

33^e SESSION

Rapport
CG33(2017)14final
20 octobre 2017

La démocratie locale et régionale en Suisse

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Marc COOLS, Belgique (L, GILD)
Dorin CHIRTOACA, République de Moldova (R, PPE/CCE)

Recommandation 407 (2017)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport particulièrement positif fait suite à la seconde visite de suivi en Suisse depuis que le pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2005. Il montre que l'autonomie communale est particulièrement ancrée en Suisse. Toutes les communes disposent d'un vaste champ de compétences et d'une autonomie locale conséquente. La situation financière des communes suisses apparaît globalement saine, avec un niveau d'endettement relativement bas. Les procédures de démocraties directes sont fortement développées à tous les niveaux de gouvernance. En outre, les rapporteurs accueillent très positivement l'autorisation par le parlement suisse de ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

Le rapport attire l'attention sur le besoin d'une meilleure intégration directe des communes, particulièrement les grandes villes, dans les procédures de prise de décision et à l'égard de la question de la durabilité des ressources en lien avec les besoins des communes pour mettre en œuvre leur responsabilités croissantes. Enfin, il met en lumière l'importance de définir, à travers la législation, un cadre et des modalités de financement concernant la ville de Berne, en prenant en compte sa situation spécifique.

Le Congrès encourage les autorités à garantir que les organes d'administration des structures intercommunales soient composés d'une proportion minimale de représentants directement élus afin de garantir leur caractère démocratique. Les rapporteurs recommandent également aux autorités suisses, en consultation avec les cantons, de prévoir la possibilité d'étendre l'application de la Charte au niveau cantonal. Enfin, le Congrès invite les autorités à ratifier les articles 4.4, 6.2, 8.2 et 9.5 de la Charte, qui sont de facto respectés en Suisse.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 407 (2017)²

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, 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 relative au Congrès, 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) du Congrès sur les règles et procédures du Congrès, et en particulier au chapitre XVII sur l'organisation des procédures de suivi ;

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

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

f. à la Résolution 299 (2010) du Congrès, 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) [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 le 21 janvier 2004 et l'a été ratifiée le 17 février 2005 à l'exception des articles 4.4; 6.2; 7.2; 8.2; 9.5 et 9.7. La Charte s'applique en Suisse 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 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 co-rapporteurs, qu'elle 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 Congrès³ 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, de l'Union des villes suisses. Le programme détaillé de la visite figure en annexe ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2017, 3e séance (voir le document [CG33\(2017\)14final](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Marc COOLS, Belgique (L, GILD) et Dorin CHIRTOACA, République de Moldova (R, PPE/CCE).

³ 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.

d. les rapporteurs sont conscients du fait qu'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 aux 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 pour la qualité des informations fournies.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

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 (initiatives, référendums, 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.

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 des moyens aussi bien humains que financiers des petites communes, notamment pour faire face à des responsabilités croissantes ;

d. la question de la légitimité démocratique des organes d'administration de structures intercommunales, auquel sont transférées des tâches communales essentielles, qui ne sont pas formées 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 les actes au niveau fédéral ainsi qu'accorder une place particulière aux grandes villes dans les organes et les procédures de consultation, pour qu'elles soient représentées en tant que telles et non 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 composées 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 du Gouvernement et du Parlement fédéral ou encore 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; 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 Etat membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Suisse et de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CONTEXTE HISTORIQUE ET INTERNATIONAL.	7
2.1	Contexte historique	7
2.2	Contexte international	7
2.3	Contexte politique interne.....	7
2.4	Rapports et recommandations précédents	8
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	8
3.1	Constitution et cadre législatif ordinaire	8
3.2	Le système d'administration locale	9
3.3	Statut de la ville-capitale	10
4.	ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE.....	11
4.1	Article 2 : Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale.....	11
4.2	Article 3 : Concept de l'autonomie locale	12
4.3	Article 4 : Portée de l'autonomie locale	13
4.4	Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales	17
4.5	Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales.....	19
4.6	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local.....	20
4.7	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales.....	21
4.8	Article 9 : Les ressources financières des collectivités locales	22
4.9	Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales	24
4.10	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale.....	26
4.11	Article 12 : Engagements	27
5.	LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE REGIONALE (CANTONALE)	27
5.1	Exclusion des cantons du champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale.....	28
5.2	Autonomie constitutionnelle	28
5.3	Autonomie administrative.....	29
5.4	Autonomie fonctionnelle	30
5.4.1	La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.....	30
5.4.2	Le désenchevêtrement des compétences	30
5.5	Autonomie financière.....	32
5.5.1	Etendue de l'autonomie	32
5.5.2	La péréquation financière	32
5.6	Les relations Confédération-cantons.....	34
5.6.1	La consultation.....	34
5.6.2	La collaboration	35
5.6.3	La résolution des conflits	36
5.7	Relations intercantionales.....	36
5.8	Limites de l'autonomie cantonale	37
	ANNEXE - Programme de la visite de Monitoring en Suisse	41

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2011) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats 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.

2. La Suisse 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, sans toutefois ratifier les articles 4 paragraphe 4 ; 6 paragraphe 2 ; 7 paragraphe 2 ; 8 paragraphe 2 ; 9 paragraphes 5 et 7. En application de l'article 16 de la Charte, les cantons ont été expressément exclus de l'application de la Charte qui ne s'applique qu'aux "communes politiques" (le premier niveau des autorités locales). Dans le contexte suisse, « national » désigne le niveau fédéral, « régional » le niveau cantonal et « local » le niveau communal.

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la Suisse a également signé et ratifié d'autres conventions du Conseil de l'Europe : la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106 ratifiée le 3 mars 1982 et entrée en vigueur le 4 juin 1982) ; le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159, ratifié le 1^{er} septembre 1998 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 1998) ; le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169, ratifié le 26 février 2003 et entré en vigueur le 27 mai 2003).

4. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) est en cours de ratification. Le 12 juin 2015, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de justice et police à ouvrir une consultation sur la ratification du protocole. Il ressort des trente-sept réponses de participants que la majorité, en particulier quatorze cantons, l'Association des Communes Suisses et l'Union des villes suisses, soutient la ratification du protocole. Le 24 août 2016 le Conseil fédéral a adressé au Parlement un Message proposant l'adoption d'un projet d'arrêté fédéral portant approbation de la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Le Parlement suisse a autorisé la ratification du Protocole qui est actuellement sujet au référendum facultatif (art. 141 al. 1 let. d ch. 3 Cst.). Le délai référendaire échoit le 6 juillet 2017.

5. La Suisse a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires le 8 octobre 1993. Elle a été ratifiée le 23 décembre 1997, et elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998.

6. M. Marc COOLS, Belgique (L, GILD), Rapporteur sur la démocratie locale, et M. Dorin CHIRTOACA, République de Moldova (R, PPE/CCE), Rapporteur sur la démocratie régionale, ont été chargés par la Commission de suivi de préparer un rapport sur la Suisse et de le soumettre au Congrès. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du professeur André Roux, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès. La délégation s'est rendue en Suisse du 23 au 25 janvier 2017.

7. Lors de sa visite, la délégation du Congrès 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 l'Association suisse du Conseil des communes et régions d'Europe, de la Conférence des gouvernements cantonaux, de l'Union des villes suisses.

8. Le programme détaillé de la visite figure en Annexe au présent document.

9. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations recueillies pendant et après la visite en Suisse, et d'après la législation pertinente et d'autres informations et documents fournis par les représentants des autorités suisses. Des informations fournies par des experts, une bibliographie appropriée et diverses études ont aussi été utilisées.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET INTERNATIONAL

2.1 Contexte historique

10. L'article 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 dispose que: « Le peuple suisse et les cantons (...) forment la Confédération suisse ». Cantons et communes sont les collectivités de base qui structurent à la fois l'État fédéral et la société Suisse. Historiquement, il apparaît que les communes ont préexisté à la Confédération et aux cantons. Elles sont ainsi profondément enracinées dans la tradition politique du pays et elles y jouent un rôle essentiel. L'ancienne Confédération s'est formée quant à elle à partir du début du XIV^e siècle jusque vers la fin du XVIII^e siècle par l'association des cantons. Un changement de régime fut imposé à la Suisse, suite à son invasion par les armées de Napoléon en 1798. La nouvelle Constitution créait la République helvétique en tant qu'État unitaire et centralisé. Ce nouveau régime fut rapidement voué à l'échec et Napoléon fut contraint de rétablir les structures étatiques confédérales par l'Acte de médiation de 1802 qui, avec le pacte fédéral de 1815, revenait pour l'essentiel à la situation d'avant 1798.

11. La Confédération Suisse s'est transformée en État fédéral avec l'adoption de la Constitution de 1848, tout en conservant son appellation de "Confédération". Cette structure étatique à trois niveaux n'a pas fondamentalement changé depuis lors. L'État fédéral Suisse est donc le produit d'une construction qui s'est effectuée du bas vers le haut. L'approche fédéraliste a permis à la Suisse de sauvegarder les particularismes locaux, tout en fondant une identité nationale propre. Dans un pays qui compte quatre régions linguistiques (Allemand, Français, Italien et Romanche), et autant de différences culturelles et géographiques, le fédéralisme apparaît comme la garantie du maintien de la cohésion sociale.

2.2 Contexte international

12. La Suisse a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 mai 1963, devenant ainsi le 17^e État membre de l'Organisation. La Suisse a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme le 28 novembre 1974. Elle a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 17 février 2005. La Suisse est devenue membre de l'ONU le 10 septembre 2002. La Suisse n'est pas membre de l'Union européenne (UE). Suite à l'échec de la votation sur l'Espace économique européen (EEE) en décembre 1992, le processus de son intégration à l'UE a été arrêté. En 2000, le peuple suisse s'est prononcé en faveur des accords bilatéraux avec l'UE. La Suisse est un pays membre de l'OCDE. Selon l'OCDE, la Suisse figure parmi les pays les plus performants sur de nombreux critères économiques, y compris, l'Indicateur OCDE du vivre mieux. Cela s'explique par un chômage relativement faible, l'ampleur de l'augmentation des salaires et une répartition relativement égale des revenus.

2.3 Contexte politique interne

13. La Confédération Suisse est un État fédéral, de type parlementaire, avec un pouvoir exécutif collégial. Depuis sa création la Suisse est une démocratie qui se caractérise par une pratique intensive de la démocratie directe (initiatives populaires, référendums) que ce soit à l'échelon fédéral, mais aussi cantonal et communal. La Suisse est également un État libéral dans lequel la protection des droits fondamentaux occupe une place importante. La Constitution fédérale de 1999 établit un catalogue complet et cohérent de ces droits, lesquels sont également consacrés, à des degrés divers, dans les constitutions cantonales. Le Tribunal fédéral joue un rôle essentiel pour assurer la garantie des droits fondamentaux. Depuis la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme en 1974, sa jurisprudence confère aux divers droits conventionnels un ancrage solide en droit suisse.

14. Au niveau fédéral, la Suisse comprend un Parlement bicaméral. Le Conseil national rassemble 200 représentants du peuple élus pour quatre ans selon le système proportionnel. Le système majoritaire s'applique *de facto* dans quelques cantons. Le nombre des sièges au Conseil national est réparti entre les 26 cantons proportionnellement à la taille de leur population. Le canton de Zurich, le plus peuplé de la Suisse, a le plus grand nombre de sièges (35), alors que les cantons d'Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Appenzell-Rhodes-Intérieures et Appenzell-Rhodes-Extérieures n'en ont

qu'un seul. Le Conseil des États réunit 46 représentants des cantons élus en grande partie au scrutin majoritaire. Quelle que soit la taille de sa population, chaque canton a droit à deux représentants, à l'exception des six anciens demi-cantons (Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures), qui n'élisent chacun qu'un seul conseiller. La procédure d'élection du Conseil des États est régie par le droit cantonal. L'élection se fait généralement au système majoritaire, sauf dans les cantons du Jura et de Neuchâtel où le système de la représentation proportionnelle est appliqué.

15. Les deux conseils disposent des mêmes compétences. Ils délibèrent sur les modifications de la Constitution, adoptent les lois fédérales, définissent à quelles fins les impôts fédéraux sont utilisés et surveillent l'activité du Conseil fédéral de l'administration fédérale et des tribunaux fédéraux. Les dernières élections fédérales ont eu lieu le 18 octobre 2015. Elles ont marqué un glissement vers la droite de l'axe politique suisse. Les partis de droite ont en effet connu une progression (29,4% des voix pour l'Union Démocratique du Centre, 16,4% pour le Parti Libéral Radical), alors que le Parti Socialiste maintenait ses positions (18,8% des voix) et que le Parti écologiste subissait un recul (7,1%).

16. Le pouvoir exécutif est de nature collégiale. Le Conseil fédéral est l'autorité exécutive suprême de la Confédération. Il s'agit d'un exécutif collégial composé de 7 membres élus pour quatre ans par l'Assemblée fédérale (réunion du Conseil national et du Conseil des États). Le Conseil fédéral gouverne la Suisse, dirige l'administration, propose des lois et les met en œuvre. Il gère les finances de la Confédération au moyen du budget et du compte d'État. Il se réunit une fois par semaine et informe le public de ses décisions. Le Conseil fédéral prend ses décisions collégalement, à savoir par consensus, afin que sa politique soit susceptible de rallier une majorité d'opinions favorables. La possibilité du recours au référendum et à l'initiative populaire en cas de désaccord rend également nécessaire la recherche de solutions consensuelles. Chaque membre du Conseil fédéral dirige un «département» ou ministère. Les dernières élections au Conseil fédéral ont eu lieu le 9 décembre 2015. Le Président de la Confédération est élu par le Conseil Fédéral pour un an parmi ses pairs. Le Président, en 2017, est Mme Doris Leuthard.

2.4 Rapports et recommandations précédents

17. Un rapport sur « L'état de la démocratie régionale en Suisse » préparé par Marjan HAAK-GRIFFIOEN (Pays-Bas) a été adopté le 1er mars 2010 lors de la 18e Session du Congrès. Ce rapport concerne l'autonomie régionale (cantonale) en Suisse, sa structure et son fonctionnement, les réformes majeures de ces dernières années, ainsi que leur conformité avec les normes européennes et plus particulièrement avec le nouveau Cadre de Référence pour la démocratie régionale. Il concluait qu'en Suisse les principes fondamentaux de l'autonomie régionale concernant, entre autres, les pouvoirs et les compétences plénières des cantons, leur participation à la formation de la politique fédérale ou encore leur représentation au niveau fédéral, sont pleinement en conformité avec les principes posés par le Cadre de référence pour la démocratie régionale.

18. La recommandation attirait cependant l'attention des autorités suisses sur quelques points qui pourraient faire l'objet de possibles réformes à savoir, par exemple, l'institutionnalisation des structures d'agglomération, la stabilisation du système de péréquation financière, les conventions intercantionales et leur application.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

3.1 Constitution et cadre législatif ordinaire

19. La Constitution Suisse qui a fait l'objet d'une révision totale en 1999 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000) consacre à la fois l'autonomie, et même la souveraineté des cantons (article 1 et article 3 Cst.), ainsi que l'autonomie des communes (article 50 Cst.). Celle-ci se trouve également consacrée par les constitutions et les législations cantonales. Les communes exercent des tâches et des prérogatives générales de puissance publique sur un territoire et une population donnés. Elles bénéficient d'une compétence générale pour gérer toutes les affaires d'intérêt local. Elles ne peuvent évidemment pas intervenir dans les tâches expressément attribuées à la Confédération ou aux cantons. Les communes sont en outre tenues d'exécuter les tâches que le droit cantonal ou fédéral leur délègue. Les communes ne sont pas pour autant une institution de droit fédéral, mais exclusivement de droit cantonal. Ce sont les constitutions et les lois de chacun des 26 cantons qui instituent les communes, définissent leur organisation, leurs attributions, leurs ressources, ainsi que le

pouvoir de contrôle et d'intervention de l'autorité cantonale. Il apparaît donc que les communes suisses correspondent à des réalités assez différentes.

3.2 Le système d'administration locale

20. Il existe en Suisse plusieurs types de communes. Lorsqu'il est utilisé sans autre précision, le terme de "commune" désigne la commune politique (*Einwohnergemeinde*) qui est composée de l'ensemble des citoyens ayant leur domicile sur son territoire. Chaque citoyen peut exercer dans cette commune ses droits politiques, au plus tard trois mois après s'y être établi (article 39, alinéa 4 Cst.).

21. La Suisse comptait, en 2016, 2249 communes politiques, qui présentent des caractéristiques très différentes. Des disparités importantes existent dans la répartition des communes entre les 26 cantons. Ainsi le canton de Bâle-Ville n'en compte que trois tandis qu'une commune suisse sur quatre se situe dans les cantons de Berne et de Vaud. Des différences importantes existent également au niveau de l'étendue territoriale des communes et de leurs caractéristiques socio-économiques. À côté de communes de grande taille comme Zurich avec ses 419 000 habitants, on trouve un grand nombre de petites communes puisque 48 % des communes suisses ont moins de 1000 habitants et 240 environ en comptent moins de 100. Il existe de ce fait de fortes disparités entre les moyens financiers et humains dont disposent les communes. De nombreuses petites communes sont très dépendantes des subventions cantonales, ce qui peut être de nature à remettre en cause leur autonomie.

22. Le champ d'application de la Charte est limité aux communes politiques mais il existe d'autres catégories de communes :

- les communes bourgeoises, qui regroupent les personnes ayant le droit de cité d'une commune. Le critère déterminant d'appartenance à la commune bourgeoise n'est donc pas territorial, mais personnel. La bourgeoisie est un droit personnel, survivant du droit médiéval urbain. La commune bourgeoise est généralement propriétaire de biens (immeubles, forêts, vergers, vignes, etc.) qu'elle administre elle-même et dont elle tire des revenus qui peuvent être distribués entre les bourgeois. Certaines communes bourgeoises sont actives dans le domaine social et culturel: elles gèrent des hôpitaux, des maisons de retraite et d'éducation, distribuent des bourses d'études, aident chômeurs, invalides et toxicomanes, soutiennent des bibliothèques, des musées. Il y a de grandes différences dans l'organisation, les compétences et les activités des divers types de communes bourgeoises. Souvent les tâches d'exécution sont confiées à la commune politique, si bien que la commune bourgeoise a pour seul organe son Assemblée des communiens, mais il arrive qu'elle ait son propre exécutif. A Bâle et Berne, elle a même son propre Parlement. Dans quelques cantons, ce sont aujourd'hui encore les communes bourgeoises qui confèrent le droit de bourgeoisie préalable à l'obtention de la naturalisation. La commune bourgeoise n'existe pas dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Nidwald, Schwytz et Vaud. Certains cantons (par exemple Fribourg, Glaris, Zurich) connaissent un système mixte, dans lequel ce sont les organes de la commune politique qui gèrent en fait les affaires de la commune bourgeoise.

- les communes spéciales, autrement dit à vocation spécialisée. Elles se situent principalement dans les cantons de Suisse alémanique. Elles sont compétentes dans un domaine déterminé, alors que les communes politiques ont une compétence générale. Parmi les communes spéciales on peut mentionner en particulier les communes ecclésiastiques, les communes scolaires ou encore les communes d'assistance.

23. S'agissant des communes politiques, deux grandes catégories doivent être distinguées en fonction de leur mode d'organisation interne, étant souligné que dans toutes les communes c'est le Corps électoral qui représente l'organe suprême de l'administration communale.

24. Les communes de la première catégorie ne connaissent que deux organes d'administration, à savoir le Corps électoral communal et le Conseil exécutif. L'appellation de ce dernier varie selon les cantons: *conseil communal* (Berne, Fribourg, Neuchâtel, Valais), *municipalités* (Vaud), *conseil administratif* ou *mairie* (Genève), *Gemeindevorstand*, *Gemeinderat* ou *Stadtrat* (dans les cantons alémaniques), *municipio* (Tessin, Grisons). À la tête de l'exécutif communal se trouve un président (*syndic*, *maire*, *sindaco*, *Gemeindepräsident*). Les membres de l'exécutif ne sont souvent occupés qu'à temps partiel. Outre l'administration des tâches de la commune, l'exécutif communal prépare les projets d'actes législatifs qui seront adoptés par le Parlement ou par l'assemblée communale (assemblée des citoyens). Il peut également édicter des ordonnances. D'une manière générale, les attributions de l'exécutif communal sont énumérées dans des règlements communaux.

25. Cette organisation bipartite constitue la forme d'organisation des petites communes, environ 2000 actuellement. Dans certains cantons, il s'agit même de la seule forme possible d'organisation des communes (Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures).

26. La deuxième catégorie de communes connaît une organisation tripartite, avec un troisième organe d'administration, à savoir le Parlement communal. Le nom du Parlement communal varie d'un canton à l'autre: *Gemeinderat* (Zurich, Thurgovie), *Stadtrat* ou *Grosser Gemeinderat* (Berne), *Gemeindeparlament* (AR), *Conseil général* (Fribourg, Neuchâtel, Valais), *Conseil municipal* (Genève), *Conseil communal* (Vaud), ou *Consiglio comunale* (Tessin, Grisons).

27. Cette forme d'organisation tripartite est obligatoire pour les communes des cantons de Genève et de Neuchâtel. Dans le canton de Vaud elle est obligatoire pour les communes de plus de 800 habitants. Elle existe par ailleurs dans toutes les grandes communes de la Suisse alémanique (sauf dans les six cantons précédemment mentionnés) mais aussi de la Suisse latine, ce qui représente environ 500 communes au total. Il apparaît ainsi que la majorité de la population suisse habite dans une commune qui comprend un Parlement. En plus des compétences traditionnelles d'un Parlement, à savoir l'adoption de normes, le Parlement communal exerce la surveillance sur l'administration communale, en approuvant notamment le rapport de gestion de l'exécutif. Il adopte le budget et les comptes. Il a également des compétences financières pour les dépenses supérieures à un certain montant. En matière d'aménagement du territoire, c'est lui qui adopte les plans d'affectation et les règles sur la police des constructions. Dans certains cas il possède également des compétences exécutives et administratives, comme la nomination des fonctionnaires ou la gestion du patrimoine administratif.

28. Dans tous les cas, c'est la législation cantonale et communale qui définit les attributions spécifiques des autorités communales. Le principe de la séparation des pouvoirs s'applique donc aussi en droit communal.

3.3 Statut de la ville-capitale

29. La commune de Berne compte 140 288 habitants, l'agglomération bernoise 409 000 habitants et la région métropolitaine 660 000 habitants (en septembre 2016). Depuis 1848, Berne est la "ville fédérale" (*de facto* la capitale de la Suisse), où siègent le Gouvernement fédéral et le Parlement suisses (selon l'article 32 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale et l'article 58 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). Berne a une position politique particulière. Les trois niveaux étatiques sont en effet représentés à Berne : Confédération, canton et commune.

30. Il n'existe pas de loi fédérale réglant le statut de Berne en tant que ville fédérale ni les relations de cette ville avec la Confédération. Les seules règles qui existent sont celles qui régissent la sécurité et celles concernant l'Ecole cantonale de langue française de Berne. En mars 2004 le service juridique de la Chancellerie fédérale a été chargé d'élaborer une loi réglant le statut de la ville fédérale mais le 27 octobre 2004, le Conseil fédéral a décidé de suspendre ces travaux. La ville de Berne supporte un certain nombre de charges, notamment en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public, liées à la localisation sur son territoire du Gouvernement et du Parlement fédéral ou encore des 91 ambassades et représentations diplomatiques étrangères. Ces charges sont compensées financièrement par la Confédération de manière intégrale mais ponctuelle.

31. La municipalité est divisée administrativement en six arrondissements (*Stadtteile*), dont chacun se compose de plusieurs quartiers (*Quartiere*). Le Conseil municipal de la ville de Berne - l'exécutif de la ville (*Gemeinderat*) - se compose de cinq membres, dont le Maire de la ville. Suite aux élections municipales du 27 novembre 2016, Alec von Graffenried (Verts Liste Libre) a été élu maire de Berne, le 15 janvier 2017. Le Parlement de la ville de Berne (pouvoir législatif, *Stadtrat*) - Conseil de ville - est composé de 80 membres qui, dans la législature actuelle, représentent 13 partis et huit fractions. Le Maire, le Conseil municipal et le Conseil de ville sont élus tous les quatre ans. Le Maire est élu au scrutin majoritaire et les deux Conseils au scrutin proportionnel.

32. Il existe à Berne un Parlement des enfants, composé d'enfants âgés de 8 à 14 ans de la ville. Il se réunit au moins deux fois par an et peut, par voie de vote, confier au conseil municipal la mission d'examiner un souhait des enfants. Les rapporteurs sont d'avis que la situation particulière de la ville de Berne pourrait être mieux prise en considération et, dans un souci de clarté, une loi spécifique

pourrait déterminer le cadre et les modalités du financement par la Confédération des charges supportées par la ville de Berne.

4. ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE

4.1 Article 2 : Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

33. L'ancienne Constitution de la Confédération Suisse de 1874 ne comportait aucune disposition spécifique concernant les communes. La révision de la Constitution intervenue en 1999 a consacré pour la première fois l'autonomie communale dans le nouvel article 50 donnant ainsi plus de visibilité et de légitimité aux communes en tant qu'institutions. Cet article garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (alinéa 1). Ce sont donc les constitutions et les lois cantonales qui déterminent l'étendue et les limites de l'autonomie communale. De manière générale, les droits inscrits dans la Charte correspondent aux cadres de l'autonomie communale fixés par les cantons. Compte tenu du principe de la souveraineté des cantons affirmé par la Constitution fédérale, la Confédération n'est pas en mesure, juridiquement, d'imposer aux cantons le respect de l'autonomie communale puisque celle-ci relève à titre principal de leur compétence. En d'autres termes, les engagements résultant de la Charte européenne de l'autonomie locale lient juridiquement la Confédération, et non les cantons, mais ce sont les cantons qui doivent en assurer la mise en œuvre, sans que la Confédération puisse intervenir directement dans cette mise en œuvre, par exemple au moyen de lois fédérales. Le Tribunal fédéral, organe de la Confédération, peut imposer le respect de l'autonomie communale s'il est saisi d'un recours. Les arrêts du Tribunal fédéral doivent être respectés par les cantons. Le Tribunal fédéral est compétent pour garantir le respect des exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale qui peut être invoquée devant lui.

34. La Confédération, en revanche, est pleinement compétente pour mettre en œuvre elle-même l'article 50 de la Constitution fédérale qui lui impose certaines obligations. L'article 50 de la Constitution impose à la Confédération dans l'alinéa 2 de tenir compte des conséquences de son activité pour les communes en général et dans l'alinéa 3 de prendre en considération la situation des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne, compte tenu de leur situation particulière (alinéa 3). Si elle est inscrite dans la Constitution fédérale dans les limites du droit cantonal, l'autonomie communale n'est pas expressément reconnue par toutes les constitutions cantonales. Celles qui consacrent l'autonomie communale le font d'ailleurs selon une terminologie variable. Certaines constitutions parlent des "affaires propres des communes" (article 5, alinéa 2 de la Constitution d'Argovie; article 119, alinéa 1 de la Constitution de Glaris ; article 65 de la Constitution des Grisons ; article 68, alinéa 2 de la Constitution de Lucerne ; article 105 de la Constitution de Schaffhausen ; article 45, alinéa 2 de la Constitution de Soleure; article 85, alinéa 1 de la Constitution de Zurich). D'autres se réfèrent au "domaine d'activité propre" des communes (article 71 de la Constitution de Nidwald ; article 83, alinéa 1 de la Constitution d'Obwald) ou encore aux "tâches locales" (article 44, alinéa 2 de la Constitution de Bâle-Campagne; article 69 de la Constitution du Valais).

35. La délégation a été informée du rapport du Conseil fédéral du 13 mai 2015 sur la mise en œuvre de l'article 50 de la Constitution qui souligne que la garantie de l'autonomie communale inscrite dans la Constitution n'a pas de caractère contraignant et ne peut être invoquée par les communes auprès de la Confédération. Pour cette dernière, la disposition a essentiellement une valeur politique. Une partie de la doctrine suisse soutient toutefois qu'une autonomie institutionnelle minimale doit être garantie aux communes par la Confédération. Les communes peuvent saisir le Tribunal fédéral en dernier recours en cas de violation de leur autonomie (article 189 Cst.) Au-delà de sa forte portée symbolique et donc politique, l'article 50 Cst. reflète l'importance prise par les villes et les agglomérations urbaines dans la Suisse d'aujourd'hui. Les régions de montagne étaient quant à elles déjà mentionnées dans l'ancienne Constitution.

36. En outre, les alinéas 2 et 3 de l'article 50 Cst. imposent de nouvelles obligations à la Confédération puisque celle-ci doit tenir compte des intérêts des communes et prendre en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le 1er janvier 2000, les autorités fédérales ont pris toute une série de mesures afin de mettre en œuvre l'article 50 Cst.

37. Ainsi, le Conseil fédéral a édicté le 16 octobre 2002 des lignes directrices à l'intention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes. Par ailleurs, en application de l'article 141, alinéa 2 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement relatif au contenu des messages du Conseil fédéral, à l'intention des Chambres, un "Aide-mémoire" sur la présentation de ces messages a été adopté qui contient des prescriptions sur la présentation des conséquences de l'activité de la Confédération pour les cantons et les communes en matière notamment de finances et de personnel et celles pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne. La loi du 18 mars 2005 sur la consultation (article 4, alinéa 2, c) prévoit quant à elle que « les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national » sont invitées à donner leur avis lors de l'élaboration des actes de la Confédération qui les concernent. La participation de ces associations au processus législatif, qui était déjà effective auparavant, se trouve ainsi garantie sur le plan juridique.

38. Par conséquent, les rapporteurs concluent que la Suisse se conforme aux exigences de l'article 2 de la Charte.

4.2 Article 3 : Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

39. Les communes suisses se caractérisent par une extrême diversité, non seulement en termes de taille, de structures socio-économiques mais également s'agissant de l'étendue de leur autonomie puisqu'elles dépendent respectivement des constitutions et des lois cantonales. Ces dernières reconnaissent aux communes des compétences propres plus ou moins étendues suivant les cantons. Les tâches le plus souvent assumées par les communes relèvent du domaine de la formation (écoles maternelles (enfantines), primaires et secondaires), de la santé et du domaine social (aide sociale, soins à domicile, prise en charge des personnes âgées, tâches liées aux assurances sociales), de la distribution de l'eau et de l'électricité, du traitement des eaux usées et des déchets, des transports publics, de la construction (plan d'aménagement local, police des constructions, protection du paysage et des monuments historiques, réseau routier, infrastructures sportives, installations culturelles), de la police locale (police du feu, police routière, police du commerce), des finances (fixation du taux d'imposition, élaboration du budget, administration des biens communaux), de la citoyenneté (attribution du droit de cité aux habitants d'origine étrangère).

40. Dans les communes sans Parlement, le citoyen communal élit les membres du Conseil exécutif et vote sur tous les actes normatifs communaux ainsi que sur le budget et les comptes de la commune. Les citoyens exercent généralement leurs droits politiques dans des assemblées communales (*Gemeindeversammlung*) qui se réunissent plusieurs fois par an. Ils participent donc directement, avec les membres du Conseil exécutif, à l'élaboration des décisions de la commune. Cette forme de démocratie directe est très répandue au niveau communal. Il s'avère cependant que la participation des citoyens à ces assemblées communales est souvent limitée. Ainsi, dans la commune d'Oetwil an der Limmat (canton de Zurich) que la délégation du Congrès a pu visiter, environ 1700 citoyens disposent du droit de vote (sur 2363 habitants) alors que les assemblées communales ne réunissent qu'entre 60 et 100 personnes, ce qui peut être considéré comme une marque de confiance à l'égard du Conseil municipal, lequel comprend 5 membres seulement.

41. Dans les communes où il existe un Parlement, le citoyen communal élit les députés au Parlement communal, les communes ayant, dans la plupart des cantons, le choix du système électoral qui est le plus souvent proportionnel. Le nombre des membres du Parlement varie en fonction de la population de la commune. Sont également élus par les citoyens les membres du Conseil exécutif, sauf à Neuchâtel au ceux-ci peuvent être élus par le Parlement. Le citoyen communal participe en outre aux procédures de démocratie directe lorsqu'elles sont prévues (signature des demandes de référendum et des initiatives).

42. C'est le droit cantonal qui définit la composition du corps électoral communal, une certaine marge d'autonomie pouvant être cependant laissée aux communes. Les cantons doivent, quant à eux, respecter l'article 39, alinéa 2 de la Constitution fédérale qui dispose que « les droits politiques s'exercent au lieu du domicile » et l'alinéa 4 de ce même article qui ajoute que le citoyen devient électeur, en matière communale notamment, au plus tard trois mois après son établissement. La plupart des cantons soumettent la capacité civique active et passive dans les communes aux mêmes conditions que celles qui déterminent la qualité de citoyen du canton : nationalité suisse, âge (dans le canton de Glaris cette limite d'âge est fixée à 16 ans), domicile ou absence de privation de droits civiques. Dans cinq cantons, à savoir Neuchâtel, Jura, Vaud, Fribourg et Genève, le droit cantonal confère directement aux étrangers le droit de vote en matière communale. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, des Grisons et de Bâle-Ville le droit cantonal permet aux communes de le leur conférer, alors que dans le canton de Thurgovie les étrangers ont voix consultative dans les affaires communales.

43. Les rapporteurs estiment que la situation en Suisse est conforme à l'article 3 de la Charte.

4.3 Article 4 : Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

44. La délégation rappelle que l'article 4, paragraphe 4 n'a pas été ratifié par la Suisse (voir *supra*, para. 2, du présent rapport).

45. En principe, le domaine de compétence des communes n'est pas garanti par la Constitution des cantons. Les constitutions cantonales consacrent en termes généraux l'autonomie communale mais il est très rare qu'elles indiquent les matières dans lesquelles les communes sont autonomes. Les compétences communales sont fixées par les lois cantonales si bien que le législateur cantonal peut modifier la répartition des compétences entre le canton et les communes dans un sens défavorable à celles-ci, sans pour autant méconnaître l'autonomie communale, à condition toutefois de ne pas empiéter sur l'autonomie communale. Parmi les compétences propres des communes il convient de distinguer d'une part les tâches obligatoires qui leur sont imposées par le droit fédéral ou cantonal comme par exemple le plan d'aménagement local ou le règlement communal des constructions et, d'autre part, les tâches que les communes ont décidé d'assumer pour autant que ni la Confédération,

ni les cantons n'en soient responsables, comme par exemple la construction des équipements sportifs ou culturels.

46. Le principe général, expressément consacré par certaines constitutions cantonales, est celui de la compétence générale résiduelle des communes (par exemple : article 26 de la Constitution d'Argovie, article 122, alinéa 1 de la constitution de Glaris). Ainsi, en plus des tâches qui leur sont confiées par leurs cantons respectifs, plus rarement par la Confédération, les communes déterminent leurs propres compétences dans plusieurs domaines relevant du niveau local en vertu de leur compétence générale résiduelle.

47. Les communes sont notamment compétentes en matière de police, comme la police de la circulation et de la lutte contre le bruit, de même que la police du commerce. Les communes jouissent également d'une certaine autonomie dans la gestion du domaine public et du patrimoine administratif. Ainsi dans le canton de Zurich, les communes disposent d'importantes compétences en matière d'usage du domaine public. Elles peuvent notamment édicter des règles de police et bénéficient dans ce cadre d'une large marge d'appréciation. La police des constructions (caractéristiques des bâtiments) relève également pour l'essentiel de la compétence communale. Ce sont également les communes qui équipent les zones constructibles (eau, électricité). L'autonomie communale s'étend également à certains travaux publics (équipements sportifs, routes, théâtres, musées...) et à de nombreux services publics industriels et commerciaux (distribution de l'eau et de l'électricité, voirie). Les communes sont également compétentes pour octroyer le droit de cité communal. Tout citoyen d'une commune est citoyen du canton où cette commune est située et tout citoyen d'un canton est également citoyen d'une commune de ce canton (article 37 alinéa 1 de la Constitution).

48. L'autonomie communale s'exprime également en matière législative et administrative. En matière législative, le pouvoir normatif de la commune peut s'exprimer dans un domaine que le législateur cantonal ou fédéral n'a pas réglé exhaustivement. Cette compétence peut exister soit pour une matière dans sa globalité, soit pour un secteur particulier dans le cadre de la législation fédérale ou cantonale.

49. Une étude comparative récente prenant en compte sept dimensions de l'autonomie communale (autonomie juridique, politique, fiscale, administrative notamment) pour les appliquer aux 26 cantons suisses a permis de mettre en relief la primauté de la culture comme variable explicative de la différence d'autonomie locale entre les cantons, la Suisse allemande étant clairement caractérisée par un degré d'autonomie plus élevé que la Suisse romande⁴.

50. Une autre typologie de la décentralisation cantonale fait apparaître cinq groupes de cantons : premièrement, de grands cantons décentralisés (Grisons, Thurgovie et Zurich) dans lesquels la souveraineté des communes est préservée ; deuxièmement, de petits cantons décentralisés (Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Schwyz, Obwald et Nidwald) ayant une culture politique traditionnellement conservatrice et une forte autonomie locale ; troisièmement, de grands cantons équilibrés (Berne, Lucerne, Saint-Gall, Argovie, Uri, Soleure et Valais) caractérisés par la prédominance d'une culture politique germanique ; quatrièmement, de petits cantons équilibrés (Bâle-Ville, Jura, Schaffhouse et Bâle-Campagne) ; enfin, cinquièmement, les cantons centralisés de Genève, de Neuchâtel, de Fribourg, de Vaud et du Tessin, où une culture politique égalitaire conduit à plus de centralisation.

51. Il ressort d'ailleurs d'une étude récente réalisée à la demande de la Commission européenne (*Local Autonomy Index for European Countries, 1990 – 2014*, Bruxelles, Commission européenne) qui prend en compte 11 variables, notamment financières, que la Suisse, avec les pays nordiques et l'Allemagne, figure parmi les pays où l'autonomie locale est la plus élevée.

52. Alors que le principe de subsidiarité est expressément prévu par la Constitution fédérale s'agissant des relations entre la Confédération et les cantons (article 5a Cst.), les rapporteurs sont d'avis que la répartition des tâches entre les cantons et des communes est le résultat d'évolutions historiques et de rapports de force politiques variables suivant les cantons. Il n'est donc pas possible d'affirmer que le principe de subsidiarité est appliqué de manière générale et systématique dans les rapports entre les cantons et les communes.

⁴ Ladner A. et Keuffer N., *Local autonomy, a multidimensional concept: how to measure local autonomy, how to explain different degrees of local autonomy and what about its effects?* EGPA Annual Conference, Speyer (Germany), 2014.

53. Quoi qu'il en soit, les rapporteurs estiment que la répartition des tâches entre le niveau cantonal et le niveau communal peut évoluer dans le temps. Ainsi, suite à l'entrée en vigueur de la réforme sur la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2008, la répartition des compétences entre les cantons et les communes a été reconsidérée, dans le sens d'une clarification. Par ailleurs, la délégation a remarqué qu'au cours des dernières années, de plus en plus de tâches ont été transférées du niveau communal au niveau cantonal. Cela s'explique non seulement par le fait que les communes les plus petites ne sont plus en mesure d'exécuter certaines tâches, mais aussi parce que de nouvelles dispositions légales adoptées à l'échelon fédéral entraînent une évolution du droit cantonal peu favorable à l'autonomie communale, comme par exemple la réorganisation de la protection civile dans les années 1990 ou de la protection des mineurs et des adultes dans les années 2010.

54. En principe, les compétences des communes sont pleines et entières mais certaines d'entre elles ont été transférées dans le cadre de la collaboration intercommunale. Plusieurs cas de figure doivent ici être distingués: en premier lieu, il est possible qu'une tâche soit assumée par une commune seule pour d'autres communes (modèle de commune-siège) sur la base d'un contrat d'affiliation. Par ailleurs, plusieurs communes peuvent assumer conjointement une tâche précise, là encore sur une base contractuelle et elles désignent à cet effet des organes communs compétents. Enfin, plusieurs communes peuvent décider conjointement de transférer l'exécution d'une tâche à une personne juridique distincte des communes elles-mêmes (syndicat de communes par exemple).

55. La collaboration intercommunale concerne notamment les domaines de la lutte contre l'incendie, des soins médicaux et des écoles: dans ces domaines plus de 65 % des communes ont conclu un accord avec une ou plusieurs communes. Le transfert de tâches communales à des structures de collaboration intercommunale est en forte progression, la petite taille de la plupart des communes suisses expliquant qu'elles ne puissent assurer seules un certain nombre de tâches, faute de moyens humains et financiers suffisants. Certaines tâches sont partagées entre les communes et les cantons (éducation par exemple).

56. Les rapporteurs constatent pourtant que la création d'un quatrième niveau d'administration, intermédiaire entre les communes et les cantons, auquel sont transférées des tâches communales essentielles, soulève la question de la légitimité démocratique des organes d'administration de ces structures intercommunales. En effet, si les communes sont représentées dans ces organes par des délégués, ces derniers ne sont pas nécessairement des élus. C'est pourquoi, les rapporteurs considèrent qu'il serait à cet égard souhaitable de prévoir que ces instances soient composées d'une proportion minimale d'élus (la moitié par exemple) pour mieux garantir le caractère démocratique de ces institutions, alors même que les possibilités de participation démocratique directe des citoyens se trouvent amoindries.

57. Les communes exécutent elles-mêmes de nombreuses mesures prises au niveau de la Confédération ou des cantons. S'agissant de l'exécution du droit fédéral, il est possible de citer l'État civil, les droits politiques, le logement, la statistique, la protection civile, la fiscalité ou encore la protection de l'environnement. Elles exécutent le droit cantonal notamment en matière scolaire. Elles sont également chargées de prélever les impôts communaux, cantonaux et fédéraux. Lorsqu'elles sont chargées par le canton ou la Confédération de la simple exécution de certaines tâches, les communes ne disposent en pratique que d'une faible autonomie, leur rôle se limitant à celui d'organes d'exécution. Les communes disposent cependant dans certains cas, d'une marge d'autonomie dans l'application du droit cantonal ou fédéral, lorsque le droit supérieur ne réglemente pas dans le détail la matière concernée et laisse en conséquence une marge d'appréciation relativement plus ou moins importante aux communes.

58. Il résulte de l'article 50 de la Constitution fédérale que les autorités de la Confédération (Parlement, Conseil fédéral, Administration fédérale) sont tenues, dans leurs différentes activités (législation, élaboration de programmes, travaux publics, décisions financières...) d'évaluer les effets de cette activité pour les communes et dans la mesure du possible, d'éviter les effets indésirables pour celles-ci. Cette exigence ne constitue pas une obligation de résultat mais plutôt une obligation de moyens, une règle de comportement que les autorités fédérales doivent s'efforcer de respecter, autant dans la mise en œuvre du droit que dans son exécution, ce qui laisse aux organes de la Confédération une certaine marge d'appréciation.

59. Les autorités fédérales doivent donc disposer de suffisamment d'informations pour évaluer les conséquences de leurs actions pour les communes. Pour favoriser l'échange d'informations et

l'approfondissement des thématiques, il existe des groupes de travail tripartites regroupant des représentants de l'administration fédérale, les conférences intercantionales concernées et les associations de communes concernées. De telles collaborations existent dans les domaines du social, de la culture, de la santé, de l'asile, de l'immigration, du logement, de la cyber-administration, des transports publics et de l'aménagement du territoire. Dans certains domaines plus spécialisés, il existe aussi des contacts bilatéraux entre les directions d'Offices fédéraux et les conférences intercantionales, ou plus rarement les associations de communes.

60. Par ailleurs, une conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a été créée le 20 février 2001. Il s'agit d'une plate-forme politique permettant à la Confédération, aux cantons, aux villes et aux communes de collaborer étroitement pour la mise en œuvre d'une politique commune des agglomérations suisses. La Commission tripartite se réunit deux fois par an et rassemble des représentants de la Confédération (Chancellerie, Justice, Secrétariat pour les migrations, Office fédéral du développement territorial), des conseillers d'État représentants des cantons ainsi que des représentants des associations de communes. En plus de l'échange d'informations, cette Conférence vise le renforcement de la collaboration dans les agglomérations et la résolution de certains problèmes auxquels ces dernières se trouvent confrontées. Entre 2001 et 2014, la CTA s'est notamment concentrée sur l'orientation stratégique et le développement de la politique des agglomérations. Elle a en outre développé des modèles institutionnels de collaboration, ainsi que des préconisations, dans des domaines particuliers, notamment en matière d'étrangers et intégration. Elle a également produit un rapport sur l'intégration des espaces ruraux dans la collaboration tripartite. La CTA n'a pas de compétence décisionnelle. Elle vise en premier lieu à aider les différents acteurs à échanger des informations, à se consulter et à mettre au point des solutions communes. Il s'agit de la seule plate-forme de collaboration entre la confédération, les cantons et les communes qui portent sur différents thèmes politiques. La CTA devient en 2017 la "Conférence Tripartite", son champ d'action ayant été élargi aux espaces ruraux.

61. Les rapporteurs relèvent que plusieurs instances de consultation permettent par ailleurs aux communes d'exprimer leur point de vue. Au niveau de la Confédération, la loi sur la consultation du 18 mars 2005 (article 4, alinéa 2c) prévoit que «les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national » sont invitées à donner leur avis dans le cadre du processus législatif. Ainsi, la participation de ces associations au processus législatif se trouve garantie sur le plan juridique et elle se traduit notamment par des auditions dans le cadre des travaux du Parlement de la Confédération sur les projets concernant les communes.

62. Les rapporteurs ont cependant remarqué que les communes ne sont jamais directement consultées de manière individuelle par les autorités de la Confédération mais elles peuvent faire remonter leurs observations et leurs avis par l'intermédiaire des cantons (des élus locaux siègent en effet au Parlement cantonal) ou par celui de leurs associations. Lors de la visite, la délégation a été informée que les grandes villes comme par exemple la ville de Zurich souhaiteraient cependant pouvoir être consultées directement : sans passer par ces instances intermédiaires lorsqu'il s'agit de réformes essentielles, notamment en matière fiscale.

63. Par ailleurs il existe des procédures de consultation des communes au niveau cantonal. Les autorités cantonales procèdent aux consultations nécessaires chaque fois qu'il est question de modifier une loi qui concerne les communes. Les autorités communales peuvent également déposer des pétitions au niveau cantonal. Les communes peuvent aussi se regrouper au niveau cantonal en associations pour être l'interlocuteur des autorités cantonales. Ainsi, la délégation a eu l'occasion d'entendre l'exemple du canton du Jura, où il existe depuis 2009 une association jurassienne des communes.

64. Il ressort des entretiens de la délégation du Congrès avec les représentants de la ville de Zurich que la consultation est parfois jugée insuffisante. Ainsi, s'agissant de la réforme fiscale des entreprises (qui a finalement été rejetée par referendum le 12 février 2017), la ville de Zurich considère que la Confédération et le canton n'ont pas assez consulté les grandes villes affectées par la réforme. Or, cette réforme aurait entraîné un manque à gagner en termes de ressources d'environ 300 millions de francs suisses pour la seule ville de Zurich (soit environ 10 % du total de ses ressources).

65. Selon les rapporteurs, bien que les procédures de consultation prennent souvent en compte les intérêts des communes tels qu'ils sont exprimés notamment par l'Association des communes suisses ou l'Union des villes suisses, les grandes villes, notamment celles qui comptent plus de 100 000 habitants (Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour) peuvent avoir des intérêts

spécifiques à faire valoir sur certains sujets (fiscalité, urbanisme, transports...). Il serait souhaitable que les organes et les procédures de consultation accordent une place particulière à ces grandes villes, autrement dit qu'elles soient représentées en tant que telles et non par l'intermédiaire d'associations qui, nécessairement, représentent un intérêt collectif plus général.

66. A cet égard, les rapporteurs estiment que pour permettre à la Confédération de mieux tenir compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes et de la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne, comme le prévoient les alinéas 2 et 3 de l'article 50 de la Constitution, il conviendrait de faire davantage participer les 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 les actes au niveau fédéral. Cette intégration des communes au processus décisionnel, dès le stade des travaux préparatoires, permettrait de mieux prendre en compte les intérêts des communes.

67. À titre d'exemple, les rapporteurs se réfèrent à un dialogue étroit entre les trois niveaux d'administration en matière d'aménagement du territoire également. Ainsi, le Projet de territoire suisse approuvé en 2012 par le gouvernement fédéral, les cantons et les communes sert de référence aux cantons et aux communes en matière d'aménagement du territoire. Les cantons sont compétents pour élaborer un plan directeur (perspectives de 15 ans) approuvé par la Confédération et qui de ce fait s'impose à tous et notamment aux plans qui peuvent être adoptés au niveau communal.

68. Les rapporteurs sont d'avis que la situation en Suisse est conforme à l'article 4, paragraphes 1, 2, 3, 5, 6 de la Charte.

4.4 Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

69. Plus de la moitié des communes ont moins de 1200 habitants, alors que 80 % des communes ont moins de 10 000 habitants, tout en concentrant la moitié environ de la population suisse. Les communes suisses sont en moyenne parmi les plus petites d'Europe à l'exception de celles de la France, de la Grèce et de l'Islande. Il est évident que plus les communes sont petites, plus leur capacité de remplir les tâches qui leur incombent de façon autonome est limitée. Il en résulte que ces tâches peuvent être transférées dans le cadre de la coopération intercommunale (ce qui implique une perte de la compétence fiscale) ou encore se trouver centralisées au niveau du canton. Les fusions de communes constituent donc une solution alternative pertinente.

70. Dans l'idéal, les communes devraient être en mesure de remplir la majorité des tâches communales classiques (école primaire, aide sociale, approvisionnement en eau et épuration, routes communales, services de lutte contre l'incendie...) de façon autonome et de faire appel à la coopération intercommunale pour quelques tâches seulement. Il apparaît que cet objectif pourrait être atteint si la Suisse comptait entre 800 et 1000 communes. Le nombre d'habitants moyen par commune s'élèverait ainsi à 9000. Des projections prévoient que la Suisse comptera 700 communes de moins à l'horizon de 20 ans.

71. Alors que les fusions de communes n'intervenaient que très ponctuellement jusqu'en 1990, on observe au cours des 25 dernières années une augmentation de la fréquence des fusions. Au milieu de la décennie des années 90 on comptait encore plus de 3000 communes. Actuellement, elles sont moins de 2 300. Au cours de ces dernières années, ce sont les cantons des Grisons, du Jura, de Vaud, de Schaffhouse, de Glaris, du Tessin et de Neuchâtel qui ont comptabilisé le plus grand nombre de fusions. Dans le canton de Zurich le mouvement de fusion a commencé il y a environ cinq ans et l'on est passé de 171 communes à 168 et bientôt 165. Dans le canton du Jura il y avait 83 communes en 2008 et il n'en reste que 57 en 2017 (quatre projets de fusion sont en cours).

72. Dans la majorité des cas, la décision de fusionner les communes requiert l'accord des populations des communes concernées, si bien que les petites communes peuvent bloquer le processus. À cela deux raisons principales: l'attachement sentimental des habitants à l'identité communale (le nom de la commune notamment) d'une part et, d'autre part, la crainte des communes où le taux d'imposition est

relativement bas que le transfert du pouvoir fiscal à la nouvelle commune se traduise par une augmentation de la pression fiscale. La plupart des lois cantonales prévoient la possibilité de fusionner les communes, même contre leur volonté, s'il existe un intérêt régional majeur, mais celui-ci est difficile à démontrer. Dans le canton du Jura, la loi sur les communes du 9 novembre 1978 prévoit ainsi dans son article 69b que « le Parlement peut, par voie d'arrêté, décider la fusion d'une commune avec une autre. Cette décision peut être prise, à titre exceptionnel, lorsqu'une commune refuse de fusionner avec une ou plusieurs autres communes et qu'elle n'est pas viable au regard des besoins de des conditions suivantes :

a. la commune dépend de manière durable et dans une mesure importante des ressources provenant de la péréquation financière ;

b. ses organes ont par le passé été régulièrement constitués de manière incomplète ;

c. elle dépend dans une large mesure des collaborations avec une ou plusieurs communes avoisinantes. » Le Parlement doit consulter le conseil municipal des communes concernées avant de prendre sa décision.

73. Dans le canton de Berne, la loi sur les communes du 16 mars 1998 prévoit quant à elle dans son article 4h que le Conseil exécutif est compétent pour approuver les fusions de communes adoptées par les communes concernées (fusion volontaire). Le Conseil exécutif donne son approbation lorsque la fusion est conforme au droit et qu'aucun intérêt cantonal prépondérant ne s'y oppose. Si le Conseil exécutif n'a pas accepté une fusion volontaire de communes, c'est le parlement du canton (Grand conseil) qui se prononce sur l'approbation, les communes concernées étant entendues au préalable.

74. Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil exécutif, peut également ordonner une fusion de communes contre leur volonté « lorsqu'une commune n'est plus en mesure d'accomplir durablement de manière autonome les tâches qui lui incombent parce qu'elle : a) présente des couverts du bilan de manière répétée et qu'aucune possibilité d'assainissement est envisageable à moyen terme ; b) ne peut plus garantir la capacité d'agir de ces organes suite à la vacance durable de fonction ou de postes administratifs importants ; ou c) ne répond pas pendant une durée prolongée aux dispositions prévues par la Confédération, le canton où les églises nationales pour l'exécution de tâches communales importantes » (article 4,i). Le Grand conseil doit tenir compte notamment des conditions géographiques, historiques, culturelles, économiques et financières, ainsi que des coopérations mises en place par les communes concernées. Enfin, sur proposition du Conseil exécutif, il peut ordonner la fusion de plus de deux communes contre leur volonté lorsque la majorité des communes concernées et du corps électoral a approuvé la fusion lors d'une votation.

75. Comme il a été dit aux rapporteurs, les cantons préfèrent en général utiliser des incitations financières à la fusion sous forme de baisse de la fiscalité ou de dotations. À titre d'exemple, dans le canton de Zurich, la loi sur les communes de 2016 prévoit la procédure de fusion des communes ainsi que les incitations financières du canton. Le soutien administratif et financier des cantons apparaît d'ailleurs déterminant en matière de fusion. En effet tous les cantons qui ont réalisé des fusions de communes ont mis en œuvre des incitations financières, alors qu'aucune fusion n'est intervenue dans les cantons ou de telles incitations ne sont pas prévues. Relevons aussi que la Constitution du canton d'Uri a fait l'objet d'une révision adoptée par le peuple le 22 septembre 2013 qui permet de faciliter les fusions de communes et d'éviter de devoir à chaque fois réviser la Constitution: son article 67 révisé ne cite plus nommément toutes les communes du canton.

76. Il apparaît que la Charte européenne de l'autonomie locale et notamment son article 5 qui prévoit la consultation préalable des collectivités locales pour toute modification des limites territoriales locales, est souvent invoqué par les communes dans le cadre des procédures de fusion. La délégation a effectivement été informée d'un arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 3 juin 2016 (ATF 142 I 216) qui s'est explicitement référé à l'article 5 de la Charte dans un contentieux qui concernait une procédure de fusion de communes dans le canton du Tessin (voir *infra*).

77. L'ensemble de ces informations conduisent les rapporteurs à conclure à la conformité avec l'article 5 de la Charte.

4.5 Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

78. La délégation rappelle que l'article 6, paragraphe 2 de la Charte n'a pas été ratifié par la Suisse (voir *supra*, para. 2 du présent rapport).

79. L'autonomie communale se traduit d'abord par le droit des communes de s'organiser librement. Elles établissent elles-mêmes leurs autorités, fixent le nombre des membres de l'organe législatif et celui des membres de l'organe exécutif et choisissent le système électoral. L'administration communale varie beaucoup en fonction de la taille des communes. Les grandes villes disposent d'une administration développée, les petites communes en revanche peuvent ne compter que deux ou trois fonctionnaires, souvent à temps partiel. En règle générale, l'administration communale s'organise par directions (ou dicastères), en fonction des domaines de compétences des communes: formation, sécurité, planification, travaux, culture... Des responsables nommés par l'exécutif et subordonnés à celui-ci sont généralement à la tête de ces directions.

80. Les rapporteurs voudraient mentionner le rôle particulier du Secrétaire communal. Dans les communes où les membres de l'exécutif exercent leurs fonctions à titre accessoire, le Secrétaire communal exerce une forte influence sur les affaires communales. Il assure notamment la coordination de l'administration communale, il conseille les autorités, prépare les séances de travail de l'exécutif, du législatif et des diverses commissions. Certaines communes ont même confié au Secrétaire communal la direction de l'ensemble de l'administration communale ce qui fait de lui un véritable administrateur (*City manager*) chargé de mettre en œuvre les décisions prises par l'exécutif.

81. Il n'existe pas de statut uniforme pour le personnel des communes. Chaque commune procède librement au recrutement de ses agents. Dans ce domaine, les communes disposent d'une large marge d'appréciation si bien qu'il n'est pas aisé de dégager des pratiques uniformes. Le statut du personnel prévoit les catégories de personnel. Les fonctionnaires, par exemple, sont les personnes nommées par le pouvoir exécutif pour exercer, à temps complet ou à temps partiel, une fonction permanente. Certaines communes engagent des personnes sur la base de contrats de droit privé notamment pour une mission d'une durée limitée.

82. Le conseil municipal décide du statut du personnel communal et de l'échelle des traitements bien qu'un tel statut ne soit pas obligatoire. Cependant, il existe des liens entre les textes cantonaux et les dispositions communales, ces dernières reprenant parfois certaines règles appliquées par le canton. Le statut du personnel fédéral peut aussi servir de référence. Le conseil exécutif engage et nomme le personnel de l'administration municipale. Il fixe aussi la rémunération et exerce le pouvoir disciplinaire. Les effectifs des personnels communaux sont évidemment très variables suivant la taille des communes. Ainsi les communes de moins de 500 habitants emploient en moyenne deux personnes au sein de leur administration centrale. Dans les communes de plus de 50 000 habitants l'administration communale peut compter jusqu'à plus de 3000 collaborateurs.

83. Il convient aussi de souligner que le travail bénévole caractérise la vie sociale et politique en Suisse, et en particulier dans les communes. Il représente une composante importante de l'offre de prestations des communes mais il peut varier assez fortement suivant les communes. Sans engagement bénévole et facultatif, les communes, notamment les plus petites, seraient actuellement dans l'impossibilité de fonctionner.

84. La délégation conclut que la Suisse se conforme à l'article 6, paragraphe 1 de la Charte. Les rapporteurs soulignent que l'article 6.2, bien que non ratifié, est respecté en Suisse.

4.6 Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

85. La délégation rappelle que l'article 7, paragraphe 2 de la Charte n'a pas été ratifié par la Suisse (voir *supra*, para. 2 du présent rapport).

86. Compte tenu du nombre important de communes, le nombre de conseillers municipaux impliqué dans la gestion communale est particulièrement élevé (environ 110 000). Les communes (ainsi d'ailleurs que les parlements de la Confédération et des cantons) fonctionnent suivant le « système de milice » qui s'inscrit dans une longue tradition historique. Le système de milice consiste en une prise en charge bénévole, extra-professionnelle et honorifique d'une charge ou d'une fonction publique, peu ou pas dédommée. Ce système présente l'avantage de responsabiliser les citoyens et d'éviter la formation d'une caste de professionnels de la politique. Dans certains cantons (comme Uri) les citoyens sont même obligés d'occuper un poste de milice.

87. Cependant, les rapporteurs doivent constater que le système de milice rencontre actuellement des difficultés, notamment au niveau communal, car il est de plus en plus difficile de trouver suffisamment de candidats pour les fonctions électives locales, dans la mesure où la conciliation entre les activités professionnelles et les charges afférentes aux fonctions communales, s'avère problématique. Les rapporteurs sont d'avis que le système de milice peut conduire à privilégier certains profils socio-économiques pour l'accès aux fonctions électives.

88. L'autonomie communale est très développée en la matière puisque chaque commune est libre de déterminer son propre règlement s'agissant des compensations financières pouvant être accordées aux élus locaux dans le cadre de l'exercice de leur mandat. Une harmonisation des situations semble impossible dans la mesure où les cantons ne sont pas compétents pour intervenir en la matière. Etant conscient qu'il n'est pas de la compétence de la Confédération, ni même des cantons d'intervenir directement dans un domaine qui relève de la compétence exclusive des communes, les rapporteurs sont pourtant d'avis qu'une réflexion impliquant les trois niveaux d'administration (Confédération, cantons, communes) pourrait être engagée pour apporter des améliorations au système de milice actuellement en vigueur qui a rencontré ses limites.

89. Ce sont les communes elles-mêmes qui déterminent d'éventuels cas d'incompatibilité et il n'existe pas de législation uniforme en la matière.

90. En conclusion, la situation constatée en Suisse par rapport à l'application de l'article 7, paragraphe 3 de la Charte est tout à fait satisfaisante. En outre, les rapporteurs concluent que la situation est relativement conforme à l'article 7, paragraphe 1. La réserve des rapporteurs provient du fait que l'on peut en effet considérer que cet article est étroitement connecté au paragraphe 2 de l'article 7, qui n'a pas été ratifié par la Suisse. L'article 7, paragraphe 2 étant relatif à une compensation financière adéquate, l'absence de garantie de cette compensation financière peut conduire dans certains cas à un statut de l'élu local qui ne lui permet pas un réel libre exercice de son mandat tel que le garantit l'article 7, paragraphe 1 de la Charte. Cela étant, les rapporteurs ne peuvent pas se prononcer sur la non-conformité à l'article 7.2 puisqu'il n'a pas été ratifié par la Suisse. Ils ont par conséquent décidé de traiter l'article 7 paragraphe 1 séparément et donc de conclure à sa conformité.

4.7 Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

91. La délégation rappelle que l'article 8 paragraphe 2 de la Charte n'a pas été ratifié par la Suisse (voir *supra*, para. 2 du présent rapport).

92. Les actes des communes, qu'il s'agisse des actes administratifs ou des actes financiers (budgets) font l'objet d'un contrôle de la part des cantons. Ce sont les constitutions et les lois cantonales qui précisent les conditions d'exercice de ce contrôle dont les modalités peuvent donc varier sensiblement d'un canton à l'autre. A titre d'exemple, l'article 111 de la Constitution du Jura dispose que :

« 1 Les communes sont placées sous la surveillance du Gouvernement.

2 Le Gouvernement surveille en particulier leur gestion financière et l'exécution des tâches qui leur sont déferées par la Confédération et le Canton.

3 S'il constate des irrégularités, le Gouvernement prend les mesures prévues par la loi.

4 Dans les cas graves, il peut suspendre les organes de la commune et les remplacer par une administration extraordinaire.

5 Lorsque les organes de la commune ne peuvent être constitués, le Gouvernement institue une administration extraordinaire ».

Dans tous les cantons, il existe donc des services de contrôle spécialisés (Office pour les communes par exemple dans le canton de Zurich). Les contrôles peuvent aussi être effectués par tel ou tel département du gouvernement cantonal.

93. S'agissant des actes administratifs, les services compétents examinent la légalité des délibérations votées par les conseils municipaux. L'annulation de ces délibérations peut-être prononcée par le gouvernement cantonal (Conseil d'État) en cas de violation des lois et règlements cantonaux en vigueur. En principe les actes administratifs des communes ne font pas l'objet d'un contrôle d'opportunité lorsque la commune intervient dans son domaine de compétences propre, autrement dit celui qui relève de sa sphère d'autonomie.

94. Ce type de contrôle peut cependant s'exercer sur les options financières des communes, le canton et la commune concernée engagent alors des discussions sur l'opportunité de décisions qui pourraient par exemple excéder la capacité fiscale de la commune. S'agissant des actes financiers, certains cantons imposent des obligations assez strictes aux communes et notamment l'obligation d'équilibrer leur budget. Il en va ainsi par exemple dans le canton de Genève ou encore dans le canton de Zurich. Dans le canton de Genève, le budget communal doit obligatoirement être équilibré. Un excédent de charges est possible, jusqu'à concurrence du montant des amortissements, mais pour autant que cet excédent soit couvert par les recettes nettes. Dans ce cas, la commune a l'obligation d'élaborer un plan financier jusqu'au retour à l'équilibre qui doit être approuvé par le ministère. Hormis ce cas, si une commune refuse, sans raison valable, d'équilibrer son budget, les autorités cantonales prévoient la couverture nécessaire, soit en réduisant les dépenses soit en augmentant le nombre des centimes additionnels ce qui est assez rare en pratique.

95. Plusieurs cantons ont par ailleurs institué des freins à l'endettement communal. Dans certains villes et communes des freins à l'endettement spécifiques sont en discussion. Il convient de relever que deux cantons seulement (Genève et Vaud) ont créé une Cour des Comptes. Dans les autres cantons, le contrôle de l'efficacité de la dépense publique reste limité faute de structures de contrôle adéquates. Un contrôle d'opportunité peut également s'exercer sur les décisions des communes prises dans le cadre de l'accomplissement des tâches qui leur ont été déléguées par les cantons. En pratique les contentieux sont rares, le recours à la négociation et au compromis étant jugé préférable.

96. Les rapporteurs concluent que la Suisse se conforme à l'article 8, paragraphes 1 et 3 de la Charte.

4.8 Article 9 : Les ressources financières des collectivités locales

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

97. La délégation rappelle que les paragraphes 5 et 7 de l'article 9 de la Charte n'ont pas été ratifiés par la Suisse (voir *supra*, para. 2 du présent rapport).

98. Les communes suisses sont titulaires d'un véritable pouvoir fiscal qui leur permet de disposer de ressources propres d'un niveau globalement satisfaisant. Environ 70 % des revenus des communes sont constitués par des ressources propres, ce qui constitue un des plus hauts niveaux en Europe. Elles peuvent disposer librement de ces ressources sous réserve des dépenses correspondant à des tâches obligatoires.

99. Pour les communes importantes, les ressources financières apparaissent dans l'ensemble proportionnées aux compétences qui leur sont dévolues par les constitutions et les législations cantonales. Les moyens financiers des petites communes s'avèrent en revanche parfois insuffisants, ce qui les conduit à mettre en place des structures de coopération intercommunale ou à envisager de fusionner. Une autre difficulté rencontrée par les communes tient au fait qu'elles se voient simultanément attribuer plus de responsabilités sans que cela corresponde, pour nombre d'entre elles, à une évolution parallèle de leurs ressources.

100. Si la souveraineté fiscale des cantons apparaît totale, celle des communes se trouve limitée dans la mesure où elles ne peuvent prélever des impôts que dans les limites de l'autorisation qui leur est donnée par la Constitution ou les lois du canton. Il s'agit donc d'une souveraineté déléguée. Les communes peuvent soit déterminer librement le taux de leurs propres impôts, soit prélever des suppléments par rapport aux barèmes cantonaux de base (système des centimes additionnels). Parmi les principaux impôts existant à l'échelon communal, il convient de citer les impôts sur le revenu et la fortune, les impôts sur les bénéfices et le capital, les impôts sur les successions et les donations, les impôts sur les gains immobiliers, les impôts sur les immeubles, les droits de mutation, la taxe professionnelle, l'impôt sur les chiens.

101. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) adoptée sur le fondement de l'article 129 de la Constitution et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 prescrit aux législateurs cantonaux et communaux selon quels principes ils doivent édicter les normes qui concernent l'assujettissement à l'impôt, l'objet de l'impôt et l'imposition dans le temps, ainsi que les règles de procédure et de droit pénal fiscal. Cette loi ne contient aucune disposition sur les taux, les barèmes et les montants d'impôt, car la compétence de les fixer revient aux cantons et aux communes (article 1, alinéa 3, LHID). La LHID entraîne donc une harmonisation uniquement formelle et non pas matérielle.

102. Les ressources fiscales des communes apparaissent suffisamment diversifiées et évolutives pour leur permettre de faire face à l'ensemble de leurs tâches. La situation financière des communes est globalement satisfaisante. La dette communale reste stable et son niveau est relativement bas. Rares sont les communes qui connaissent des problèmes financiers. Il apparaît cependant que ces dernières années plusieurs communes ou villes ont atteint la limite de leurs marges de manœuvre en matière de politique financière et ont dû ou doivent adopter des mesures d'économie.

103. Les cantons peuvent également instituer un système de péréquation financière entre les communes. La péréquation financière intercommunale concerne le versement de montants péréquatifs entre le canton et les communes ainsi qu'entre les communes du canton. La majorité des cantons ont réorganisé leur péréquation intercommunale sur le modèle de la nouvelle péréquation financière fédérale, en tenant compte naturellement de leurs particularités.

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

105. Les modalités de la péréquation et de la redistribution des ressources font l'objet d'une concertation entre les autorités cantonales et les communes. Celles-ci sont consultées aussi bien sur l'établissement du système de péréquation que sur son évolution selon des procédures qui peuvent varier selon les cantons.

106. Contrairement à la partie des recettes que les communes peuvent utiliser librement, les subventions ont un objectif précis: aide à l'exploitation d'une entité ou aide pour la construction d'un équipement. Il en va de même des dédommagements, sommes versées à une collectivité publique pour une prestation d'intérêt général bénéficiant à toute une région: Ainsi, le canton de Genève verse à la ville de Genève un montant annuel de 13 millions de francs suisses pour l'entretien de ses routes, par exemple. Quant aux subventions reçues par les communes genevoises, elles concernent des tâches annuelles de fonctionnement: instruction et matériel de protection civile, service d'incendie et de secours de la ville de Genève, manifestations et fournitures sportives, améliorations foncières notamment, sans omettre la part cantonale annuelle de presque 15 millions de francs suisses au groupement pour l'animation parascolaire; des rétrocessions de sommes reçues pour le fonctionnement de la part de la Confédération (protection civile) ou d'autres communes (la ville de Genève se voit rétrocéder par l'Etat des sommes versées par les autres communes pour le service d'incendie et de secours); des investissements comme des écoles, des installations sportives et des abris publics de protection civile; des rétrocessions, pour des investissements, de subventions fédérales par l'Etat de Genève, par exemple pour des abris publics de protection civile.

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

108. En principe, l'autorisation d'emprunter votée par un conseil municipal doit obtenir l'aval du gouvernement cantonal. L'emprunt doit servir à financer, en partie, des investissements uniquement. En effet, la commune doit assurer un autofinancement suffisant de ses équipements. Quant aux sources d'emprunt, les communes recourent à des crédits bancaires. Ainsi, dans le canton de Genève, les communes peuvent emprunter auprès de la Banque cantonale de Genève dont elles sont avec le canton de Genève les actionnaires majoritaires. Les grandes communes, peuvent émettre des emprunts publics. D'autres se groupent parfois pour lancer de telles émissions avec des collectivités locales d'autres cantons. Vu les conditions favorables du marché suisse des capitaux, les communes suisses ne recourent pas en principe au crédit à l'étranger.

109. Les rapporteurs considèrent que la Suisse se conforme à l'article 9, paragraphes 1, 2, 3, 4, 6, 8 de la Charte.

4.9 Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

110. Les communes peuvent décider librement, dans le respect de la législation cantonale, les formes de coopération qu'elles souhaitent instituer. La coopération (ou collaboration) intercommunale est largement répandue en Suisse et elle représente une forme d'exécution des tâches de plus en plus importante. Ainsi, chaque commune Suisse collabore avec d'autres communes dans une dizaine de domaines en moyenne. Le plus souvent les communes collaborent entre elles dans les domaines des services de lutte contre l'incendie, de l'approvisionnement médical, des questions scolaires, des eaux usées, du soutien et de la prise en charge des personnes âgées, des déchets, de la sécurité sociale et de l'approvisionnement en eau. Il s'agit souvent de tâches coûteuses et à forte intensité d'infrastructures que les petites communes notamment ont du mal à assumer seules.

111. La coopération intercommunale représente une alternative à la fusion des communes. C'est une façon d'accroître l'efficacité des communes tout en leur permettant de conserver leur identité et leur autonomie. Dans la pratique toutefois, cette solution se heurte à la complexité de la coordination des différents groupements intercommunaux et à une légitimation démocratique insuffisante.

112. Dans les cantons suisses, la collaboration intercommunale s'établit principalement au moyen de deux instruments de droit public:

- la convention intercommunale tout d'abord qui définit les modalités de collaboration pour un objet déterminé et qui prévoit donc une action volontaire à vocation unique (instruction publique, approvisionnement en eau ou en énergie, aménagement du territoire).
- le syndicat intercommunal, organisme de droit public qui a pour but l'accomplissement en commun d'une ou plusieurs tâches d'intérêt public.

113. Le Parlement du Jura a quant à lui modifié le 23 septembre 2009 la loi sur les communes pour prévoir la création de syndicats d'agglomération urbaine. Les syndicats de communes constituent une structure très répandue pour la gestion des affaires intercommunales (transports, écoles) mais il apparaît que leur gestion n'est pas très démocratique. En effet les communes sont représentées dans les organes de gestion des syndicats par des délégués qui ne sont pas forcément des élus.

114. D'autres structures de coopération existent aussi au niveau des agglomérations. A titre d'exemple, le canton de Berne, par des modifications de sa Constitution et de la loi sur les communes, a mis en place une structure intermédiaire entre le canton et les communes sous le nom de « Conférence régionale », « collectivité de droit communal appelée à assurer la coopération régionale des communes sur une base contraignante » (Constitution cantonale, article 110a), dont la création résulte d'une décision conjointe des électeurs et des communes. La mission des conférences

régionales comprend l'élaboration de plans directeurs régionaux (transport, urbanisation). La politique culturelle et les tâches régionales sont définies selon la législation sur la politique régionale. Les communes peuvent par ailleurs déléguer d'autres tâches à la nouvelle institution. Celle-ci dispose d'organes de décision et de la gestion de finances propres.

115. La collaboration peut également être développée au sein de Conférences métropolitaines, comme c'est le cas à Zurich où été mis en place une « Conférence métropolitaine » qui regroupe sur la base du volontariat 120 communes et huit cantons autour de Zurich. Il s'agit d'un organisme de droit privé qui comprend deux chambres (l'une pour les communes, l'autre pour les cantons) qui tiennent deux réunions par an, ainsi qu'un conseil d'administration. Cette Conférence métropolitaine représente des intérêts communs et peut initier des projets communs en matière de transport, d'environnement, de développement économique et social, qui peuvent ensuite être mises en œuvre par les collectivités concernées.

116. Les rapporteurs constatent que les communes peuvent s'associer afin de défendre leurs intérêts communs.

117. Fondée en 1897, l'Union des villes suisses, défend les intérêts des villes et des communes urbaines de Suisse et leur offre diverses prestations. Depuis longtemps, les communes de plus de 10.000 habitants ont été considérées comme des villes. En décembre 2014, l'Office fédéral de la statistique a présenté une nouvelle définition se basant sur des critères de densité de la population, d'emploi et des nuitées. Avec la nouvelle définition, la Suisse compte 162 villes statistiques. Dans ces villes et l'espace de caractère urbain autour habitent 84 % de la population. L'Union des villes suisses est ouverte aux communes de 5000 habitants et plus qui présentent, de par leur tradition et leur développement, un caractère urbain (par exemple en tant que chef-lieu cantonal). L'Union des villes suisses compte 130 membres. Les villes-centres comme Zurich et Genève, mais également les villes d'agglomération telles que Meyrin et Riehen et d'autres villes plus petites comme Berthoud et St-Moritz en font partie. L'Union des villes suisses représente ainsi quelque trois quarts de la population suisse. Ces régions sont aussi responsables de 84% de l'activité économique du pays.

118. L'Union des villes suisses prend part aux procédures de consultation de la Confédération en tant que partenaire régulier, siège au sein de commissions d'experts de la Confédération et entretient des contacts permanents avec l'administration fédérale, le Parlement et les commissions parlementaires. Par ailleurs, a été fondée en 1953 l'Association des communes suisses (ACS) qui regroupe actuellement plus de 70 % de l'ensemble des communes suisses. Ses objectifs principaux sont de renforcer l'autonomie des communes ainsi que leur capacité d'autogestion et de défendre les intérêts des communes suisses dans l'État fédéral en cherchant à influencer sur la législation fédérale. Pour aider les communes dans leurs tâches quotidiennes, l'ACS offre différents services: contrôles de comptes annuels et révisions spéciales; élaboration de plans financiers et d'analyses financières; formation des autorités et fonctionnaires communaux, etc.

119. Il convient aussi de rappeler que la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est une importante plateforme pour le dialogue entre les différents niveaux institutionnels suisses. Soutenue par la Confédération, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les associations des villes et des communes, la CTA adopte des positions communes sur des sujets politiques importants. A partir de 2017 son champ d'action se trouve élargi aux espaces ruraux et elle est de ce fait renommée « Conférence Tripartite ».

120. Enfin, les communes d'un même canton peuvent s'associer pour favoriser le dialogue avec le canton. Ainsi, à titre d'exemple, en 2009, les communes jurassiennes ont créé l'« Association jurassienne des communes » (AJC). Cet interlocuteur important et privilégié permet aux autorités cantonales d'échanger régulièrement avec le comité et l'assemblée de l'AJC au sujet de thèmes d'actualités impliquant canton et communes.

121. Les communes peuvent développer des relations de coopération avec d'autres communes appartenant à d'autres cantons à condition que cela soit autorisé par la loi cantonale. Des actions de coopération avec des communes appartenant à des pays étrangers voisins peuvent aussi être instituées, mais à condition que les cantons auxquels appartiennent ces communes soient autorisés par la législation fédérale à conclure des accords avec des entités étrangères.

122. De manière générale la coopération transfrontière revêt une importance de plus en plus grande. Relevons à cet égard que l'accord de Karlsruhe conclu le 23 janvier 1996 entre la Suisse, l'Allemagne, la France et le Luxembourg a considérablement facilité cette coopération transfrontière au niveau

local, en permettant aux communes et aux associations de communes des cantons concernés de conclure directement des accords avec les autorités des pays étrangers limitrophes, notamment dans le domaine des transports.

123. Les rapporteurs sont d'avis que la Suisse se conforme à l'article 10 de la Charte.

4.10 Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

124. Lorsqu'une commune considère que son autonomie a été méconnue, elle dispose de plusieurs moyens de recours, tant au niveau cantonal que fédéral. Au niveau cantonal, les recours peuvent varier d'un canton à l'autre. Le plus souvent, cependant, les communes peuvent recourir aux juridictions administratives. Au plan fédéral, les communes peuvent intenter une action en droit public auprès du Tribunal Fédéral en cas de violation de leur autonomie (article 189, alinéa 1e, de la Constitution et article 82, 89 alinéa 2c, et 95c de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal Fédéral). L'article 189, alinéa 1e de la Constitution dispose à cet égard que le Tribunal Fédéral connaît « des contestations pour violation de l'autonomie des communes et des autres garanties accordées par les cantons aux corporations de droit public ».

125. Le recours pour violation de l'autonomie communale peut être introduit non seulement par les communes politiques mais également par les communes bourgeoises et par les communes spéciales. En revanche les particuliers ne peuvent pas soulever le grief de violation de l'autonomie communale comme moyen indépendant, mais seulement à titre préjudiciel, à l'appui d'autres griefs, lorsqu'ils considèrent par exemple qu'une décision cantonale qui empiète sur la compétence d'une commune limite également leurs droits constitutionnels ou que l'acte qu'ils attaquent à titre principal viole également l'autonomie communale. Les recours introduits par les communes contre les décisions cantonales sont recevables si ces dernières touchent les communes en tant que détentrices de la puissance publique, dans l'exercice de leur autonomie ou dans leur existence même. Le Tribunal Fédéral peut donner satisfaction aux communes s'il est convaincu que l'acte attaqué touche la commune dans un domaine où elle est autonome et qu'il la touche d'une manière que le droit cantonal n'autorise pas.

126. Le Tribunal Fédéral a été conduit à déterminer un standard minimum de l'autonomie locale qui puisse être applicable dans chacune des 26 législations cantonales en présence. Il résulte d'une jurisprudence initiée en 1967 (ATF 93 I 154 *Gemeinde Volketswil*) que le domaine de l'autonomie communale ne dépend plus de la nature des compétences exercées (compétences propres ou déléguées), ni de la nature du contrôle que l'autorité cantonale exerce sur elles. La commune est autonome dans tous les domaines où le droit cantonal lui laisse « *un pouvoir de décision relativement important* », même si l'opportunité des mesures qu'elle prend en vertu de ce pouvoir peut éventuellement être contrôlée. En d'autres termes, une commune est autonome si elle est libre d'effectuer ses propres choix, sous sa propre responsabilité, en fonction d'options qu'elle définit elle-même. Ce critère jurisprudentiel de l'autonomie communale apparaît ainsi assez large et de nature à assurer une protection certaine de l'autonomie communale par le Tribunal Fédéral.

127. De manière générale il convient cependant de souligner que les conflits potentiels entre les cantons et les communes font le plus souvent l'objet d'une résolution politique que d'une résolution juridictionnelle. La Charte européenne de l'autonomie locale peut être invoquée par les communes à l'appui d'un recours devant le Tribunal fédéral. Les rapporteurs rappellent que le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 3 juin 2016 (TF 14/38), se réfère expressément à la Charte (article 4, alinéa 6 et article 5) pour confirmer le recours dirigé contre une initiative visant à modifier la Constitution du canton du Tessin afin de permettre la fusion de communes (Locarno et 17 communes). Ce recours était motivé par le fait que les citoyens des communes concernées n'avaient pas été en mesure de donner leur avis préalable. Les rapporteurs saluent la prise en compte de la Charte par une juridiction interne

Suisse car cela témoigne, là encore, d'une vraie reconnaissance du droit international, ce qui constitue un vrai problème dans d'autres états membres⁵.

128. En conclusion, la situation de la Suisse est conforme à l'article 11 de la Charte.

4.11 Article 12 : Engagements

Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :
 - article 2,
 - article 3, paragraphes 1 et 2,
 - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
 - article 5,
 - article 7, paragraphe 1,
 - article 8, paragraphe 2,
 - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
 - article 10, paragraphe 1,
 - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

129. La Suisse a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 17 février 2005, à l'exception des articles 4.4; 6.2; 7.2; 8.2; 9.5 et 9.7. A cet égard, les rapporteurs sont pourtant d'avis que le respect des exigences découlant des dispositions en question ne soulèverait aucune difficulté majeure si ces dispositions étaient ratifiées car la situation actuelle de l'autonomie locale en Suisse est en effet de nature à satisfaire pleinement à ces exigences, à l'exception peut-être de celle de l'article 7.2 qui prévoit que les élus locaux doivent bénéficier d'une compensation financière adéquate pour l'exercice de leur mandat. Une telle compensation est pourtant importante pour garantir l'accès de tous aux fonctions électives et l'exercice réel des responsabilités qui y sont liées par les élus et non principalement par les structures administratives.

5. LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE REGIONALE (CANTONALE)

130. Les structures « régionales » sont représentées en Suisse par les cantons. Les 26 cantons constituent l'élément de base de l'État fédéral qui est né de leur union. Ils forment dans leur ensemble la Confédération suisse (art. 1er de la Constitution). Il s'agit des cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, de Schaffhausen, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura. Leur superficie varie entre 37 km² (Bâle Ville) et 7105 km² (Grisons) et leur population varie entre 15.500 (Appenzell RI) et 1.482.003 (Zurich) habitants.

Ils apparaissent d'une part comme des entités autonomes bénéficiant de droits égaux et fondant un ordre juridique particulier, dotées d'une organisation indépendante et jouissant de compétences propres. Par ailleurs, en tant qu'élément de base de l'État fédéral, ils comptent parmi les organes de la Confédération et participent ainsi à la formation de la volonté de celle-ci.

⁵ Voir rapport du Congrès [CG32(2017)19final] *Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2016)*

5.1 Exclusion des cantons du champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale

131. En premier lieu, les rapporteurs tiennent à souligner que les cantons se sont montrés dans leurs ensembles assez réticents à l'idée que la Confédération puisse ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale. En effet, les cantons se considèrent comme des Etats souverains, constitutifs de l'État fédéral, ce qui implique que leur organisation interne et notamment l'organisation des communes relève de leur souveraineté. Dans la mesure où la mise en œuvre des obligations internationales relève uniquement de l'État fédéral, les cantons pouvaient craindre que la définition de l'autonomie communale échappe aux cantons et puisse relever du droit fédéral.

132. En outre, les cantons n'étaient pas favorables ce que la Charte leur soit applicable, considérant que leur autonomie bénéficie déjà d'une protection constitutionnelle suffisante et craignant que leur souveraineté se trouve limitée par les exigences découlant des dispositions de la Charte. En réalité il apparaît clairement que l'autonomie cantonale est d'ores et déjà suffisamment développée et qu'elle satisfait pleinement à ces exigences. Les rapporteurs relèvent pourtant que l'extension de la Charte aux cantons ne créerait donc aucune obligation nouvelle pour les cantons mais constituerait au contraire une garantie de la préservation de leur autonomie face à la Confédération. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement du canton de Zurich a informé qu'il ne soutient pas l'extension de la Charte aux cantons en raison des spécificités de leur organisation constitutionnelle. Egalement pendant la phase de consultation, par lettre du 30 mai 2017 la Conférence des gouvernements cantonaux a exprimé sa divergence de vues avec les rapporteurs et s'est opposée à l'extension de la Charte au niveau cantonal compte tenu des « caractéristiques des cantons en tant que collectivités territoriales souveraines ».

133. Il résulte des entretiens de la délégation du Congrès avec les autorités fédérales et notamment le Département Fédéral de justice et police que la Confédération ne verrait *a priori* aucun obstacle à ce que le champ d'application de la Charte puisse être étendu aux cantons, mais une telle initiative, compte tenu de la conception suisse des relations entre Confédération, cantons et communes, devrait émaner des cantons et des communes eux-mêmes.

5.2 Autonomie constitutionnelle

134. L'autonomie des cantons représente un aspect essentiel de la souveraineté que la Constitution fédérale leur reconnaît (article 1 et article 3 Cst.). Cette autonomie est d'ailleurs expressément reconnue par la Constitution fédérale (article 47, alinéa 1 Cst.: « la Confédération respecte l'autonomie des cantons ».) La Constitution précise encore que la Confédération laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et qu'elle respecte leur autonomie d'organisation. Enfin, elle leur laisse des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches (article 47, alinéa 2 Cst.). Aux termes de l'article 3 de la Constitution, « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale ». L'autonomie constitutionnelle des cantons est donc loin d'être absolue. Elle trouve ses limites dans certaines dispositions de la Constitution fédérale comme l'article 51 qui exige que les cantons se dotent d'une Constitution démocratique, que cette Constitution soit acceptée par le peuple et qu'elle puisse être révisée si la majorité du corps électoral demande. Ou encore dans l'article 191b, alinéa 1 qui prévoit que les cantons doivent instituer des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit civil et de droit public, ainsi que des affaires pénales.

135. Par ailleurs, si le législateur fédéral n'intervient pas, en principe, dans l'organisation des pouvoirs cantonaux, les cantons sont tenus cependant de mettre en œuvre le droit fédéral (fédéralisme d'exécution). À cet égard, la Confédération doit certes laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible et tenir compte de leur particularités (article 46 alinéa 3 Cst.) mais lorsque les cantons sont chargés de l'exécution de la législation fédérale, celle-ci leur indique souvent quels organes et quelles procédures sont nécessaires à cette exécution. C'est dire que dans le domaine du fédéralisme d'exécution, la législation fédérale peut intervenir dans l'organisation administrative et judiciaire des cantons.

136. Les rapporteurs soulignent également qu'aux termes de l'article 56 de la Constitution fédérale : « Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leurs compétences. Ces traités ne doivent être contraires ni aux droits et aux intérêts de la Confédération, ni aux droits d'autres cantons. Avant de conclure un traité les cantons doivent informer la Confédération. Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang

inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération ».

5.3 *Autonomie administrative*

137. Le cadre institutionnel des 26 cantons varie considérablement. Chacun a sa propre Constitution. Elle ne doit pas être contraire au droit fédéral et définit les institutions politiques et leurs activités (art. 51 de la Constitution fédérale). Les cantons jouissent d'une autonomie d'organisation, ils sont libres de décider de leur structure gouvernementale. L'organe exécutif des cantons est généralement composé de cinq à sept membres. A quelques exceptions près, la fonction de conseiller d'Etat (membre d'un gouvernement cantonal) est une activité à plein temps. Au niveau cantonal, contrairement à ce qui se passe au niveau fédéral, les conseillers sont directement élus par le peuple, le plus souvent au scrutin majoritaire. La seule exception est le canton du Tessin, qui applique le système proportionnel. En règle générale, chaque membre d'un gouvernement cantonal dirige un Département. Le gouvernement fonctionne comme une autorité collégiale sans qu'aucune prérogative particulière ne soit dévolue à son président – qui dans la plupart des cantons change chaque année – hormis la présidence des réunions du gouvernement.

138. Le nombre de départements de l'administration cantonale correspond dans la plupart des cantons au nombre de conseillers. Ses unités administratives sont généralement appelées offices (*Ämter*). La taille de l'administration et son mode de fonctionnement varient des grands cantons urbains aux petits cantons périphériques. Alors que les administrations cantonales (y compris les établissements cantonaux) de Genève, Vaud et Zurich emploient plus de 25 000 personnes, sept cantons ont un effectif inférieur à 2 000 personnes. La mise en œuvre de la « nouvelle gestion publique » (NGP), fondée sur le principe d'efficacité, dans les années 1990 et 2000 a entraîné des réformes dans un grand nombre d'administrations cantonales.

139. Chaque canton possède son propre Parlement qui exerce le pouvoir législatif et des fonctions de contrôle et de supervision, d'une importance variable suivant les cantons. Les parlements des cantons comptent de 49 (Appenzell Rhodes-Intérieures) à 180 députés (Zurich). Les membres de ces parlements à chambre unique sont démocratiquement élus. Comparés au Parlement national, les parlements cantonaux jouent un rôle de moindre importance. Ceci s'explique par le fait qu'hormis les membres du Conseil fédéral, les autorités exécutives des cantons sont directement élues par le peuple et donc indépendantes des parlements. Une autre raison est que les instruments les plus importants de démocratie directe au niveau cantonal restreignent la compétence législative des parlements des cantons. Dans deux cantons suisses, Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris, la *Landsgemeinde* existe encore. La *Landsgemeinde*, ou assemblée souveraine des citoyens actifs du canton, se tient une fois par an. C'est la plus haute autorité législative cantonale. Elle élit le Conseil d'Etat et les hauts fonctionnaires, et adopte de nouvelles lois.

140. Certains cantons peuvent être divisés en districts. Les districts existent dans 16 des 26 cantons suisses. Leur rôle peut varier suivant les cantons. En général, ils ne servent qu'à l'administration judiciaire, chaque district ne possédant qu'un tribunal. Dans le canton des Grisons, les districts bénéficient cependant d'une souveraineté fiscale et politique propre. Un district regroupe un certain nombre de communes (d'une seule à 83 pour le district du Jura-Nord vaudois), sauf dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures où les districts sont la plus petite subdivision. Dix cantons ne sont pas subdivisés en districts. Pour des raisons historiques et pratiques (ce sont tous des cantons de petite superficie), sept ne l'ont jamais été: Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Bâle-Ville et Genève. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures (en 1995), de Schaffhouse (en 1999) et de Saint-Gall (en 2002) ont également abandonné le système des districts. Dans le canton de Berne, le remplacement des 26 districts par dix arrondissements administratifs a été approuvé en 2006 et est effectif depuis 2010. La nouvelle Constitution cantonale de Lucerne, adoptée en 2007, a conduit également à la suppression des districts. Dans le canton des Grisons, le nombre de districts est passé de 39 à 11 en 2001. Dans le canton de Vaud, il est passé de 19 à 10 en 2008.

141. Les rapporteurs souhaitent mettre en exergue le fait que la démocratie directe est plus développée dans les cantons suisses qu'au niveau national. Une différence fondamentale tient aux possibilités beaucoup plus étendues offertes par le référendum. Alors qu'au niveau national c'est un moyen de réagir contre des lois et des modifications de la Constitution, au niveau cantonal, il permet de contester certains actes individuels ou décisions administratives du parlement. Avec le référendum financier obligatoire ou facultatif, les investissements récurrents ou d'importants investissements ponctuels sont soumis à l'approbation des électeurs. Il est également possible de modifier les lois au niveau cantonal par le biais d'une initiative populaire.

5.4 Autonomie fonctionnelle

5.4.1 La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

142. Les cantons bénéficient d'une compétence de principe prévue par la Constitution fédérale (article 3). L'article 5a Cst. pose comme principe que l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité. L'article 42 Cst. dispose quant à lui que « la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution ».

143. Il résulte de ces dispositions que la Confédération ne peut en principe exercer que les compétences que la Constitution lui attribue (compétence d'attribution), les cantons bénéficiant d'une clause générale de compétence à leur profit (compétence de principe), étant précisé que conformément à l'article 43 a, alinéa 1 Cst., la Confédération assume les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou encore celles qui doivent être réglées de manière uniforme. Dès lors que les collectivités publiques se trouvent confrontées à une nouvelle tâche étatique, celle-ci relève en principe des cantons. Pour attribuer à la Confédération une nouvelle compétence, il faut donc réviser la Constitution fédérale. Il convient ici de souligner que les deux tiers environ des quelque 160 révisions constitutionnelles effectuées depuis 1874 ont eu pour objet d'attribuer des compétences nouvelles à la Confédération (par exemple droit civil et droit pénal en 1898, aménagement du territoire en 1969, protection de l'environnement en 1971, énergie en 1988, protection de la zone alpine contre les effets négatifs du trafic en 1994). Certains projets de révision ont cependant été rejetés par crainte d'une centralisation excessive (culture en 1986 et 1994, agriculture en 1994, politique familiale en 2013).

144. Les compétences fédérales expresses se trouvent principalement leur source dans la Constitution fédérale et plus précisément aux chapitres 2 et 3 du troisième titre (articles 54 à 135 Cst.). Certaines dispositions constitutionnelles mentionnent un domaine particulier de l'activité étatique considéré comme étant par nature de la responsabilité de l'État fédéral (organisation de l'armée, monnaie, banque centrale d'émission, services postaux et télécommunications, douanes et commerce extérieur, acquisition et perte de la nationalité, promotion des liens avec les Suisses de l'étranger, navigation aérienne fluviale ou spatiale, radio-télévision, police des étrangers et droit d'asile). Certains domaines particuliers de l'activité humaine sont également visés: cinéma, construction de résidences secondaires, pêche et chasse, activité économique, assurances, jeux de hasard...

145. La compétence de la Confédération peut aussi être définie en fonction d'un objectif particulier qu'elle doit s'efforcer d'atteindre: protection de la faune et de la flore, de l'environnement, des animaux, de l'économie, des consommateurs, protection contre les maladies, protection de la dignité humaine, de la personnalité de la famille dans les domaines des techniques de procréation et de génie génétique, protection de la multiplicité génétique des espèces... L'objectif peut aussi tendre à un encouragement, par exemple à la recherche scientifique, à la pratique du sport ou à la production cinématographique en Suisse... Enfin, plusieurs articles de la Constitution confient à la Confédération le soin d'unifier certaines branches du droit (droit du travail, droit des assurances sociales, droit civil et procédure civile, droit pénal et procédure pénale).

146. Les lois fédérales adoptées dans le cadre des compétences constitutionnelles reconnues à la Confédération sont pour la plupart mises en application par les cantons comme le prévoit l'article 46 Cst. (fédéralisme d'exécution). Il va ainsi par exemple dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (article 112c, alinéa 2 de la Cst.) et du droit fiscal (article 128, alinéa 4 Cst.). Dans le silence de la Constitution, c'est la législation fédérale qui précisera à qui incombe l'exécution des mesures législatives fédérales (Confédération, canton ou les deux).

147. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que les cantons jouissent, dans leur domaine de compétence, d'un pouvoir législatif autonome qui leur permet de définir librement le contenu de leurs lois.

5.4.2 Le désenchevêtrement des compétences

148. Le système de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, tel qu'il résulte des dispositions constitutionnelles, implique que certains domaines sont soumis à une réglementation essentiellement fédérale (douanes, monnaie par exemple) alors que d'autres, à l'inverse, relèvent presque exclusivement des cantons (travaux publics, instruction publique, police des constructions).

Cependant, même dans les domaines de « compétence exclusive » de la Confédération, les cantons peuvent bénéficier de compétences déléguées (comme en matière de Défense nationale et de protection civile). Par ailleurs, dans leur propre domaine de compétence, les cantons ne se sont jamais complètement libres de réglementer un domaine puisque leurs compétences s'inscrivent dans les limites prescrites par la Constitution fédérale, au sens de l'article 51 de la Constitution, et dans le respect des droits fondamentaux. Ainsi, les cantons adoptent des plans d'urbanisme, délivrent des autorisations de construire, mais dans le respect des principes fédéraux en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de la garantie de la propriété.

149. Dans la pratique, c'est une imbrication croissante de compétences fédérales et cantonales qui caractérise l'État fédéral contemporain. La centralisation à laquelle le fédéralisme a progressivement conduit s'est traduite par une réduction de l'autonomie décisionnelle et du champ d'action des cantons. Parallèlement à cette évolution, la part des transferts financiers affectés par la Confédération aux cantons n'a cessé d'augmenter plaçant ces derniers dans une dépendance financière croissante vis-à-vis de l'État fédéral.

150. Afin de lutter contre ce phénomène, une importante réforme a été adoptée le 28 novembre 2004 visant à réformer la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que le régime de la péréquation financière. Il s'agissait de la première réforme majeure du fédéralisme depuis 1848. Cette réforme de la répartition des tâches et de la péréquation financière (RPT), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2008 a touché 27 articles de la Constitution fédérale et l'un de ses objectifs majeurs était le « désenchevêtrement » des tâches entre la Confédération et les cantons. Sans toucher à la règle de l'article 3 de la Constitution, cet objectif repose sur l'application du principe de la subsidiarité (article 5a de la Constitution). Sur un plan général, ce principe exige que l'échelon étatique supérieur ne se charge d'une tâche que lorsqu'elle celle-ci ne peut pas être accomplie de manière efficace à l'échelon inférieur. L'article 43, alinéa 1 de la Constitution dispose à cet égard que « la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme ».

151. La RPT a donc redessiné les contours de nombreuses dispositions relatives à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, en précisant les domaines d'intervention respectifs des autorités fédérales et cantonales. Ainsi, l'article 58, alinéa 3 de la Constitution précise que la mise sur pied de l'armée relève exclusivement de la compétence de la confédération, l'article 86 de la Constitution réserve la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales à la Confédération, sans participation financière des cantons. Dans le domaine des assurances sociales, les articles 112 à 112 C Cst. établissent un partage des tâches détaillées entre autorités fédérales et cantonales.

152. Des 53 tâches auparavant financées conjointement par la Confédération et les cantons, seules 21 furent finalement dégroupées et réaffectées clairement. La répartition des tâches entre Confédération et cantons n'a pas été mise en œuvre de manière optimale, même après l'entrée en vigueur de la RPT en 2008. La tendance à la centralisation s'est poursuivie, tout comme l'enchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, si bien qu'il serait sans doute souhaitable de redéfinir des attributions claires de responsabilités (avec leur financement). Depuis la réforme, le nombre de tâches conjointes a en effet recommencé à augmenter et la tendance à la centralisation est ininterrompue. En particulier, les « contributions » de la Confédération (transferts financiers de la Confédération vers les cantons pour l'exécution de tâches conjointes) sont passées de 7,76 milliards de francs (en 2008) à 9,56 milliards de francs (en 2014). Ces montants dépassent largement les paiements versés par la Confédération dans le cadre de la péréquation financière au sens étroit (3,18 milliards de francs). Aujourd'hui, les cantons estiment que le processus d'amélioration de la répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons doit se poursuivre. Ils ont engagé un examen visant à passer en revue la totalité des tâches et des compétences de financement de la Confédération et des cantons. Le Parlement fédéral a également demandé au Conseil fédéral de procéder à une analyse des tâches communes partagées entre la Confédération et les cantons et d'indiquer, concernant chacune d'elles, s'il est opportun qu'elle demeure une tâche commune ou s'il est préférable de la transférer intégralement à un échelon de l'État fédéral.

153. La réforme de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a également conduit à exprimer de façon plus claire l'obligation qui incombe aux autorités fédérales de veiller à l'autonomie des cantons. L'article 47 alinéa 2 de la Constitution dispose que la Confédération laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. De même, des sources de

financement suffisantes doivent être réservées aux cantons de manière à ce que ceux-ci disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches.

5.5 Autonomie financière

154. Les rapporteurs notent avec satisfaction que la situation financière des cantons apparaît globalement satisfaisante. Leur niveau de ressources permet d'assurer le financement des compétences qui leur sont dévolues et leur niveau d'endettement est assez faible (10% du P.I.B.).

5.5.1 Etendue de l'autonomie

155. Les cantons bénéficient d'une large autonomie financière. Celle-ci se traduit en premier lieu par le pouvoir de fixer eux-mêmes leurs ressources fiscales et en second lieu par la libre disposition de ses ressources. Chaque canton peut également instituer, y compris dans sa Constitution, des mécanismes de frein à l'endettement applicables aux finances du canton et des communes.

156. Des différences parfois importantes entre la capacité financière des cantons, voire l'instauration d'une certaine concurrence fiscale, sont la contrepartie de cette autonomie. En effet, chacun des 26 cantons suisses dispose de sa propre loi fiscale et peut donc créer ses propres impôts sur le revenu et la fortune, le bénéfice et le capital, les successions, les plus-values immobilières, ou sur tout autre objet fiscal. La Constitution fédérale réserve cependant à la Confédération certains impôts mais elle ne peut prélever que les impôts expressément prévus par la Constitution.

157. La liberté des cantons dans l'aménagement de leurs lois fiscales a été quelque peu canalisée par l'adoption, par le peuple et les cantons, en juin 1977, d'un article constitutionnel sur l'harmonisation fiscale des impôts directs sur le revenu et sur la fortune, sur le bénéfice et le capital (article 129 Cst.). A la suite de quoi, en exécution du mandat constitutionnel, et après environ huit ans de travaux dont quatre ans de délibérations parlementaires, les Chambres fédérales ont adopté le 14 décembre 1990, la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Il s'agit en fait d'une loi-cadre qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

158. Conformément au mandat constitutionnel (article 129, alinéa 1 et 2, Cst.), cette loi ne contient pas de dispositions sur les taux, les barèmes et les montants d'impôt, car la compétence de les fixer revient aux cantons. La LHID entraîne donc une harmonisation uniquement formelle, et non pas matérielle. En fait, la LHID s'adresse aux législateurs cantonaux et communaux et leur prescrit selon quels principes ils doivent édicter les normes qui concernent l'assujettissement, l'objet de l'impôt et l'imposition dans le temps, ainsi que les règles de procédure et de droit pénal fiscal. Par contre, la fixation des barèmes, des taux et des déductions restent de la compétence des cantons (article 1, alinéa 3, LHID). De même, la LHID ne traite pas de l'organisation des autorités fiscales. Ce domaine est réservé aux cantons, car chacun d'eux connaît une structure étatique et administrative particulière.

5.5.2 La péréquation financière

159. La péréquation financière est indispensable à l'autonomie des cantons. En l'absence d'un tel instrument, certains d'entre eux ne pourraient plus remplir les tâches qui leur sont dévolues par le droit fédéral et leur existence serait menacée. A titre d'exemple, le montant que le canton du Jura reçoit au titre de la péréquation financière représente près d'un cinquième de ses revenus. La péréquation financière est également indispensable à la concurrence fiscale, qui permet à chaque canton de choisir le système qui lui convient. Cette concurrence fiscale ne peut fonctionner que si un instrument tel que la péréquation financière rétablit une relative équité entre les cantons au niveau de leurs revenus. En l'absence de péréquation, une harmonisation de la fiscalité à l'intérieur de la Suisse serait inévitable.

160. Avant 2008, pas moins de 53 tâches étaient conjointement financées par la Confédération et les cantons. La péréquation financière ne pouvait pas être dissociée de la répartition des tâches: la Confédération étalonnait le montant des subventions versées aux cantons, dans le cadre de multiples tâches conjointes, en fonction de la force financière des cantons. Ce système de péréquation financière indirecte était compliqué, non-transparent (il était impossible de déterminer le montant global de la redistribution) et difficile à piloter.

161. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), est entrée en vigueur au début de 2008. Cette réforme visait en priorité à réduire les disparités cantonales sur le plan de la capacité financière ainsi que de la pression fiscale,

les cantons contributeurs étant beaucoup moins nombreux que les cantons bénéficiaires. Avec la RPT, la péréquation financière a été dissociée de la répartition des tâches. Depuis 2008, la péréquation consiste en des transferts financiers directs, sans affectation spécifique. Elle repose sur une compensation des ressources, financée par la Confédération (entre 55,5 et 60 %) et les cantons (entre 40 et 44,4 %), ainsi que sur une compensation des charges, financée par la Confédération.

162. La péréquation des ressources ne se fait pas sur la base des revenus fiscaux effectifs, mais sur la base du potentiel de ressources fiscales, c'est-à-dire la création de valeur qu'ils peuvent exploiter du point de vue fiscal. Ce potentiel se base sur le cumul des revenus et fortunes imposables des personnes physiques, ainsi que sur les bénéfices imposables des entreprises. La politique fiscale effective d'un canton n'a ainsi pas d'influence directe sur les transferts financiers de ou vers ce canton, dans le cadre de la péréquation des ressources; l'autonomie fiscale se trouve ainsi garantie. La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale). Ces derniers sont actuellement au nombre de 6. Ainsi, la Confédération et les cantons financièrement forts allouent des ressources aux cantons faibles, qui peuvent en disposer librement. Le versement aux cantons à faible potentiel de ressources se fait progressivement; par rapport à la valeur moyenne suisse, il progresse donc plus que proportionnellement relativement à leur «déficit» en ressources potentielles. Le montant versé par les cantons à fort potentiel est proportionnel à leur «surplus» relativement à la moyenne suisse.

163. La loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges prescrit que, après la péréquation des ressources, chaque canton doit disposer de ressources par habitant équivalentes à 85 % au moins de la moyenne suisse. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral présente au Parlement un rapport sur l'exécution et l'efficacité de la péréquation financière. Selon le deuxième rapport, portant sur les années 2012 à 2015, tous les cantons ont atteint, après péréquation, l'indice minimum de 85 % visé par la loi. L'enveloppe financière destinée à la péréquation des ressources est déterminée tous les quatre ans par le Parlement fédéral. En 2015, celui-ci a décidé de la réduire de 165 millions de francs par année pour la période 2016-2020.

164. La compensation des charges repose quant à elle sur des critères sur lesquels les cantons ne peuvent pas directement influencer, par exemple: pour la partie géo-topographique, l'altitude des lieux habités, l'inclinaison du terrain ou la densité de population; pour la partie sociodémographique, le taux d'aide sociale, la part d'habitants âgés de plus de 80 ans ou des indicateurs urbains. La Confédération en assume une part de financement. Tandis que la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques corrige les charges dues à la faible densité de la population ainsi qu'aux particularités des cantons périphériques, la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques bénéficie avant tout aux cantons urbains. Elle constitue pour ces derniers une indemnisation des charges particulières imputables à la structure de leur population ou à leur fonction de centre urbain. Lors de la procédure de consultation, l'Union des villes suisses a informé les rapporteurs que les charges sociodémographiques sont payées à environ 14 %, les charges géographiques et topographiques à plus de 35 %. Selon l'Union des villes suisses, ce déséquilibre est dû au fait que les deux budgets de rééquilibrage sont dotés de la même somme, bien que les charges calculées pour les villes et les agglomérations urbaines soient nettement plus élevées que celles des régions de montagne et comme le montre le rapport d'évaluation RPT de mars 2014, ce déséquilibre a augmenté depuis l'introduction de la RPT.

165. Cette réforme a permis d'une part de renforcer l'autonomie financière des cantons. En effet, la part des transferts non affectés par rapport au volume total des transferts de la confédération destinée aux cantons a fortement augmenté et avoisine environ 40 % aujourd'hui. S'agissant de la réduction des disparités en matière de capacités financières de pression fiscale, le constat est plus nuancé. Il faut aussi relever que les transferts financiers entre la Confédération et les cantons n'ont pas diminué après la RPT. Au contraire, ils ont même légèrement augmenté. Seule l'affectation spécifique dédiée de certains transferts a été complètement éliminée.

166. Les cantons à fort potentiel de ressources souhaitent réduire leurs contributions à la solidarité confédérale. Sous l'égide de la Conférence des gouvernements cantonaux, un groupe de travail a pour mission de proposer des modifications du système de la péréquation. Sur la base des conclusions de ce groupe de travail, la Conférence des gouvernements cantonaux formulera prochainement des recommandations au Conseil fédéral, en vue du prochain rapport d'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière. Le projet actuellement en discussion prévoit que les moyens financiers injectés dans la péréquation ne seront plus définis par les autorités politiques, mais

dépendront uniquement de l'évolution du potentiel de ressources du canton le plus faible. A titre d'exemple, et comparativement au système actuel, cela pourrait avoir pour effet de réduire de 11% le montant versé au canton le plus faible, celui du Jura.

167. Or, même dans sa configuration actuelle, la péréquation n'a pas permis de réduire les disparités très importantes qui sont observées entre les cantons les plus forts et les plus faibles. Entre 2008 et 2017, l'indice de ressources du canton le plus fort, celui de Zoug, a passé de 215.4 à 264.1. Dans le même temps, l'indice du canton qui est actuellement le plus faible, celui du Jura, a passé de 68.8 à 65.1.

168. Le Contrôle Fédéral des Finances (CDF), organe indépendant de surveillance financière de la Confédération, est habilité à examiner le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges au sens de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges, ainsi que les données fournies à cet effet par les cantons et les services fédéraux concernés (Loi fédérale sur le Contrôle Fédéral des Finances du 28 juin 1967, article 6, j). En pratique, 6 cantons par an en moyenne font l'objet de vérifications.

169. Le Contrôle Fédéral des Finances exerce également une surveillance financière sur les cantons et les communes pour ce qui concerne les fonds fédéraux qui leur sont alloués, notamment pour financer des projets d'infrastructures. Il convient ici de noter que la péréquation financière verticale ne représente qu'une partie (environ 16 %) des transferts financiers de la Confédération vers les cantons. Le reste est surtout investi en faveur des régions urbaines – qui disposent souvent d'un fort potentiel de ressources – dans le cadre de prestations liées aux écoles polytechniques, aux hautes écoles, à la santé, au social, aux transports, etc.

5.6 Les relations Confédération-cantons

5.6.1 La consultation

170. La Constitution prescrit expressément que les cantons doivent être consultés:

a. Lorsque leurs intérêts sont touchés (article 45 Cst.: « Les cantons participent dans les cas prévus par la Constitution fédérale au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation. La Confédération informe les cantons de ses projets en temps utile et de manière détaillée; elle les consulte lorsque leurs intérêts sont touchés.»

b. En matière de politique extérieure (article 55 Cst.: « Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et elle les consulte. L'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales »). La loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC) du 22 décembre 1999 précise que « les intérêts essentiels des cantons sont affectés notamment lorsque la politique extérieure de la Confédération touche d'importantes tâches d'exécution des cantons » (article 1, alinéa 2). Elle indique également que « la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération est fondée sur l'échange réciproque d'informations » (article 3, alinéa 1). Le Conseil fédéral doit tenir compte des prises de position des cantons. Ces prises de position reflètent un poids particulier dans les domaines affectant les compétences des cantons. Lorsque le Conseil fédéral s'écarte des prises de position des cantons, il doit leur en communiquer les raisons essentielles (article 4, alinéa 3). Si les compétences des cantons sont affectées, la Confédération associe des représentants des cantons à la préparation des mandats de négociation ainsi que, en règle générale, aux négociations (article 5, alinéa 1).

c. Plus généralement lors de l'élaboration de lois, de projets ou de traités importants. L'article 147 Cst. dispose à cet égard que « Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants ». La loi fédérale sur la procédure de consultation du 18 mars 2005 est venue fixer les principes généraux de la procédure de consultation prévue par l'article 147 Cst. Elle s'applique aux procédures de consultation ouvertes par le Conseil fédéral, par un département, par la Chancellerie fédérale, par une unité de l'administration fédérale ou par une commission parlementaire. Le but de la consultation est de déterminer « si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté. » (article 2, alinéa 2). Il faut également souligner que les cantons maintiennent de manière générale des

contacts directs et réguliers avec leurs membres au Parlement suisse afin de représenter leurs intérêts cantonaux.

171. La consultation des cantons par les autorités de la Confédération fait intervenir les gouvernements cantonaux représentés par la Conférence des gouvernements cantonaux, créée en 1993 pour mieux défendre les intérêts des cantons dans le contexte de la politique fédérale. Deux fois par an, des délégations du Conseil fédéral et de la Conférence des gouvernements cantonaux se rencontrent dans le cadre d'un dialogue confédéral. Par ailleurs, les contacts avec l'administration fédérale sont nombreux. La collaboration avec le Parlement fédéral apparaît également essentielle puisqu'elle est l'occasion pour la Conférence des gouvernements cantonaux de faire valoir la position de ces derniers lors d'auditions devant les commissions parlementaires. Par l'intermédiaire de la CdC, ils se font entendre à l'échelon fédéral chaque fois que les intérêts cantonaux sont en jeu, renforçant ainsi la position des cantons au sein des institutions politiques nationales.

172. La Conférence des gouvernements cantonaux a ainsi joué un rôle important dans l'élaboration de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entrée en vigueur en 2008. La RPT a d'ailleurs permis d'instaurer une collaboration verticale plus forte entre la Confédération et les cantons, fondée sur un partenariat non hiérarchique. Du point de vue des cantons et des conférences intercantionales, les droits de participation des cantons au processus législatif fédéral n'ont pas toujours été suffisamment respectés comme cela ressort du rapport « Monitoring du fédéralisme 2011–2013 » publié en juin 2014 par la Fondation pour la collaboration confédérale qui cite l'exemple de la politique énergétique décidée par le Conseil fédéral en 2011. De même, les cantons souhaiteraient être davantage associés à la politique européenne de la Confédération.

173. Lors de la visite, les rapporteurs ont été informés que les souhaits formulés lors des auditions sont pour la plupart respectés.

5.6.2 La collaboration

174. L'article 44 de la Constitution fédérale dispose que « la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux. Ils se doivent respect et assistance. Ils s'accordent réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire. Les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation par la médiation. ». Les cantons sont les premiers partenaires de la Confédération tant en ce qui concerne la participation à l'élaboration des mesures de la Confédération que leur mise en œuvre et leur évaluation (article 3 des Lignes directrices à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes, édictées par le Conseil fédéral suisse le 16 octobre 2002).

175. L'article 46 de la Constitution fédérale dispose quant à lui que « les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi. La Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération. La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. »

176. C'est aux cantons qu'incombent à titre principal l'exécution de nombreuses tâches de la Confédération (environnement, droit civil, migration, etc.). Selon les rapporteurs, les cantons sont soumis à des consignes qualitatives et quantitatives toujours plus strictes qui peuvent avoir des répercussions en termes de financement, d'organisation et de personnel. Les cantons ne sont en principe pas indemnisés pour l'exécution des lois fédérales et ils doivent mettre à disposition les ressources administratives nécessaires. Ils sont indemnisés pour les seuls cas expressément prévus par la Constitution ou la loi. Il apparaît ainsi que les consignes d'exécution imposées par la Confédération sollicitent toujours plus les ressources financières et en personnel des cantons. Diverses tâches communes font l'objet d'une collaboration partenariale intensive entre la Confédération et les cantons. C'est le cas notamment dans le domaine de la politique d'intégration. L'exécution des tâches communes peut présenter un risque pour les cantons dans la mesure où des économies budgétaires décidées par la Confédération peuvent se traduire par un report de charges sur les cantons.

177. Certaines réformes décidées au niveau de la Confédération peuvent également se traduire par une pression financière supportée par les cantons. Il en va ainsi par exemple du nouveau régime de

financement des soins et du système hospitalier. Ainsi, ces dernières années les budgets cantonaux ont dû faire face à une pression toujours plus grande liée à la mise en œuvre du droit fédéral.

178. Le mécanisme des « conventions – programme » conclues entre la Confédération et les cantons a introduit un système de financement basé désormais sur des subventions forfaitaires globales ce qui confère davantage de marge de manœuvre aux cantons qui peuvent gérer leurs dépenses de façon indépendante durant toute la période du contrat, c'est-à-dire quatre ans. Ces conventions-programmes impliquent également un processus de négociation qui permet aux cantons de discuter du montant des subventions.

179. Les rapporteurs estiment que la répartition des charges entre la Confédération et les cantons, en constante évolution, peut donner lieu à débat. Ainsi l'accueil des migrants constitue une charge obligatoire pour les cantons dont le coût est compensé par la Confédération mais de manière forfaitaire, ce qui peut s'avérer insuffisant.

180. Du point de vue de la Confédération, la collaboration Confédération-cantons sur la période 2011-2013 peut être qualifié d'excellente. Les tensions ont été minimales, grâce notamment à une situation économique relativement favorable, et des recettes fiscales satisfaisantes. Du point de vue des cantons, un réexamen du principe du financement par les cantons de l'exécution du droit fédéral qui conduirait à faire financer par la Confédération l'exécution de davantage de tâches relevant de ses domaines de compétence permettrait d'améliorer la situation financière des cantons et par là même de renforcer leur autonomie.

5.6.3 La résolution des conflits

181. La Constitution fédérale prévoit que « les différends entre les cantons ou entre les cantons et la confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation » (article 44 Cst.). Il n'a toutefois pas été institué de médiateur fédéral chargé de la résolution de ces conflits. Il n'existe pas non plus, au sein du Parlement fédéral, de commission spécialisée chargée de se prononcer sur les questions de répartition des compétences. Toutefois, le processus d'élaboration des lois fédérales fait intervenir les cantons à titre consultatif lorsque leurs compétences sont concernées, et les résultats de la consultation sont publiés et commentés dans l'exposé écrit du gouvernement à l'intention du Parlement (« Message du Conseil fédéral »).

182. Le Tribunal fédéral suisse quant à lui peut contrôler les actes cantonaux afin de vérifier qu'ils n'empiètent pas sur les compétences de la Confédération. En revanche, comme cela résulte de l'article 191 Cst., les actes fédéraux sont soustraits à sa juridiction (hormis des normes de niveau réglementaire, à savoir les ordonnances du gouvernement fédéral édictées sur la base de loi fédérale). Les cantons ne peuvent donc pas saisir le Tribunal fédéral afin de contrôler la constitutionnalité d'une loi fédérale. En réalité, conformément à la conception traditionnelle suisse de la démocratie semi-directe, la possibilité d'un vote populaire référendaire sur chaque loi adoptée par le Parlement fédéral justifie que le peuple ait, effectivement ou implicitement, le dernier mot.

5.7 Relations intercantionales

183. Les cantons ont développé des relations de collaboration dans de nombreux domaines qui s'exprime à travers plusieurs organes et procédures:

- Les conférences intercantionales rassemblent les membres élus des gouvernements cantonaux sur des sujets d'intérêt commun (conférence des directeurs financiers cantonaux, conférence des directeurs cantonaux de la justice et de la police, conférence des directeurs cantonaux de l'éducation, etc.). Il s'agit d'instances de concertation et de coopération qui peuvent négocier des accords intercantonaux et qui ont également pour fonction de représenter les intérêts des cantons auprès des autorités de la Confédération.

- La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), organe de représentation et de collaboration entre les 26 cantons, fondée le 8 octobre 1993, favorise la collaboration entre les cantons dans leur domaine de compétence, coordonne les activités et informe les cantons sur les dossiers de la Confédération qui les concernent. Elle fait office d'interface entre la Confédération et les cantons pour les dossiers importants de politique nationale et les dossiers de politique extérieure.

- Sur le fondement des dispositions de la Constitution fédérale (article 48 Cst.), mais aussi des constitutions cantonales, les cantons peuvent conclure entre eux des conventions visant à

l'harmonisation de leurs politiques (par exemple dans le domaine de l'éducation) ou en vue de développer des actions de coopération (par exemple dans le domaine des hôpitaux, des universités, des forces de police, etc.). Suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) de 2008, l'article 48 de la Constitution qui fixe les conditions-cadre de la conclusion des conventions entre les cantons a été révisé. L'alinéa 4 prévoit désormais que les cantons peuvent, par une convention, habiliter des organes internes cantonaux à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit. Le nouvel alinéa 5 prévoit quant à lui que les cantons respectent le droit intercantonal. Ces nouvelles dispositions donnent une base plus solide à la coopération intercantonale. L'article 48a nouveau de la Constitution prévoit par ailleurs que la Confédération peut, à la demande des cantons intéressés, donner force obligatoire à des conventions intercantionales dans neuf domaines ou contraindre des cantons à adhérer à des conventions intercantionales. Les conventions intercantionales concernées peuvent intervenir dans les domaines suivants: l'exécution des peines et des mesures, les universités cantonales, les Hautes écoles, les institutions culturelles d'importance supra-régionale, la gestion des déchets, l'épuration des eaux usées, les transports en agglomération, la médecine de pointe et les cliniques spécialisées, ainsi que les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

184. Il convient de souligner que les versements de compensation des charges dans les domaines des tâches prévues par l'article 48a de la Constitution ont quasiment doublé depuis l'introduction de la RTT en 2008 par rapport à la période précédente. Ce qui traduit une intensification de la collaboration intercantonale.

185. Ces dernières années des projets de réforme territoriale au niveau cantonal visaient au regroupement de certains cantons de manière à avoir une administration plus efficace, des processus de prise de décisions politiques plus courts et des moyens financiers et humains mutualisés. Aujourd'hui encore cependant, un changement d'échelle territoriale des limites cantonales apparaît des plus improbables parce que les cantons sont tous profondément attachés à la préservation de leur souveraineté et de leur identité. Pour l'heure, priorité est surtout donnée au renforcement de la coopération intercantonale. Les tentatives de fusion de cantons se sont jusqu'à présent soldées par un échec manifeste, comme illustré par le projet de fusion des cantons de Genève et de Vaud, refusé nettement par les électeurs en 2002, ou par le vote sur le lancement d'un processus de fusion entre Bâle-Ville et Bâle-Campagne en 2014, qui a été clairement rejeté dans le canton plus rural de Bâle-Campagne. Ce refus a laissé sans effet le oui donné par le canton plus urbain de Bâle-Ville.

5.8 Limites de l'autonomie cantonale

186. S'agissant en premier lieu des compétences cantonales, la délégation a relevé que les lois fédérales qui interviennent dans le domaine de compétence de la Confédération conduisent nécessairement à restreindre la compétence des cantons, dans la mesure où ceux-ci ne peuvent pas adopter ou appliquer des règles qui vont à l'encontre de la législation fédérale. Cependant, l'adoption d'une loi fédérale ne signifie pas nécessairement la disparition de toute compétence cantonale. En effet, la législation fédérale peut être partielle ou incomplète, laissant aux règles cantonales le soin d'occuper les espaces non couverts par la législation fédérale. Des compétences cantonales provisoires peuvent donc subsister.

187. En outre, la Constitution fédérale limite parfois expressément la compétence législative de la Confédération à l'édition de principes généraux dans tel ou tel domaine (lois cadre). Dans ces domaines, les cantons conservent la compétence d'adopter la réglementation de détail (aménagement du territoire, protection des eaux, protection des forêts, économies d'énergie, harmonisation fiscale par exemple). Il arrive également que la Constitution fédérale, tout en conférant une compétence à la Confédération, impose une compétence particulière aux cantons: pourvoir à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants (article 62, alinéa 2), établir une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide en matière de protection des consommateurs (article 97, alinéa 3), accorder des exonérations fiscales aux institutions relevant de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité fédérale ou de la prévoyance professionnelle, article 111, alinéa 3)

188. Enfin, les cantons peuvent se voir confier par la législation fédérale des tâches spécifiques. La Confédération peut édicter des directives et donner des instructions concernant la façon dont les cantons doivent exercer leurs compétences déléguées. Lorsqu'elle délègue une compétence aux cantons, la Confédération doit cependant respecter leur autonomie constitutionnelle, ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs. C'est la Constitution du canton bénéficiaire de la délégation qui désignera les organes habilités à exercer la compétence déléguée. Le plus souvent il s'agira du législateur cantonal.

189. En second lieu, la « surveillance » (le contrôle) exercée par la Confédération sur les cantons constitue également une limite à leur autonomie. Cette surveillance revêt plusieurs aspects. La Confédération exerce tout d'abord une surveillance sur les actes législatifs des cantons. Ces derniers doivent en effet être approuvés par la Confédération qui doit ainsi garantir la concordance des dispositions cantonales et des dispositions fédérales. Conformément à l'article 61b, alinéa 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997, si une loi fédérale le prévoit, les cantons soumettent leurs lois et leurs ordonnances à l'approbation de la Confédération. L'approbation est alors une condition de validité de ces actes. En l'absence de litige, l'approbation est donnée par les départements (les ministères), en cas de litige, le Conseil fédéral peut être amené à trancher (article 61, alinéa 2 et 3 LOGA).

190. Par ailleurs, l'article 48 de la Constitution fédérale prévoit que les conventions intercantionales doivent être contraires ni au droit ni aux intérêts de la Confédération, ni aux droits des autres cantons, et qu'elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération. L'article 56 de la Constitution dispose quant à lui que les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans des domaines relevant de leurs compétences, mais ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons. Avant de conclure un traité les cantons doivent donc en informer la Confédération.

191. Les cantons n'exercent que très rarement des recours devant le Tribunal fédéral pour défendre leurs droits. Les conflits de compétence ou tout autre litige entre la Confédération et les cantons, ou encore entre les cantons eux-mêmes sont traditionnellement résolus par la voie de la négociation et de la médiation plutôt que par la voie juridique. De plus, aucune action devant le Tribunal fédéral ne peut être intentée contre les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral (article 189, alinéa 4 de la Constitution). Ainsi, alors que la Confédération peut sanctionner les cantons en saisissant le Tribunal fédéral lorsque leur législation méconnaît le droit fédéral, les cantons à l'inverse ne sont pas autorisés à recourir auprès du Tribunal fédéral lorsque le législateur fédéral ne respecte pas la répartition constitutionnelle des compétences.

192. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que les droits constitutionnels des cantons ne sont donc pas pleinement protégés.

CONCLUSIONS

193. Les rapporteurs estiment que l'autonomie communale est particulièrement développée en Suisse et que les 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, sont très largement respectés.

194. L'autonomie locale est inscrite dans la Constitution fédérale. 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. Ce sont donc les constitutions et les législations des cantons qui déterminent les contours et le contenu de l'autonomie communale. De manière générale, les droits inscrits dans la Charte correspondent aux cadres de l'autonomie communale fixés par les cantons. La Confédération, en revanche, est pleinement compétente pour mettre en œuvre elle-même l'article 50 de la Constitution fédérale qui lui impose certaines obligations.

195. Les rapporteurs ont constaté qu'au-delà des différences tenant à leur degré d'autonomie, les communes suisses bénéficient dans leur ensemble d'un large domaine de compétences propres auxquelles s'ajoutent les compétences d'exécution des tâches cantonales, voire, plus rarement, fédérales. Elles bénéficient également d'une autonomie financière assez large qui se traduit par la compétence qui leur est accordée de fixer elles-mêmes le taux de leurs impôts. Les rapporteurs notent avec satisfaction que la situation financière des communes suisses apparaisse globalement saine, avec un taux d'endettement relativement bas.

196. Les rapporteurs saluent que les communes ont la possibilité d'influencer le système de décision, essentiellement au niveau cantonal mais également au niveau fédéral par l'intermédiaire de leurs associations, notamment l'Association des communes suisses ou l'Union des villes suisses. Il convient par ailleurs de souligner que la population a, dans l'ensemble, une image très positive des structures communales qui fournissent des prestations de qualité et que les citoyens expriment une très forte confiance à l'égard des autorités communales. Les procédures de démocratie directe (initiatives,

référendums, assemblées populaires) sont très développées au niveau communal et les autorités des communes sont donc en permanence placées sous le contrôle des citoyens.

197. Si l'autonomie communale a été renforcée sur le plan juridique notamment par sa reconnaissance constitutionnelle au niveau fédéral (article 50 Cst.), les rapporteurs ont pu cependant observer, dans la pratique, quelques insuffisances, comme le souligne d'ailleurs le rapport du Conseil fédéral du 13 mai 2015 sur la mise en œuvre de l'article 50 de la Constitution. Cela tient à la difficulté pour les communes de gérer certaines tâches, notamment les exigences toujours croissantes que les instances d'exécution doivent assumer (par exemple protection de l'enfant et de l'adulte), les difficultés à pourvoir les postes de milice et la gestion fonctionnelle du développement des espaces bâtis qui s'étendent sur plusieurs communes, voire plusieurs cantons.

198. Les communes doivent aujourd'hui faire face à de lourdes tâches et il n'est pas certain qu'elles puissent en définitive renforcer davantage leur autonomie. Le transfert de tâches communales à des structures de collaboration intercommunale est en progression. Les rapporteurs estiment que l'autonomie des communes participantes s'en trouve de ce fait restreinte même si cette limitation a été réalisée sur la base du volontariat. Il en découle également que les possibilités de participation démocratique directe des citoyens se trouvent amoindries. Il convient cependant de relever que 11 cantons ont prévu le droit de référendum au sein de tous les regroupements de communes. Six de ces 11 cantons ont également instauré le droit d'initiative.

199. Une autre difficulté observée par les rapporteurs est que les communes se voient simultanément attribuer plus de responsabilités sans que cela corresponde, pour nombre d'entre elles, à une évolution parallèle de leurs ressources.

200. Les rapporteurs ont le sentiment que la principale limite à l'autonomie communale découle du grand nombre de petites communes, l'émiettement communal en Suisse étant l'un des plus importants parmi les pays européens. Les moyens aussi bien humains que financiers des petites communes s'avérant insuffisants, les rapporteurs sont obligés de constater une tendance à la centralisation par un transfert des tâches communales vers des structures de coopération intercommunales ou encore vers le niveau cantonal (services de soins, services de lutte contre l'incendie par exemple). Pour remédier à l'émiettement communal un mouvement de fusion de communes s'est également développé ces dernières années et il devrait s'amplifier dans l'avenir, encouragé par les incitations financières décidées par les cantons.

201. Les rapporteurs relèvent que le système de milice, qui s'inscrit dans une longue tradition historique, rencontre actuellement des problèmes. Ils sont d'avis qu'une réflexion impliquant les trois niveaux d'administration (Confédération, cantons, communes) pourrait être engagée pour apporter des améliorations au système actuellement en vigueur qui semble avoir atteint ses limites.

202. Concernant les procédures de consultation et de concertation, selon les rapporteurs, il serait souhaitable que les organes et les procédures de consultation accordent une place particulière aux grandes villes, qui peuvent avoir des intérêts spécifiques à faire valoir sur certains sujets (fiscalité, urbanisme, transports...), autrement dit qu'elles soient représentées en tant que telles et non par l'intermédiaire d'associations qui, nécessairement, représentent un intérêt collectif plus général. Les rapporteurs recommandent également aux autorités suisses de faire davantage participer les 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 les actes au niveau fédéral.

203. La situation particulière de la ville de Berne pourrait également être mieux prise en considération dans la législation Suisse. Ainsi, dans un souci de clarté, une loi spécifique pourrait déterminer le cadre et les modalités du financement par la Confédération des charges supportées par la ville de Berne en tant que siège du Gouvernement et du Parlement fédéral ou encore des ambassades et représentations diplomatiques étrangères.

204. La Suisse n'est pas liée par les articles 4.4; 6.2; 7.2; 8.2; 9.5 et 9.7 de la Charte. De l'avis de la délégation, la situation actuelle de l'autonomie locale en Suisse est en effet de nature à satisfaire pleinement aux exigences des articles non-ratifiés de la Charte, à l'exception (partielle) toutefois de celle de l'article 7.2 qui prévoit que les élus locaux doivent bénéficier d'une compensation financière adéquate pour l'exercice de leur mandat. Les rapporteurs estiment que ces dispositions pourraient donc être ratifiées dans la mesure où la situation semble conforme à ces articles.

205. Les rapporteurs rappellent que la Charte s'applique en Suisse seulement aux communes. De ce fait, les cantons ont été expressément exclus de l'application de la Charte à leur demande, par crainte de voir leur souveraineté limitée et par le refus d'être assimilés à un échelon "régional", alors même que la Constitution leur garantit la qualité d'Etats. Pourtant, ayant constaté une forte autonomie des cantons suisses, garantie par la Constitution et de compétences étendues, les rapporteurs sont d'avis que l'extension du champ d'application de la Charte aux cantons ne remettrait nullement en cause leur souveraineté et constituerait au contraire une garantie de la préservation de leur autonomie face à la Confédération.

206. Pour ce qui est du Protocole additionnel, les rapporteurs saluent l'approbation par le Parlement suisse de la possibilité de la ratification de cet instrument par la Suisse et encouragent les autorités nationales à finaliser la ratification dans un avenir proche.

ANNEXE - Programme de la visite de Monitoring en Suisse

VISITE DE MONITORING DU CONGRES EN SUISSE
Berne, Zürich et Oetwil an der Limmat
(23-25 janvier 2017)

PROGRAMME FINAL

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Marc COOLS	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, GILD ⁶ Premier adjoint au maire, Uccle (Belgique)
M. Dorin CHIRTOACA	Rapporteur sur la démocratie régionale Chambre des Régions, PPE/CCE ⁷ Maire de Chisinau (République de Moldova)

Secrétariat du Congrès :

M ^{me} Stéphanie POIREL	Secrétaire de la Commission de suivi
M ^{me} Svitlana PEREVERTEN	Co-secrétaire de la Commission de suivi

Consultant :

M. André ROUX	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (France)
---------------	--

Interprètes :

M ^{me} Séverine VITALI	23-25 janvier 2017
M ^{me} Astrid KRUEGER	23-24 janvier 2017
M ^{me} Viola MAND	25 janvier 2017

La langue de travail de la réunion sera le français. L'interprétation sera assurée à partir et vers l'allemand.

⁶ GILD : Group indépendant et libéral démocratique
⁷ PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen

Lundi, 23 janvier 2017
Berne

Réunion jointe avec les membres de la Délégation nationale suisse auprès du Congrès, la Conférence des gouvernements cantonaux, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses :

• **Délégation suisse auprès du Congrès :**

- **M. Beat HIRS**, Chef de la Délégation suisse auprès du Congrès, Président de la commune de Rorschacherberg
- **M. David ERAY**, Ministre de l'environnement, République et Canton du Jura, Vice-Président de la Délégation suisse auprès du Congrès
- **M^{me} Marie GARNIER**, Conseillère d'Etat du canton de Fribourg
- **M. Dario GHISLETTA**, Conseiller municipal suppléant de la ville de Bellinzona
- **M. Laurent WEHRLI**, Syndic de Montreux et Conseiller national
- **M^{me} Lelia HUNZIKER**, Présidente du Conseil municipal de la ville d'Aarau
- **M^{me} Christine CHEVALLEY**, Syndic de Veytaux

• **Conférence des gouvernements cantonaux :**

- **M^{me} Sandra MAISSEN**, Secrétaire générale de la Conférence
- **M. Roland MAYER**, Secrétaire général adjoint, Chef de la division de la politique étrangère de la Conférence
- **M. Luca GOBBO**, Chargé de liaison cantonal adjoint au sein de la Direction des Affaires européennes, Représentant de la Conférence

• **Union des villes suisses:**

- **M. Martin TSCHIRREN**, Directeur adjoint de l'Union des villes suisses

Conseil municipal de Berne (gouvernement) :

- **M. Alec von GRAFFENRIED**, Maire de Berne
- **M. Jürg WICHTERMANN**, Chancelier/administrateur principal de la ville de Berne

Réunion avec les représentants de la République et Canton du Jura :

Gouvernement :

- **M^{me} Nathalie BARTHOULOT**, Présidente du Gouvernement et ministre de l'Intérieur
- **M. David ERAY**, Vice-Président du Gouvernement et ministre de l'Environnement

Parlement :

- **M. Frédéric LOVIS**, Président du Parlement
- **M^{me} Anne FROIDEVAUX**, Présidente du Groupe des démocrates chrétiens
- **M^{me} Murielle MACCHI-BERDAT**, Présidente du Groupe socialiste
- **M. Damien LACHAT**, Président de l'UDC
- **M^{me} Géraldine BEUCHAT**, Présidente du Parti chrétien social indépendant (PCSI)

Département Fédéral de Justice et Police et Département fédéral de l'Intérieur :

- **M. Luzius MADER**, Directeur adjoint, Office fédéral de la justice
- **M. Robert BAUMANN**, Conseiller principal, Office fédéral de la justice, membre du CDDG
- **M^{me} Stéphanie CATTANEO ANDREY**, Suppléante du Chef de la section culture et société, Office fédéral de la culture, département fédéral de l'Intérieur

Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et des Communications (DETEC) :

- **M^{me} Maria LEZZI**, Cheffe de l'Office fédéral du développement territorial
- **M^{me} Silvia JOST**, Responsable affaires internationales, Office fédéral du développement territorial

**Mardi, 24 janvier 2017
Berne**

Contrôle fédéral des finances :

- **M. Michel HUISSOUD**, Directeur

Parlement suisse (Assemblée Fédérale) :

- **M. Heinz BRAND**, Président des Commissions des institutions politiques (Conseil national) - CIP
- **M^{me} Ruth LÜTHI**, Secrétaire adjointe de la CIP
- **M^{me} Marija STOSIC**, Stagiaire de l'Université, relations internationale, Secrétariat de la délégation nationale de Suisse auprès de l'APCE

Déjeuner à l'invitation de M. Ivo BISCHOFBERGER, Président du Conseil des Etats :

- **M. Heinz BRAND**, Président des commissions des institutions politiques (Conseil national) CIP
- **M. Claudio FISCHER**, Ambassadeur, Chef des services parlementaires Relations internationales et multilinguisme
- **M^{me} Marija STOSIC**, Stagiaire de l'Université, relations internationales, Secrétariat de la délégation nationale de la suisse auprès de l'APCE

Département fédéral des finances :

- **M. Ueli MAURER**, Conseiller fédéral
- **M. Peter SCHWENDENER**, Vice-Directeur, Section politique fiscale, péréquation fiscale, statistiques financières FP, Administration fédérale des finances
- **M. Werner WEBER**, Chef de la division péréquation fiscale, Administration fédérale des finances
- **M^{me} Daniela STOFFEL DELPRETE**, Ambassadeur/Conseillère diplomatique, département fédéral suisse des Finances

Cour suprême fédérale suisse (Tribunal fédéral) :

- **Mme Monique JAMETTI GREINER**, Juge, Cour suprême fédérale, membre suppléante de la Suisse auprès de la Commission de Venise

Experts indépendants :

- **M. Reto STEINER**, Directeur général de l'Institut suisse de management public, Berne, membre titulaire du Groupe d'experts indépendants
- **M. Andreas LADNER**, Directeur, Ecole nationale supérieure d'administration publique, Lausanne, membre suppléant du Groupe d'experts indépendants
- **M^{me} Claire KAISER**, Collaboratrice scientifique à l'Institut suisse de management public, Berne

**Mercredi, 25 janvier 2017
Zurich, Oetwil an der Limmat**

Réunion jointe avec le médiateur du Canton de Zurich et la médiatrice de la ville de Zurich :

- **M. Bernhard EGG**, Médiateur suppléant du Canton de Zurich
- **M^{me} Claudia KAUFMANN**, Médiatrice de la ville de Zurich

Conseil de canton du Canton de Zurich : (Grand Conseil)

- **M. Rolf STEINER**, Président du Conseil du Canton de Zurich
- **M^{me} Karin EGLI-ZIMMERMANN**, Première Vice-Présidente
- **M^{me} Yvonne BÜRGIN**, Deuxième Vice-Présidente
- **M. Moritz VON WYSS**, Chef du service parlementaire
- **M. Christian GYGER**, Attaché de relations publiques

Ville de Zurich :

- **M^{me} Corine MAUCH**, Maire de la ville de Zurich
- **M. Roger BARTHOLDI**, Président du parlement municipal de Zurich
- **M. Peter KÜNG**, Vice-Président du parlement municipal
- **M. Jürg SCHEIDEGGER**, Chef du secrétariat départemental du Département des finances
- **M. Christof MEIER**, Chef du Bureau d'intégration
- **M^{me} Christina WANDELER**, Cheffe adjointe du Bureau des affaires étrangères

Conseil du gouvernement du Canton de Zurich : (Conseil d'Etat)

- **M. Beat HUSI**, Chancelier cantonal
- **M. Arthur HELBLING**, Chef, Bureau des communes, département de la Justice et de l'Intérieur
- **M. Basilius SCHEIDEGGER**, Chef, Administration des finances, département des Finances
- **M^{me} Luzia LEHMANN**, Chef, Bureau des relations extérieures, Chancellerie
- **M^{me} Seline FISCHBACHER**, Cheffe adjointe, Bureau des relations extérieures, Chancellerie

Commune d'Oetwil an der Limmat :

- **M. Paul STUDER**, Maire (Président de la commune)
- **M. Erwin BÜHLER**, Président de la commission d'audit (Président RPK)
- **M. Pierluigi CHIODINI**, Secrétaire municipal (greffier communal)