

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 407 (2017)¹ La démocratie locale et régionale en Suisse

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1*b*, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, selon lequel un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale »;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9, qui dispose que « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale »;

c. à la Résolution 409 (2016) sur la révision des Règles et procédures du Congrès, et en particulier au chapitre XVII sur l'organisation des procédures de suivi du Congrès ;

d. à la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales ;

e. à la Recommandation 285 (2010) du Congrès sur la démocratie régionale en Suisse ;

f. à la Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), qui dispose que le Congrès utilisera le cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale [MCL-16(2009)11] dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse donnée par le Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) sur le même sujet [CM/Cong(2011)Rec282 final], qui encourage les gouvernements des États membres à tenir compte du cadre de référence susmentionné dans leurs politiques et leurs réformes ;

g. au présent exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Suisse, rédigé par les rapporteurs M. Marc Cools, Belgique (L, GILD), et M. Dorin Chirtoaca, République de Moldova (R, PPE/CCE), à la suite d'une visite effectuée en Suisse du 23 au 25 janvier 2017.

2. Le Congrès rappelle que :

a. La Suisse a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 mai 1963. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale

(STE n° 122 ci-après « la Charte ») le 21 janvier 2004 et l'a ratifiée le 17 février 2005 à l'exception des articles 4.4, 6.2, 7.2, 8.2, 9.5 et 9.7. En Suisse, la Charte s'applique seulement aux « communes politiques » (le premier niveau des autorités locales). En sont donc expressément exclus les cantons (le niveau régional). Dans le contexte suisse, « national » désigne le niveau fédéral, « régional » le niveau cantonal et « local » le niveau communal ;

b. la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi) a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Suisse. Elle a nommé M. Marc Cools, Belgique (L, GILD), et M. Dorin Chirtoaca, République de Moldova (R, PPE/CCE), en tant que corapporteurs, et elle les a chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Suisse ;

c. la visite de suivi s'est déroulée du 23 au 25 janvier 2017. Lors de la visite, la délégation du Congrès² a rencontré des représentants des institutions nationales (Parlement, Département fédéral de justice et police, Département fédéral de l'intérieur, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Département fédéral des finances, Contrôle fédéral des finances, des institutions judiciaires (Tribunal fédéral), de l'Ombudsman (aux niveaux local et cantonal)), de plusieurs collectivités locales (ville de Berne, ville de Zurich, commune d'Oetwil an der Limmat), des cantons (canton du Jura, canton de Zurich), des membres de la délégation suisse auprès du Congrès, de l'Association des communes suisses, de la Conférence des gouvernements cantonaux, de l'Association suisse du Conseil des communes et régions d'Europe et de l'Union des villes suisses. Le programme détaillé de la visite est joint à l'exposé des motifs ;

d. les rapporteurs sont conscients du fait que, aux termes de l'article 50 de la Constitution fédérale, la Confédération suisse garantit aux communes le droit à l'autonomie dans les limites du droit cantonal. Par conséquent, les engagements résultant de la Charte européenne de l'autonomie locale lient juridiquement la confédération, mais ce sont les cantons qui doivent à titre principal en assurer la mise en œuvre. Donc leurs recommandations seront adressées à la Confédération suisse en tant que membre du Conseil de l'Europe, mais leur mise en œuvre relèvera également des compétences des cantons ;

e. la délégation tient à remercier la Représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe et le secrétariat de la délégation suisse du Congrès, qui ont aidé à l'organisation et au bon déroulement de la visite. Les rapporteurs expriment aussi leur gratitude envers les autorités nationales, cantonales et locales de la Suisse, la délégation suisse auprès du Congrès, les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux, et tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur excellent accueil, leur disponibilité et la qualité des informations fournies.

3. Le Congrès note avec satisfaction les points suivants :

a. un niveau d'autonomie élevé de l'ensemble des communes suisses, même si leur situation peut varier selon les cantons ;

b. un respect général des engagements contractés par la Confédération Suisse, tels qu'ils résultent de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale le 17 février 2005;

c. une large autonomie financière des communes qui disposent d'une situation financière saine, avec un taux d'endettement relativement bas;

d. un rôle actif des associations des communes, notamment l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses, qui permet d'influencer le système de décision, essentiellement au niveau cantonal, mais également au niveau fédéral;

e. le fait que les procédures de démocratie directe, telles qu'initiatives, référendums et assemblées populaires, sont très développées au niveau communal, ce qui place les autorités des communes en permanence sous le contrôle des citoyens;

f. la ratification par la Suisse, le 18 juillet 2017, du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

4. Le Congrès note que les points suivants appellent une attention particulière :

a. dans la pratique, une faible intégration directe des communes, en particulier des grandes villes, au processus décisionnel au niveau fédéral dès le stade des travaux préparatoires;

b. le système de milice pourrait freiner l'accès aux fonctions électives locales, du fait des difficultés de conciliation entre les activités professionnelles et les charges afférentes aux fonctions communales. Il en résulte que le mandat local ne pourrait plus être exercé que par certaines catégories de citoyens;

c. l'émiettement communal en Suisse qui mène à l'insuffisance de moyens aussi bien humains que financiers des petites communes, notamment pour leur permettre de faire face à des responsabilités croissantes;

d. la question de la légitimité démocratique des organes d'administration de structures intercommunales, auxquels sont transférées des tâches communales essentielles et qui ne sont pas formés à parité de fonctionnaires et d'élus;

e. l'absence de prise en compte dans la législation interne de la situation particulière de la ville de Berne, eu égard à sa spécificité en tant que siège du gouvernement et du parlement fédéral;

f. l'exclusion des cantons du champ d'application de la Charte.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités suisses :

a. à renforcer la participation des représentants des communes, à l'exemple de ce qui est prévu pour les représentants des cantons, aux commissions d'experts et aux groupes de travail chargés d'élaborer la législation au niveau fédéral, ainsi qu'à accorder une place particulière aux grandes villes dans les organes et les procédures de consultation, pour garantir qu'elles sont représentées en tant que telles et pas seulement par l'intermédiaire d'associations;

b. à engager une réflexion impliquant les trois niveaux d'administration (confédération, cantons, communes) pour apporter des améliorations au système de milice actuellement en vigueur;

c. à continuer d'encourager la fusion de communes, notamment par des incitations financières;

d. à prévoir que les organes d'administration des structures intercommunales soient composés d'une proportion minimale d'élus afin de mieux garantir le caractère démocratique de ces institutions;

e. à déterminer dans une loi spécifique le cadre et les modalités du financement par la confédération des charges supportées par la ville de Berne en tant que siège non seulement du gouvernement et du parlement fédéral, mais aussi des ambassades et représentations diplomatiques étrangères;

f. à considérer en consultation avec les cantons la possibilité de l'extension du champ d'application de la Charte aux cantons, ce qui constituerait une garantie supplémentaire de la préservation de leur autonomie face à la confédération;

g. à envisager la ratification des articles 4.4, 6.2, 8.2 et 9.5 de la Charte, qui sont *de facto* respectés en Suisse.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans ses activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Suisse et de son exposé des motifs.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2017, 3^e séance (voir le document CG33(2017)14, exposé des motifs), corapporteurs : Marc COOLS, Belgique (L, GILD), et Dorin CHIRTOACA, République de Moldova (R, PPE/CCE).

2. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés par le professeur André Roux, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès.