

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 285 (2010)¹ La démocratie régionale en Suisse

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres relative au Congrès, qui prévoit que l'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 ladite résolution statutaire, qui stipule: «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»;

c. à la décision de préparer un rapport de suivi sur la démocratie régionale en Suisse prise par le Bureau du Congrès lors de sa réunion du 18 septembre 2008.

2. Le Congrès rappelle:

a. que la Suisse a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 21 janvier 2004 avec des réserves portant sur l'article 4, paragraphe 4, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 5, et l'a ratifiée le 17 février 2005. La charte s'applique en Suisse seulement aux communes politiques (le premier niveau des autorités locales);

b. que l'état de la démocratie locale et/ou régionale en Suisse n'a pas fait auparavant l'objet d'un rapport par le Congrès;

c. que la Commission institutionnelle de la Chambre des régions a chargé M. Jean-Claude Van Cauwenberghe (Belgique, R, SOC) de préparer et de soumettre au Congrès, en qualité de rapporteur, le rapport sur la démocratie régionale en Suisse. En raison de l'expiration du mandat de M. Van Cauwenberghe en tant que membre du Congrès, la Commission institutionnelle a nommé, lors de sa réunion du 15 février 2010, M^{me} Marjan Haak-Griffioen (Pays-Bas, R, PPE/DC) rapporteur régional pour la Suisse.

3. Le Congrès prend en considération:

a. que le contenu du rapport, en conformité avec le mandat accordé au rapporteur, porte surtout sur la démocratie régionale (cantonale) en Suisse, mais contient aussi des références à l'organisation des municipalités et des communes;

b. que les «régions» au sens des textes du Congrès sont, en Suisse, les cantons. Les cantons constituent par ailleurs des «Etats» souverains qui ont constitué la Confédération

helvétique ou y ont adhéré au cours de l'histoire. Cette «confédération», est la superstructure supracantonale de l'Etat fédéral.

4. Le Congrès prend note de l'exposé des motifs sur la démocratie régionale en Suisse préparé par M. Jean-Claude Van Cauwenberghe à la suite d'une visite officielle en Suisse du 25 au 27 mai 2009. Le rapporteur a été assisté par M. Jean-Mathias Goerens, consultant (Luxembourg), membre du Groupe d'experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, que le Congrès remercie pour sa contribution précieuse.

5. Il souhaite remercier les autorités suisses des niveaux local, cantonal et central, les associations des collectivités locales et régionales (cantonales) ainsi que les différents experts, pour les informations communiquées à la délégation.

6. Il considère qu'il est opportun de brosser le tableau de la démocratie régionale en Suisse à la lumière des principes et des normes du Conseil de l'Europe, notamment le Cadre de référence pour la démocratie régionale dont les ministres européens responsables des collectivités locales et régionales ont pris note pendant la conférence ministérielle d'Utrecht (2009).

7. Le Congrès note avec satisfaction:

a. que les principes fondamentaux de l'autonomie régionale – tels que les pouvoirs et les compétences plénières des cantons, le degré requis de leur souveraineté, la solidarité nationale et entre cantons, la participation des cantons à la définition de la politique fédérale, l'existence de constitutions cantonales au travers de leur représentation au niveau fédéral, le principe de l'autonomie cantonale, la possibilité de conclure des accords entre cantons ou entre un (des) canton(s) et la confédération – sont affirmés par la Constitution fédérale de la Confédération suisse;

b. que la Suisse a mis en œuvre, au cours des vingt dernières années, la «Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la confédération et les cantons» (RPT), qui a abouti en 2008. Cette réglementation vise à régir les relations politiques et financières entre, d'une part, la confédération et les cantons et, d'autre part, entre les cantons eux-mêmes. Elle a introduit une répartition plus claire des tâches entre la confédération et les cantons, et rendu plus gérable et plus équitable le système de péréquation financière;

c. que les cantons suisses connaissent une large autonomie fiscale en ce qui concerne le taux des contributions. Dans les limites de la Constitution fédérale suisse, les cantons sont libres d'organiser les modalités de prélèvement et de fixer les barèmes de leurs impôts;

d. que les cantons suisses ont le droit d'être consultés sur les questions les concernant en cas d'initiative politique au niveau fédéral. La Conférence des gouvernements cantonaux, qui a pour mission de représenter les cantons auprès des instances fédérales et de défendre leurs positions

communes dans le contexte des procédures de consultation prévues par la Constitution, occupe une place privilégiée dans le paysage politique suisse;

e. qu'il existe des conférences intercantionales nationales et régionales avec des buts similaires. Elles jouent toutes un rôle spécifique et fournissent aux cantons une meilleure défense commune de leurs intérêts face à la confédération;

f. que la pratique de la démocratie directe, bien développée en Suisse, constitue une caractéristique essentielle du régime politique du pays. L'autonomie cantonale s'exprime également sur ce terrain, car les cantons ont le droit de choisir eux-mêmes comment les citoyens peuvent participer aux décisions politiques;

g. que les institutions suisses, fédérales comme cantonales, tiennent compte de façon appropriée des droits des minorités, conformément aux normes élaborées par le Conseil de l'Europe à cet égard.

8. Le Congrès attire l'attention sur certains aspects particuliers de la politique régionale suisse, notamment:

a. en ce qui concerne les structures, il existe des projets – déjà en partie réalisés – pour mettre en place, à un niveau intermédiaire entre le canton et les communes, des institutions intercommunales de forme variable selon qu'il s'agit de zones principalement rurales ou urbaines. Ces institutions ont pour but de coordonner – en s'appuyant sur la législation et sur des conventions – les activités structurelles et de gestion, et de suppléer aux insuffisances et aux faiblesses des entités locales, souvent trop petites pour permettre une gestion efficace, ou trop grandes pour en assumer la gestion par les institutions d'une seule commune, voire d'un seul canton;

b. la Suisse connaît, au niveau intercantonal, des problèmes de coordination – qu'elle s'efforce de résoudre –, en particulier dans le cas d'agglomérations urbaines situées sur le territoire de plus d'un canton. Ces agglomérations connaissent un développement rapide qui se fait indépendamment des structures institutionnelles existantes, et qui prend de vitesse l'adaptation des structures politiques appelées à régler le développement économique et démographique;

c. la politique des agglomérations urbaines est une préoccupation centrale, et la nécessité d'agir est jugée importante à tous les niveaux (intercommunal, intercantonal, international). C'est un sujet particulièrement sensible, car cette question délicate de la restructuration communale se situe à la frontière de l'émotionnel lié à l'appartenance locale et du rationnel, nécessaire aux services publics pour être efficaces.

9. Le Congrès exprime sa vive préoccupation quant aux possibles dérives de l'utilisation, sans balises complémentaires, de l'article 139 de la Constitution fédérale relatif aux initiatives populaires, qui pourraient contrevenir aux obligations issues du droit international.

10. Le Congrès conclut:

a. que de façon globale, la démocratie régionale en Suisse est très élaborée et développée. Elle est dynamique, animée, évolutive et vécue directement par les citoyens. Elle

s'inscrit dans le cadre d'une fédération qui est née de l'évolution historique, géographique, religieuse et sociologique de la Suisse. Elle présente tous les aspects d'un système efficace et cohérent permettant aux habitants de ce pays – à la structure territoriale très ramifiée et dans lequel cohabitent des communautés ayant des langues, des cultures et des confessions diverses – de vivre dans l'unité et un relatif consensus;

b. que différentes réformes constitutionnelles ainsi que l'adoption de la RPT ont permis de rééquilibrer les pouvoirs des cantons face à la confédération. La RPT va bien au-delà de la refonte d'instruments financiers jugés périmés, et «réactualise le fédéralisme suisse»;

c. que la démocratie régionale en Suisse respecte les principes démocratiques et les concepts d'organisation et de fonctionnement énoncés dans le Cadre de référence pour la démocratie régionale²;

d. que l'organisation institutionnelle et politique de la Suisse s'inscrit parfaitement dans la philosophie développée par le Congrès en matière de démocratie régionale, de subsidiarité, de décentralisation et de politique de proximité, sans oublier la particularité suisse dans le domaine de la démocratie directe et participative. En affinant l'analyse comparative, principe par principe, on perçoit encore davantage la conformité du modèle régional suisse aux exigences défendues par le Congrès:

i. l'autonomie cantonale suisse et son existence constitutionnelle répondent à l'article 1.a du cadre de référence;

ii. l'affirmation, dans la Constitution suisse, de la nécessité de respecter la subsidiarité est fidèle au préambule du cadre de référence;

iii. les compétences larges des cantons, qui partent du bas vers le haut, recouvrent de très nombreux secteurs mentionnés à l'article 1.b du cadre de référence;

iv. les relations avec les autres collectivités territoriales subnationales, comme les villes et les communes, paraissent respecter à travers la diversité cantonale les prescriptions du cadre de référence en matière de respect de l'autonomie locale;

v. l'association des cantons au processus décisionnel de l'Etat non seulement concernant leurs compétences et leurs intérêts essentiels, mais également pour les affaires générales de la confédération, comme le demande l'article 1.d (1^{er}-3^e paragraphes), du cadre de référence, repose en Suisse sur de nombreuses institutions et procédures;

vi. le contrôle des collectivités régionales par les autorités étatiques s'inscrit parfaitement dans les limites strictes que la Constitution suisse prévoit, à savoir la conformité des décisions cantonales aux dispositions constitutionnelles fédérales sous l'égide du Tribunal fédéral;

vii. la protection de l'autonomie régionale prescrite par l'article 1.e (1^{er}-3^e paragraphes), du cadre de référence est respectée en Suisse, où cette garantie est prévue par la

Constitution (article 47) et par les mécanismes de démocratie directe qui permettent également à la population des cantons de réagir en cas de violation présumée;

viii. le droit d'association et la légitimité des relations extérieures que l'article 4 (1^{er}-3^e paragraphes) du cadre de référence reconnaît aux autorités régionales sont bien appliqués car les cantons participent de plein droit à des organismes internationaux et transfrontaliers;

ix. l'auto-organisation des collectivités régionales (article 2, 1^{er} paragraphe, du cadre de référence) est généralisée en Suisse et découle de l'autonomie cantonale qui permet aux cantons d'organiser librement leur fonctionnement et leur administration dans les limites de leurs compétences;

x. les organes régionaux, qui doivent être selon l'article 2, paragraphes 2 à 4, du CRDR, démocratiquement constitués, correspondent parfaitement à la politique suisse telle qu'elle résulte à la fois de la Constitution fédérale et des constitutions cantonales;

xi. la garantie des ressources financières des cantons et toutes les règles que spécifie à ce sujet l'article 3, paragraphes 1 à 4, du CRDR, correspondent, depuis la réforme de la RPT, aux principes d'une réelle autonomie financière;

xii. la péréquation financière et les transferts paraissent correctement réorganisés depuis la RPT, même si une discussion sur les critères persiste, qui pourra se traduire par des adaptations législatives ultérieures, après évaluation. Le nouveau système suisse est en accord avec l'article 3 (5^e-7^e paragraphes) du cadre de référence.

11. Le Congrès recommande aux autorités suisses de tenir compte des suggestions suivantes dans la perspective de réformes futures:

a. réfléchir à une réforme au niveau municipal et à la définition d'un modèle de structures d'agglomération urbaine. Ce troisième niveau de pouvoirs semble être moins abouti que les autres et une restructuration lui assurant efficacité, légitimité démocratique, et stabilité institutionnelle et légale apparaît nécessaire;

b. diriger les futures réformes vers une «nouvelle politique régionale» dans le sens terminologique suisse, c'est-à-dire une stratégie de développement territorial. Ce type d'aménagement devrait permettre une réelle gouvernance régionale et une meilleure gestion du développement durable, sous l'angle de la solidarité aussi bien que sous celui de la protection de l'environnement;

c. considérer la possibilité de développer de grandes réformes intracommunales, concernant par exemple les services, l'intercommunalité ou la fiscalité, parallèlement à des restructurations éventuelles;

d. prendre des mesures pour que la RPT, dont il est prévu une actualisation pour la période 2012-2015, puisse se stabiliser, car toute instabilité permanente des mécanismes, notamment de péréquation et de financement, risque d'engendrer à l'avenir une perturbation de la gestion cantonale;

e. revoir d'un œil critique la multiplication des conventions intercantionales, comme celles conclues entre la confédération et les cantons. L'analyse de ces coopérations, des secteurs et des thèmes qu'elles concernent serait utile pour les rationaliser, afin d'éviter un risque d'éparpillement et une mise en œuvre qui serait trop bureaucratique;

f. réfléchir à la possibilité de trouver des bases institutionnelles nouvelles pour encadrer les conventions intercantionales et leur application, permettant à la fois à la démocratie directe traditionnelle de s'exprimer et aux élus d'exercer pleinement leur responsabilité politique à cet égard;

g. approfondir davantage encore la participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral – différentes voies ont été décrites et sont possibles;

h. chercher à trouver un encadrement équilibré à la concurrence fiscale qui soit un moyen terme entre liberté fiscale totale et uniformisation sclérosante, pour que cette concurrence ne soit pas une source permanente de discordes potentielle. Cette évolution doit se faire parallèlement à une plus grande harmonisation fiscale;

i. s'agissant des droits des minorités et de la «question jurassienne», poursuivre le dialogue constructif entamé par l'Assemblée jurassienne pour concrétiser une solution négociée.

12. Le Congrès recommande au Comité des Ministres de transmettre cette recommandation et son exposé des motifs aux autorités de la Suisse.

13. Il recommande que l'Assemblée parlementaire tienne compte de ces observations et des recommandations dans le cadre de sa procédure de rapport périodique.

14. Le Congrès recommande aux autorités suisses responsables de l'autonomie locale et régionale de désigner un représentant gouvernemental de haut niveau, si possible fédéral et cantonal, pour qu'il assiste à l'une des sessions du Congrès et procède à une présentation de l'état d'avancement des réformes locales et régionales en Suisse.

1. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 18 mars 2010 et adoption par le Congrès le 19 mars 2010, 3^e séance (voir document CPR(18)2, exposé des motifs), rapporteur: M. Haak-Griffioen (Pays-Bas, R, PPE/DC).

2. Le Cadre de référence pour la démocratie régionale figure dans les annexes de la déclaration d'Utrecht adoptée le 17 novembre 2009 par la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales.