvernementale (le Préfet).

Elle restait cependant encore soumise au contrôle d'autres organes de l'Etat, tels le Comité Provincial Administratif, relativement aux délibérations de plus grande importance, et divers Ministères pour des matières spéciales rentrant dans leur compétence.

Aujourd'hui, au lieu, l'organisation des contrôles sur la Commune de Rome est réglée par un nombre de normes, pas tout à fait précises, qui sont contenues, pour une partie, dans les dispositions restées en vigueur de la loi du 3 mars 1934, pour une autre partie dans des dispositions législatives de 1915, qui avaient été abrogées pour un certain temps, et pour une autre partie encore par des décrets et des lois de 1944, de 1947, et par des mesures postérieures.

La *vigilance*, c'est-à-dire le contrôle de légitimité sur les actes de la Commune de Rome, est exercée par le Préfet; la loi dispose que les délibérations de l'Administration communale (Conseil ou Comité) non sujettes à la sanction spéciale des Ministères (contrôle de substance, ainsi qu'il sera dit plus avant) deviennent exécutives après leur publication pendant 15 jours au tableau de la mairie et leur envoi au Préfet, qui doit être effectué dans les huit jours de la date de la délibération. Dans les 20 jours de la réception des actes, le Préfet doit prononcer l'annulation de ceux qu'il juge illégitimes.

Sans l'accomplissement de ces formalités, la délibération n'a pas force exécutive.

La *tutelle*, c'est-à-dire le contrôle de substance, est exercée, pour la Commune de Rome, dans les cas expressément spécifiés dans la loi, par le Ministre de l'Intérieur ou par celui-ci de concert avec d'autres Ministres. Pour ce qui est de leur compétence respective, le contrôle est exercé aussi par le Ministre des Finances et par celui des Travaux Publics (homologation de tarifs et de règlements pour l'application d'impôts, imposition de contributions, approbation des plans détaillés préparés pour l'exécution du Plan Régulateur Général de la Ville, approbation de règlements édilitaires, etc.). Un autre organe de l'Etat, le Comité Provincial Administratif déjà mentionné, exerce le contrôle sur certaines mesures communales de caractère financier, et cela dans les cas indiqués par la loi communale et provinciale

en vigueur, laquelle, à l'égard des contrôles de l'Etat, réserve à la Commune de Rome le même traitement qu'aux autres Communes ayant une population supérieure à 500.000 habitants, à l'exception de quelque différence négligeable.

Il est donc évident que, tandis que le contrôle de l'Etat sur la légitimité des mesures des autorités locales se borne à vérifier si ces actes sont ou non conformes à la lettre et à l'intention de la loi, le contrôle de substance, même s'il n'a lieu que dans certains cas déterminés, frappe en plein l'acte contrôlé dont il veut vérifier l'opportunité et la convenance, en entamant ainsi l'autonomie des autorités locales et surtout de la Ville Capitale.

La nouvelle législation démocratique italienne a senti ce problème vital du fonctionnement des autorités locales, et la Constitution de la République en statuant la création de la division territoriale dénommée Région — intermédiaire entre l'Etat et les localités — a prescrit, à l'article 130, que « un organe de la Région, constitué de la manière établie par la loi de la République, exerce, aussi en forme décentralisée, le contrôle de légitimité sur les actes des provinces, des communes et des autres localités. Dans les cas déterminés par la loi, le contrôle de substance peut être exercé sous la forme d'une injonction motivée adressée aux autorités délibérantes pour qu'elles revisent leur délibération ».

Il s'agit là indubitablement d'un principe profondément innovateur en ce qui concerne les contrôles de substance.

La norme constitutionnelle sus-dite, qui cependant ne fait qu'énoncer un programme et n'est pas une prescription, pourra trouver *de jure condendo* sa réalisation par une loi qui devra être faite exprès par le législateur.

A cet égard il est souhaitable que la nouvelle loi spéciale pour Rome si attendue, et à laquelle il a déjà été fait allusion plus haut, attaque et résolve définitivement le problème des contrôles, qui est d'une extrême importance pour l'activité administrative que la Capitale est tenue à déployer pour satisfaire les pressantes exigences qui doivent être satisfaites dans l'intérêt même de la collectivité nationale.

Il s'agit là d'un problème qui n'est sans doute pas trop simple; pour parvenir à un autre règlement de ces contrôles sans diminuer les garanties que l'Etat doit pouvoir exiger d'une Administration locale si importante et qui lui est si voisine comme celle de la Capitale, il faudrait avant tout établir une meilleure et plus rationnelle distribution des fonctions délibératives entre les organes préposés à l'administration de la Ville, en réservant aux pouvoirs du Conseil communal seulement les attributions qui, compte tenu de leur importance, devraient absolument être assignées à cette assemblée suprême de l'administration de la Capitale. Par conséquent, il serait nécessaire de renforcer rationnellement les fonctions du Comité communal, en faisant rentrer dans sa compétence toute les matières qui, étant donnée leur moindre importance, ne rentreraient pas dans celle du Conseil; nous aurions par là un système législatif inverse de celui qui est

actuellement en vigueur, et qui attribue à la compétence du Conseil toutes les matières non assignées au Comité par d'expresses dispositions de loi.

Ainsi, pour certaines mesures déterminées, au Maire pourrait être attribué le pouvoir d'émettre des ordonnances obligatoires, pouvoir qu'il ne tient actuellement que lorsqu'il s'agit de dispositions particulièrement urgentes et absolument indispensables.

Après ce règlement des compétences — qui non seulement répond aux exigences du fonctionnement des différents organes de la Capitale, mais tend à stimuler et à rendre plus précise et concrète la responsabilité de tous les organes délibérants, en renforçant leur autorité respective et les garanties de légitimité et d'opportunité des mesures adoptées par chacun d'eux — on pourra attaquer avantageusement le problème des contrôles: en les éliminant pour les actes d'administration ordinaires ou de moindre importance et en les rendant plus agiles pour les actes qui intéressent directement la vie économique, sociale et politique de l'Administration de la Capitale.

6. - L'organisation de la Police Municipale dans la Capitale.

Ayant examiné les deux problèmes particulièrement d'importance fondamentale pour la Capitale, c'est-à-dire le problème financier et celui de ses rapports avec le Gouvernement (problèmes auxquels se rattachent étroitement les autres concernant le fonctionnement de l'Administration communale dans tous les domaines de la vie de la Ville: travaux publics, assistance, etc), il nous reste à parler d'une question d'un caractère plus particulier et qui touche l'organisation de la Police Municipale sous le rapport des exigences spéciales de la Capitale.

A la différence de beaucoup d'autres pays (tels que, par exemple, les Etats-Unis d'Amérique), en Italie il existe une nette différenciation des fonctions de police entre l'Etat et les Communes. La Police de l'Etat (Carabinieri, Sûreté Publique, etc.) poursuit les fins spécifiques de la prévention et de la répression des crimes et des délits; la Police Municipale poursuit, au lieu, des fins de sûreté locale, telles que la surveillance du trafic urbain, la répression des contraventions aux règlements municipaux en général et aux ordonnances de l'Administration Municipale.

La Police Municipale présuppose la création et l'organisation d'un corps spécial d'agents municipaux, convenablement outillé et instruit pour l'accomplissement de ses fonctions.

Dès l'époque républicaine et impériale des gardiens existaient à Rome pour faire respecter les règlements de police urbaine et pour veiller à la protection et à la préservation des monuments. Auguste avait institué sept cohortes de vigiles pour combattre les incendies et pour les services de sûreté publique.

Chaque cohorte avait son poste situé de façon à ce qu'elle pût répondre aux besoins de deux quartiers voisins.

Comme l'on sait, Rome était divisée en régions et en contrées (*vici*), et chaque *vici* comprenait une rue principale et d'autres secondaires; à son bon ordre et entretien était préposé un *Vicimagister* sous la surveillance du *Praefectus Urbis*.

Après le sac de 455, l'empereur Majorien, ayant réparé les dommages causés à Rome par les Barbares, promulgua la loi pour la conservation et la protection des monuments, en défendant de les endommager et en instituant un corps de vigiles pour leur protection (*comitiva romana*). Pendant le moyen âge et l'âge moderne la Ville de Rome a toujours eu un groupe de police spécialisé pour la surveillance des marchés.

Le Gouvernement Pontifical accorda à la Commune, en mesure très restreinte, l'exercice de quelques attributions relativement au commerce des comestibles et du nettoyage des rues, mais il ne lui accorda jamais la possibilité de s'ingérer dans la police urbaine, « en ayant soin que ses peu nombreux agents (ceux de la Commune) ne pussent, sans le secours de la force publique, être à même de forcer les rebelles au respect des lois et des ordonnances de la Municipalité ».

Le 15 octobre 1870, peu de jours après l'entrée des troupes italiennes dans Rome, le Comité de Gouvernement Provisoire, nommé par le Général Cadorna, constitua le Corps des Gardes de Ville, dont les fonctions et l'organisation furent établies par un règlement de 1871. A cette occasion, il fut remarqué que « l'institution du Corps des Gardes de Ville n'avait pas eu de précédent à Rome, où la Municipalité existait simplement de nom, sans unité, sans pouvoirs et sans revenus propres » (1).

Ce Corps, qui s'appela successivement des « Gardes Municipaux » et, à partir de 1920, des « Gardes Urbains », fut supprimé à la date du 18 octobre 1925 par le décret royal n. 1846 et ses fonctions passèrent au Corps de Police Métropolitaine (agents de Sûreté Publique), nouvellement institué et placé directement sous les ordres du Chef de Police de la Province de Rome, qui pendant une vingtaine d'années dirigea aussi le fonctionnement de la police urbaine. Cette profonde transformation, bien qu'elle fût en un certain sens conforme à ce qui avait été fait dans d'autres Capitales, ne répondait pas aux exigences particulières de Rome, ni au caractère de sa population.

On constata, en effet, que pour certaines infractions aux règlements et aux ordonnances du Gouverneur les agents métropolitains n'étaient pas à même d'intervenir immédiatement et avec la capacité nécessaire, et l'avis fut exprimé que certaines fonctions (surtout en matière édilitaire et annuaire) devraient être restituées à l'Administration municipale, qui devrait les remplir au moyen d'un groupe d'agents métropolitains qui seraient remis sous ses ordres directs, ou au moyen d'un certain nombre d'« agents de surveillance » expressément engagés dans ce but.

(1) V. le Rapport présenté au Comité Municipal par son membre Feliciani, et qui fut discuté dans la séance extraordinaire du 17 juillet 1971, dans « Atti del Consiglio Comunale di Roma » (1870-1871), p. 575 et suiv.

Et c'est cette dernière solution que l'on choisit, en effet, au cours de la période de guerre; mais, le 1^{er} novembre 1946, il a été procédé à la reconstitution du Corps communal des Gardes Urbains, dont les fonctions et la mise sous la dépendance directe de son Administration municipale semblent, d'après l'expérience qui en a été faite jusqu'ici, mieux répondre aux exigences de la Capitale.

Ces exigences, ainsi qu'il est bien connu, ont rapport aux devoirs de représentation et d'hospitalité qui incombent à la Capitale dans les occasions, presque quotidiennes, de réceptions de personnalités italiennes ou étrangères, de congrès, de conférences, etc., et à la nécessité, qui s'ensuit, d'assurer dans toute la mesure du possible les fonctions de la police locale, les meilleures conditions hygiéniques, le bon ordre édilitaire, ainsi que la régularité des communications et du trafic. Ce sont là des problèmes qui tous, mais surtout le dernier, dans une ville telle que Rome, avec sa conformation particulière et eu égard à la nécessité de préserver ce qui nous reste des monuments de l'antiquité, sont très difficiles à résoudre et exigent une préparation spéciale des Gardes Urbains, afin qu'ils puissent collaborer efficacement à la solution si ardue de ces problèmes.

Conclusion.

Mes très honorés Collègues, je vois que je me suis un peu trop étendu sur les sujets dont je vous ai parlé et sur les aspects particuliers qu'ils présentent pour Rome; mais en rappelant, pour justifier mon intérêt pour ma ville, le vers bien connu de Dante: « *sì forte fu l'affettuoso grido* », je compte sur votre bienveillante compréhension et j'espère de vous avoir également intéressés, vu que les problèmes sont nombreux qui sont communs aux Villes Capitales que nous avons le grand honneur et la grave responsabilité d'administrer, et que nous désirons tous arriver à des solutions, si non définitives, du moins convenables et valables pour un certain temps.

De la lecture d'une publication très récente: « *Great Cities of the World* », rédigée par William A. Robson, et de la connaissance directe que j'ai des Capitales de quelques-uns des plus grands pays, j'ai tiré la conviction que, si ces centres urbains de plus grande importance démographique, politique, économique et historique ont inévitablement besoin d'aides concrètes de la part de l'Etat, une légitime et raisonnable indépendance administrative et économique est aussi une condition indispensable pour que ces autorités territoriales autarchiques si importantes puissent réaliser leurs objectifs de caractère public et satisfaire les exigences toujours croissantes des citoyens.

La structure sociale et l'évolution historique et politique de ces centres suggèrent l'organisation administrative la plus appropriée pour chacun d'eux et qui répond le mieux aux exigences de sa structure particulière. Il serait vain, partant, que de vouloir chercher des analogies entre le gouvernement local de Londres et celui de Paris ou de Rome. L'institution caractéristique

du droit administratif anglais, le *self government*, se retrouve, en principe, dans tous les Etats démocratiques, mais les pouvoirs des fonctionnaires électifs locaux sont inversement proportionnels à l'importance du contrôle de l'Etat, qui varie d'un pays à l'autre. Ainsi, à Londres on remarque un grand fractionnement des compétences de différentes Autorités, dont les responsabilités sont partagées, sans parfois être harmonisées. L'administration locale de Paris s'inspire encore à présent du principe que « la Capitale appartient au Gouvernement » suivant l'affirmation du Baron Haussmann, et par conséquent les pouvoirs des Autorités locales ont plutôt le caractère de concessions du Gouvernement. Puisque l'affermissement des libertés locales est étroitement lié à la structure politique générale de l'Etat, l'organisation de Moscou, de Budapest, de Buenos Aires est conforme au principe que tout pouvoir émane de l'Etat, et partant ces Autorités locales agissent par délégation de l'Etat. Par contre, à Berne, ainsi que dans d'autres villes de la Suisse, on remarque la plus saillante expression de démocratie communale: le vote direct du peuple (référendum) sur les affaires de la Commune, vote qui sanctionne de nombreuses décisions de l'assemblée délibérante, c'est-à-dire du Conseil communal.

Variété d'organisation, donc, qui confirme le principe de la nécessité d'adapter les administrations locales aux principes sur lesquels est fondée la structure politique de chaque Etat.

Cependant je pense — et j'exprime ici une opinion strictement personnelle — que deux éléments fondamentaux devraient caractériser l'administration municipale d'une Capitale, savoir:

a) une plus grande autarchie et autonomie, en ce sens que soit évitée une excessive ingérence de l'Etat dans le champ d'action propre de la Ville;

b) attribution par l'Etat à la Capitale d'un concours financier convenable pour les services qu'elle rend à la collectivité nationale.

Quant au premier point, on peut affirmer que dans beaucoup d'Etats dans lesquels a déjà lieu une décentralisation administrative, la tendance est générale à ne pas établir une organisation uniforme pour toutes les Communes, et des différences existent déjà eu égard au nombre des habitants. Mais — ainsi que j'ai eu l'occasion de le dire en traitant des rapports administratifs entre l'Etat et la Capitale — c'est pour celle-ci en particulier qu'est plus fortement sentie la nécessité d'accroître l'autonomie de l'Autorité autarchique la plus importante.

Dans le fait, il s'agit de réduire au minimum la tutelle, c'est-à-dire le contrôle de substance exercé par l'Etat, pour donner à l'Administration locale la liberté de mouvements qui est indispensable à la réalisation d'une politique administrative efficace.

Au second point, j'ai indiqué peut-être le *problème des problèmes* de la Capitale: celui qui concerne l'indépendance économique de son administration.

Pour ce qui est des finances communales et de leur importance aux fins de l'autonomie locale, il en sera discuté pendant ce Congrès. Ici je désire seulement exposer mon point de vue sur la nécessité et la nature d'un concours financier adéquat de la part de l'Etat en faveur de la Ville Capitale. Il y a d'incontestables raisons particulières qui font considérer ce concours nécessaire et indispensable.

La fonction de la Capitale, que rien ne peut substituer, impose à l'Administration de la Ville des charges financières qui dépassent de beaucoup les ressources propres, si considérables soient-elles, de la Commune.

Les services publics — transports, distribution d'eau et d'électricité, nettoyage des rues, voirie urbaine, exécution de travaux et adoption de mesures hygiénico-sanitaires —, les fonctions de représentation et les exigences du tourisme comportent des charges très considérables, qui prennent dans la Capitale une importance beaucoup plus grande que dans les autres Villes par suite de cette qualité qui lui est propre. Ces charges ne peuvent, et ne doivent, donc pas être défrayées exclusivement par les citoyens de la Capitale, mais elles doivent être supportées en proportion équitable par la collectivité nationale.

La situation de la Ville Capitale — tout à fait différente de celle des autres centres habités de la Nation, même s'ils sont de grande importance et considérables au point de vue historique, traditionnel et économique —, son caractère structural et les exigences particulières de sa population, (circonstance d'importance fondamentale que j'ai déjà illustrée précédemment) sont des éléments décisifs pour l'énonciation du principe que des contributions congrues et continues assignées par l'Etat à l'Administration municipale de la Capitale doivent être considérées comme une *compensation due par l'Etat pour les services que la Capitale, mais aucune autre Ville, rend à la Nation*. Cette compensation doit assurer la tranquillité financière à l'organisme administratif de la Ville Capitale, de sorte qu'elle puisse s'acquitter pleinement des devoirs particuliers si importants qui lui sont assignés dans l'intérêt même de l'Etat.

La prospérité, la parfaite organisation de la Ville Capitale sont, et seront toujours, l'indice de la prospérité morale et matérielle de la Nation et de son gouvernement bien ordonné.

Rome, août 1955.