

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

18e SESSION
CPR(18)2
1^{er} mars 2010

La démocratie régionale en Suisse

Commission institutionnelle

Rapporteur : Marjan HAAK-GRIFFIOEN, Pays-Bas (R, NI¹)

A. Projet de recommandation.....	2
B. Exposé des motifs.....	7

Résumé

Le présent 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 conclut 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.

La recommandation attire 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.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RECOMMANDATION²

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

a. l'article 2, paragraphe 1.b de la Résolution statutaire (2000) 1 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. l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire (2000) 1 relative au Congrès, qui stipule que « 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. 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. Rappelle que :

a. la Suisse a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 21/01/2004 avec des réserves portant sur les Articles 4 par. 4 ; 6 par. 2 ; 7 par. 2 ; 8 par. 2 ; 9 par. 5 et l'a ratifiée le 17/02/2005. La Charte s'applique en Suisse seulement aux communes politiques (le premier niveau des autorités locales) ;

b. 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. 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, Mme Marjan Haak-Griffioen (Pays-Bas, R, NI) rapporteur régional pour la Suisse.

3. Prend en considération que :

a. 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. 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.

² Avant projet de recommandation approuvé par la Commission institutionnelle de la Chambre des Régions le 15 février 2010

Membres de la Commission institutionnelle de la Chambre des Régions :
H. Van Staa (Président), Z. Alimpic (remplaçant : D. Milovanovic), P. Bosch I Codola, L. Caveri, D. Ruseva (remplaçante), C.M. Do Vale Cesar, S. Eichler, B. Grasset, A. Grytsenko (remplaçante : T. Demchenko), G. Grzelak, M. Haak-Griffioen, A. Harutyunyan, M. Kebo, O. A. Kvaløy, J. Landberg, I. Loizidou, J.-C. Mairal, G. Pavlidis, H. Pihlajasaari, G. Pieper, M. Pineschi, G. Policinski, C. Radulescu, Y. Rzayeva, V. Salygin, P. Schowtka, D. Shakespeare, V. Storm Rasmussen, A. Turku, S. Ugrehelidze, M. Varnavskiy, P. Volner, K. Whitmore, M.J. Yildiz.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel, L. Nikoghosyan, A. Stahl

4. Prend note de l'Exposé des motifs sur la démocratie régionale en Suisse préparé par M. Jean-Claude Van Cauwenberghe suite à 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. 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. Considérant 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 des collectivités locales et régionales ont pris note pendant la conférence Ministérielle d'Utrecht (2009).

7. Note avec satisfaction que :

a. les principes fondamentaux de l'autonomie régionale tels que les pouvoirs et compétences plénières des cantons, un degré requis de leur souveraineté, la solidarité nationale et entre cantons, la participation des cantons à la formation de la volonté 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 les canton(s) et la Confédération - sont affirmés par la Constitution fédérale de la Confédération suisse ;

b. la Suisse a mis en œuvre, au cours des 20 dernières années, la « Réforme de la Péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » (la « 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 cantons. Elle a introduit une répartition plus claire des tâches entre Confédération et cantons et rendu plus gérable et plus équitable le système de péréquation financière ;

c. les cantons suisses connaissant 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. 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 la défense de positions communes des cantons dans le contexte des procédures de consultation prévues par la Constitution, occupe une place privilégiée dans le paysage politique suisse ;

e. il existe des conférences intercantionales nationales et régionales avec des buts similaires. Elles jouent toutes un rôle particulier soit en permettant aux cantons une meilleure défense commune de leurs intérêts face à la Confédération ;

f. la pratique développée de la démocratie directe constitue une caractéristique essentielle du régime politique suisse. 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. 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. Attire l'attention sur certains aspects particuliers de la politique régionale suisse, notamment :

a. au niveau structurel, des tendances existent, qui sont en partie déjà réalisées, de se doter, sur un plan intermédiaire entre le canton et les communes, d'institutions intercommunales variables selon les circonstances d'urbanité ou de ruralité. Elles ont pour but, selon des modalités législatives ou conventionnelles, de coordonner les activités structurelles et de gestion et de suppléer aux insuffisances et faiblesses des entités locales souvent trop petites - pour permettre une gestion efficiente - ou trop grandes - pour en assumer la gestion par les seules institutions d'une seule commune, voire d'un seul canton ;

b. la Suisse connaît des problèmes de coordination se posant au niveau intercantonal, qu'elle tend à résoudre, touchant en particulier les agglomérations 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 est généralement conçue comme un thème central et la nécessité d'agir est jugée importante à tous les niveaux (intercommunal, intercantonal, international). Ce sujet est 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 que commande l'efficacité du service au citoyen.

9. 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, et qui pourraient contrevenir aux obligations issues du droit international.

10. Conclut que :

a. de façon globale, la démocratie régionale en Suisse est très élaborée et développée. Elle est dynamique, animée, évolutive et vécue par les citoyens. Elle s'inscrit dans le cadre d'une fédération qui est née de l'évolution historique, géographique, religieuse, et sociologique du pays. Elle présente tous les aspects d'un système efficace et cohérent permettant à un pays à la structure territoriale très ramifiée et à l'existence de communautés de langue, de culture et de confessions diverses, de vivre dans l'unité et un relatif consensus ;

b. 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. la démocratie régionale en Suisse respecte les principes démocratiques et les concepts d'organisation et de fonctionnement repris dans le « Cadre de référence pour la démocratie régionale » (CRDR)³ ;

d. 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 répond à l'Article 1.a du CRDR ;

ii. l'affirmation de la nécessité de respecter la subsidiarité reprise dans la constitution Suisse est fidèle au préambule du CRDR ;

³ qui figure dans les annexes de la déclaration d'Utrecht adoptée le 17/11/09 par la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales du Conseil de l'Europe.

iii. les compétences larges des cantons qui partent du bas vers le haut et recouvrent de très nombreux centres d'intérêt repris à l'Article 1.b du CRDR ;

iv. les relations avec les autres collectivités territoriales subnationales, comme les villes et communes, paraissent respecter à travers la diversité cantonale les prescriptions du CRDR 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 intérêts essentiels, mais également relatif aux affaires générales de la Confédération comme le souhaite l'Article 1,d, alinéa 1 à 3 du CRDR 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 prescrit par l'Article 1, e, alinéas 1 à 3 du CRDR est respecté en Suisse où cette garantie est prévue par la Constitution Suisse (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 les relations extérieures que l'Article 4, alinéa 1 à 3 du CRDR entendent permettre aux autorités régionales, sont bien d'application car les cantons participent de plein droit à des organismes internationaux et transfrontaliers ;

ix. l'auto-organisation des collectivités régionales (l'Article 2 alinéa 1 du CRDR) est généralisée en Suisse comme découlant de l'autonomie cantonale en permettant d'organiser librement son fonctionnement et son administration dans le cadre des compétences que les cantons détiennent ;

x. les organes régionaux, qui doivent être selon l'Article 2 alinéa 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 alinéas 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, que pourra rencontrer des adaptations législatives ultérieures après évaluation. Il y a une conformité de principe du nouveau système suisse avec l'Article 3, alinéas 5 à 7 du CRDR.

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

a. réfléchir à une réforme municipale et à définir un modèle de structures d'agglomération. Ce 3^e niveau de pouvoirs semble être moins abouti que les autres. Une restructuration qui lui assure 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, à savoir, une stratégie de développement territorial. Ce type de structure devrait permettre une réelle «gouvernance régionale » et une meilleure gestion du développement durable autant sous l'angle de la solidarité que de la protection de l'environnement ;

c. considérer la possibilité de développer de grandes réformes intra communales 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 une perturbation du management prospectif cantonal ;

e. revoir d'une façon critique la multiplication des conventions intercantionales comme celles conclues entre la confédération et les cantons. L'analyse de ces coopérations, des secteurs et thèmes qu'elles concernent serait utile pour les rationaliser, afin d'éviter un risque d'éparpillement et de 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 exécution, permettant à la fois à la démocratie directe traditionnelle de s'exprimer à ce niveau, tout comme aux élus d'exercer à cet égard la plénitude de leur responsabilité politique ;

g. la participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral pourrait encore être davantage approfondie. Différentes pistes décrites par la doctrine existent à ce sujet ;

h. la concurrence fiscale, pour ne pas constituer un sujet permanent de discordes potentielle, devrait pouvoir trouver un encadrement équilibré qui constitue un moyen terme entre liberté fiscale totale et uniformisation sclérosante. Cette évolution doit se faire parallèlement à une plus grande harmonisation fiscale ;

i. s'agissant des droits des minorités et de la « question jurassienne » recommande la poursuite du dialogue constructif entamé par l'Assemblée Jurassienne pour concrétiser une solution négociée.

12. Recommande au Comité des Ministres de transmettre cette recommandation et son Exposé des motifs aux autorités de la Suisse ;

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

14. Recommande aux autorités de la Suisse 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.

B. EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction

II. Rapport descriptif

- II.1 L'organisation territoriale et les structures régionales
 - II.1.a Les structures fédérales
 - II.1.b Les structures régionales (cantonales)
 - II.1.c Les structures locales
- II.2 Contrôle démocratique et référendum
- II.3 Relations entre les différents niveaux de structures
- II.4 La Justice
- II.5 La répartition des tâches entre les instances Cantonales et Fédérales – la « RPT »
- II.6 La politique financière et fiscale
- II.7 La participation des cantons à la formation de la volonté fédérale
- II.8 Le contrôle sur les collectivités régionales (cantonales)
- II.9 Les associations des collectivités locales et régionales (cantonales)
- II.10 Les compétences transfrontalières et internationales des cantons
- II.11 La participation des citoyens
- II.12 Vers une nouvelle coopération intercommunale
- II.13 Les minorités

III. Analyse

- III.1 La démocratie et l'autonomie cantonale
- III.2 La Suisse « eurocompatible »
- III.3 Un consensus fort sur les institutions mais un débat permanent à leur sujet.
- III.4 La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
- III.5 Collaboration intercantonale
- III.6 Les conventions confédération – cantons
- III.7 La politique étrangère et coopération transfrontalière
- III.8 La participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral
- III.9 Le contrôle du législatif sur l'exécutif
- III.10 Les Constitutions cantonales
- III.11 La démocratie directe
- III.12 La concurrence fiscale
- III.13 La péréquation financière
- III.14 Les communes et agglomérations

IV. Conclusions

- IV.1 Conformité au « Cadre de référence pour la démocratie régionale »
- IV.2 Pistes d'avenir et réformes futures

Annexe 1 - Programme de la visite

I. Introduction

1. Conformément à l'Article 2.3 de la Résolution statutaire (2000)¹ du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le Congrès) prépare régulièrement des rapports sur l'état de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion.

2. La Suisse a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 mai 1963 devenant ainsi le 17^{ème} Etat membre de l'organisation. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 21/01/2004 et l'a ratifiée le 17/02/2005 avec des réserves portant sur les Articles 4 par. 4 ; 6 par. 2 ; 7 par. 2 ; 8 par. 2 ; 9 par. 5 et 7. La Charte est entrée en vigueur en Suisse le 01/06/2005. Dans la Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 17 février 2005, il est précisé qu'aux termes de son Article 13, la Charte s'applique en Suisse aux communes politiques ("Einwohnergemeinde" / "comuni politici").

3. L'état de la démocratie locale et/ou régionale en Suisse n'a pas jusqu'ici fait l'objet d'un rapport par le Congrès. La décision de préparer un rapport de suivi sur la démocratie régionale en Suisse a été prise par le Bureau du Congrès lors de sa réunion du 18 septembre 2008.

4. 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. Au cours de sa mission, 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 et par Mme Lilit Nikoghosyan, co-secrétaire de la Commission Institutionnelle du Congrès. La délégation du Congrès a effectué une visite en Suisse (à Berne et à Lausanne), du 25 au 27 mai 2009.

5. 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, Mme Marjan Haak-Griffioen (Pays-Bas, R, NI) rapporteur régional pour la Suisse.

6. Nonobstant les références du rapport à l'organisation des communes (aussi appelé les municipalités), qui forment le premier niveau des autorités locales, il porte surtout sur la démocratie régionale.

7. Le présent rapport brosse le tableau de la démocratie régionale en Suisse, recense les principaux problèmes et décrit les grandes évolutions en cours. A la lumière des principes et des normes du Conseil de l'Europe, notamment le « Cadre de référence pour la démocratie régionale », qui figure dans les annexes de la déclaration d'Utrecht adoptée le 17/11/09 par la Conférence des Ministres des autorités locales et régionales du Conseil de l'Europe.

8. Il convient, pour pallier à tout malentendu terminologique, de relever d'entrée 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 à laquelle des compétences déterminées ont été déléguées.

9. Le concept de « région » au sens des instruments et de la terminologie du Congrès est donc étranger à la notion et à la réalité politique des cantons suisses. La Suisse connaît en revanche des 'régions' (géographiques ou économiques telles des régions métropolitaines, économiques, de Santé, de transports, etc...) - concepts de fonctionnalité et non de structures ou d'entités politiques.

10. Le présent rapport a été établi sur la base des informations collectées lors de la visite de la délégation de suivi du Congrès en Suisse, de l'étude de l'ensemble de la législation pertinente et d'autres informations et documents fournis par les représentants des autorités suisses et par les experts. La liste complète des personnes rencontrées au cours de la mission figure en annexe.

11. Le rapporteur souhaite exprimer sa gratitude aux autorités suisses pour l'aide qu'elles ont apportée à l'organisation de la visite de suivi et à l'évaluation, par le Congrès, de la démocratie régionale dans le pays. Il remercie toutes les personnes rencontrées pour leur grande disponibilité et l'intérêt qu'elles ont porté aux activités du Congrès.

II. Rapport descriptif

II.1 L'organisation territoriale et les structures régionales (cantonales)

12. La Suisse est un Etat fédéral, dont la superficie totale est de 41.284.2 km². Sa population est de 7. 701.856 habitants (chiffres de 2008). La Suisse est constituée de 26 cantons d'une superficie variant entre 37 km² (Bâle Ville) et 7105 km² (Grisons) et d'une population variant entre 15.500 (Appenzell AI) et 1.332.000 (Zurich) habitants.

13. La particularité de la structure institutionnelle suisse réside dans le fait que, contrairement aux Etats unitaires décentralisés et à d'autres Etats fédéraux, la délégation des pouvoirs se fait depuis les entités cantonales (lesquelles, selon les concepts du Congrès, constituent le niveau politique régional) vers la Confédération. Ceci a comme corollaire que la Confédération n'a que les pouvoirs qui lui sont formellement attribués par la Constitution alors que les cantons ont des pouvoirs et des compétences plénières dans la mesure où ces pouvoirs n'ont pas fait l'objet de cette cession à l'Etat fédéral.

14. Cette situation se trouve définie dans les Articles suivants de la Constitution :

- **Article 3** qui stipule que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ;
- **Article 5a** qui précise que l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité ;
- **Article 42** qui stipule que la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution et
- **Article 43** qui établit que les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences.

15. Les Articles 43a et 44 de la Constitution apportent plus de précisions sur les principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques et cantonales⁴.

16. La Constitution consacre donc les principes de subsidiarité déjà affirmé à l'Article 5a (supra para.15), de la solidarité nationale et entre cantons, de l'accès égal du citoyen aux prestations publiques et de la corrélation entre compétences de décision et obligations de financement. Il convient de mentionner dans ce même contexte que la Constitution mentionne expressément le principe de l'autonomie cantonale dans son Article 47⁵.

⁴ Art. 43a Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques

a La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.

b Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation.

c Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat décide de cette prestation.

d Les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable.

e Les tâches de l'Etat doivent être accomplies de manière rationnelle et adéquate.

Art. 44 Principes

a La Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux.

b Ils se doivent respect et assistance. Ils s'accordent réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire.

c Les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.

⁵ Article 47 - Autonomie des cantons

La Confédération respecte l'autonomie des cantons. Elle laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. Elle leur laisse des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches.

II.1.a Les structures fédérales

17. Le niveau institutionnel fédéral est constitué par un système parlementaire bicaméral comprenant le Conseil national et le Conseil des Etats, le premier étant le représentant du peuple et le deuxième le représentant des Cantons. Les instances fédérales comprennent par ailleurs le Gouvernement fédéral (Conseil fédéral) et le Tribunal fédéral.

18. Le Conseil national est composé de 200 élus appelés « conseillers nationaux », élus pour des mandats de 4 ans au suffrage universel proportionnel. La répartition des mandats se fait suivant la population des cantons qui sont aussi les circonscriptions électorales pour le scrutin national.

19. Le Conseil des Etats est la représentation des cantons et comprend 46 membres (soit 2 par canton et 1 pour les « demi-cantons »). Ses membres sont élus, aussi pour 4 ans au scrutin majoritaire dans les différents cantons (à l'exception du canton du Jura où l'élection se fait au suffrage proportionnel).

II.1.b Les structures régionales (cantonales)

20. Les structures « régionales » (au sens du projet de CRDR)⁶ sont en Suisse les cantons, entités souveraines desquelles procèdent les compétences de la Confédération. La Constitution évoque les cantons et leurs constitutions notamment dans son Article 51⁷.

21. Les organes des cantons sont l'assemblée cantonale (Grand Conseil) et le Gouvernement cantonal (Conseil d'Etat) et les instances judiciaires cantonales.

II.1.c Les structures locales

22. Les entités démocratiques de base sont les communes qui sont organisées dans le détail par les constitutions et par les lois des cantons dont elles font partie. La Constitution fédérale mentionne les communes à l'Article 50⁸.

23. Les 26 cantons suisses comptent près de 2636 communes. Au niveau communal, on trouve pareillement un corps délibérant et un corps exécutif. Le corps délibérant, dans certains cantons, peut être constitué par l'ensemble des citoyens. Vu l'autonomie cantonale, les structures communales et leur mode de fonctionnement varient d'un canton à l'autre.

II.2 Contrôle démocratique et référendum

24. En ce qui concerne le contrôle de l'assemblée délibérante sur l'exécutif, la Suisse connaît la particularité que l'exécutif dans tous les cantons, au même titre que le corps législatif, est élu au suffrage universel direct, ce qui lui confère une légitimité propre, non tributaire d'un vote de l'assemblée. Il en résulte un système de relations essentiellement consensuelles entre les corps législatif et exécutif.

25. Le système politique suisse est par ailleurs marqué, aux trois niveaux, fédéral, cantonal et communal par la très présente institution de l'initiative populaire (proposition populaire d'adoption d'un texte législatif) et du référendum (vote exprimant l'avis populaire sur un texte législatif ou certaines décisions, organisé d'office ou sur la base d'une demande signée par un certain nombre de citoyens). Il se caractérise en outre, vu la souveraineté cantonale, par des différences assez prononcées entre les 26 cantons. Le présent rapport se fait après des contacts plus poussés avec des représentants des cantons de Berne, du Jura et de Vaud.

⁶ qui figure dans les annexes de la déclaration d'Utrecht adoptée le 17/11/09 par la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales du Conseil de l'Europe.

⁷ Article 51 - Constitutions cantonales.

a. Chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande.

b. Les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral.

⁸ Article 50

a. L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.

b. La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.

c. Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

II.3 Relations entre les différents niveaux de structures

26. Les relations entre l'Etat fédéral et les cantons d'une part, et entre cantons d'autre part, se trouvent réglées, à côté des dispositions constitutionnelles, par de nombreuses conventions, tant entre la Confédération et les cantons, qu'au niveau intercantonal.

27. La réforme de 2008 (voir ci-dessous la partie II.5) a institué un système de partenariat entre la Confédération et les cantons reposant sur l'idée que, pour les tâches à accomplir conjointement par elle et les cantons, la Confédération se contente de fixer, par le biais de conventions-programmes s'étendant sur plusieurs années, des objectifs stratégiques que les cantons sont appelés à mettre en œuvre de manière autonome et sous leur responsabilité, en disposant toutefois de sommes forfaitaires allouées par la Confédération.

28. La possibilité de conclure des accords entre cantons ou entre les canton(s) et la Confédération, est prévue par l'Article 48 de la Constitution fédérale⁹. Les deux derniers alinéas de cet Article, inscrits dans la Constitution à la suite de la grande réforme de 2008 (cf. infra) doivent permettre la mise en œuvre d'une meilleure coopération intercantonale dans la gestion des structures modernes. La même réforme a introduit dans la Constitution l'Article 48a permettant, dans un souci d'harmonisation, de donner force obligatoire, sous les conditions qu'il définit, à ces conventions¹⁰.

29. Plus de 700 Conventions intercantionales sont en vigueur à cette date. La majorité de ces conventions se répartit entre 2 cantons. Il existe environ 20 Conventions entre tous les Cantons.

II.4 La Justice

30. En ce qui concerne la Justice, la Suisse connaît une compétence cantonale d'organisation de la Justice et une compétence fédérale quant aux questions d'application de la législation fédérale sous forme d'une l'instance judiciaire suprême, le Tribunal fédéral.

II.5 La répartition des tâches entre les instances Cantonales et Fédérales – la « RPT »

31. La Suisse a mis en œuvre, ces 20 dernières années, une réforme profonde de la matière qui a abouti en 2008, après des modifications constitutionnelles aux niveaux des cantons et de la Confédération, à la « Réforme de la Péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » (ci-après la « RPT »). Cette réglementation vise à régir les relations politiques et financières entre, d'une part, la Confédération et les cantons et, d'autre part, entre cantons.

⁹ Article 48 - Conventions intercantionales

a. Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.

b. La Confédération peut y participer dans les limites de ses compétences.

c. Les conventions intercantionales ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons. Elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération.

d. Les cantons peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit, à condition que cette convention:

i. soit adoptée selon la procédure applicable aux lois;

ii. fixe les grandes lignes de ces dispositions.

e. Les cantons respectent le droit intercantonal.

¹⁰ Article 48a - Déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions

La demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans les domaines suivants:

a. exécution des peines et des mesures;

b. 12 instructions publiques pour les domaines visés à l'Article 62, alinéa 4;

c. 13 hautes écoles cantonales;

d. institutions culturelles d'importance suprarégionale;

e. gestion des déchets;

f. épuration des eaux usées;

g. transports en agglomération;

h. médecine de pointe et cliniques spéciales;

i. institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

La déclaration de force obligatoire générale prend la forme d'un arrêté fédéral.

La loi définit les conditions requises pour la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer à des conventions et arrête la procédure.

32. L'objectif de la réforme, qui a pour but d'améliorer la gestion des affaires publiques et d'en rendre l'exercice plus équitable, doit être réalisé à 4 niveaux :

- le désenchevêtrement des tâches : une répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons ;
- la péréquation des ressources : une compensation ciblée des disparités entre cantons à faible capacité financière et les plus nantis avec allocation d'une dotation minimale pour chaque canton ;
- la compensation des charges : un allègement pour les cantons qui doivent assumer des charges particulières dues à des facteurs géo-topographiques (montagnes) ou sociodémographiques (charges métropolitaine, hôpitaux, éducation supérieure, trafic et transports publics, etc...) ;
- la détermination des tâches communes Confédération/cantons et l'extension de la collaboration intercantonale.

33. Comme relevé ci-dessus, la Constitution helvétique pose le principe selon lequel la Confédération ne dispose que des compétences qui lui sont expressément attribuées, la compétence résiduelle générale étant retenue par les cantons. Les cantons participent au produit des recettes fiscales fédérales par le biais d'un système péréquationnel prévu par l'Article 135 de la Constitution et reformulé en 2008 dans le cadre de la RPT¹¹.

34. Selon les règles de la RPT, la péréquation financière se fait aux deux niveaux de la force financière (définie sur base des ressources fiscales potentielles des cantons) et des besoins financiers se composant de deux formes d'indemnisation de tâches spéciales :

- a. la compensation topo-géographique - besoins particuliers des régions de montagne de population peu dense et à coûts structurels d'équipement élevés ;
- b. la compensation sociodémographique qui tient compte des charges particulières des grandes agglomérations.

35. En ce qui concerne ce dernier effet de compensation des « spillover », il est admis qu'il devrait trouver sa solution par le biais de mesures intercantionales, la Confédération se bornant à tenir à disposition les instruments nécessaires sur base d'un souci d'équivalence fiscale, des contraintes, en cas de nécessité pouvant être exercées en vue d'obtenir la résorption contractuelle des inégalités contraires à l'équité.

Les avantages de la Réforme sont présentés comme devant permettre à la Confédération de recentrer ses tâches sur les objectifs d'intérêt national, et pour les cantons de disposer de plus de libertés et de moyens financiers pour les tâches relevant de leur compétence qu'ils gèrent de manière autonome. Le citoyen devrait ainsi ressentir davantage de proximité avec le niveau de décision et une meilleure compréhension du mécanisme de décision et des choix politiques.

36. Après la phase de « désenchevêtrement » des tâches et des compétences, il a été procédé à une redistribution des compétences entre la Confédération et les cantons avec la mise en place de systèmes de péréquations financières verticale (Confédération/cantons) et horizontale (entre cantons). Des paramètres multiples ont été pris en considération, tirés notamment d'aspects socioéconomiques et géotopographiques, ceci, en tenant compte de « cas de rigueur » pouvant résulter de la circonstance que des règles nouvellement adoptées auront pu aggraver la situation de tel canton par rapport à tel aspect de charges ou de revenus. Un ratio entre les volumes de la péréquation verticale et celle horizontale a de même été prévu.

¹¹ Article 135 - Péréquation financière et compensation des charges

a. La Confédération légifère sur une péréquation financière et une compensation des charges appropriées entre la Confédération et les cantons d'une part, et entre les cantons d'autre part.

b. La péréquation financière et la compensation des charges ont notamment pour but:

- i. de réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière;
- ii. de garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières;
- iii. de compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou sociodémographiques;
- iv. de favoriser une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges;
- v. de maintenir la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale.

c. La péréquation des ressources est financée par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération. Les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalent au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération.

37. Une des tâches principales de cette réforme a été de rendre plus gérable le système de péréquation financière qui était devenu trop compliqué. La clarification des tâches était un autre but majeur de cette réforme. La RPT a apporté des modifications en profondeur de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Là où l'on constatait un chevauchement entre les compétences, la réforme a mis en œuvre une nette séparation des compétences.

II.6 La politique financière et fiscale

38. Il existe en Suisse des impôts directs et indirects, fédéraux, cantonaux et communaux. Sont notamment fédéraux : l'impôt fédéral direct, la TVA, les impôts sur le tabac, l'alcool et les huiles minérales, les droits de douane, de timbre et d'enregistrement, taxes routières, etc. Le bénéfice de l'ensemble de la fiscalité revient à la Confédération (31%), aux cantons (41%) et aux communes (28%).

39. 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. Les cantons sont habilités à percevoir tout impôt qui n'est pas exclusivement de la compétence de la Confédération. En conséquence, la législation fiscale cantonale et les taux d'imposition varient notablement d'un canton à l'autre.

40. Des phénomènes de concurrence fiscale entre cantons existent et l'ampleur n'en est en principe pas limitée. La population suisse semble attachée à son pouvoir de décision sur les taux de prestations sans limitation. Le point de discussion permanent est celui de la réglementation de l'harmonisation fiscale. Il y a eu une tendance, voire même des initiatives, pour limiter les concurrences fiscales, mais celles-ci sont restées vaines.

II.7 La participation des cantons à la formation de la volonté fédérale

41. Rappelons que la Suisse se compose de 26 cantons qui sont des entités politiques souveraines et qui font partie de la Confédération, structure étatique procédant par délégation de compétence de ces cantons, sous observation stricte du principe de subsidiarité qui est ancré dans la Constitution fédérale en son Article 5a (ainsi que dans les textes précités cf sub para. 15).

42. La Constitution, tout comme les usages de la coutume politique, prévoit la participation des cantons à la formation de la volonté fédérale en assurant la représentation, la consultation et le droit d'initiative des cantons dans la prise de décision législative au niveau fédéral.

43. La représentation des cantons est institutionnalisée par la présence du Conseil des Etats, chambre haute du parlement suisse qui se compose de 46 députés des cantons à raison de 2 membres par cantons, les « demi-cantons » disposant d'un représentant chacun.

44. La consultation des cantons est assurée aux termes de l'Article 147 - Procédure de consultation, figurant au titre 5: Autorités Fédérales, qui dispose 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 ».

45. En prévoyant que cette consultation doit se faire « au cours des travaux préparatoires », la Constitution veut situer la consultation des cantons dans le cadre de la procédure législative même et ceci à un moment propre à permettre de donner à la consultation un effet utile au moment de l'élaboration de la loi, ceci sans préjudice bien sûr de l'obligation d'adhésion du Conseil des Etats au texte définitif et du droit acquis (entre autres) aux cantons de faire sanctionner un texte de loi fédéral par voie de référendum obligatoire sur initiative de 8 cantons.

46. Le droit d'initiative des cantons est consacré à l'Article 160 de la Constitution fédérale qui stipule que :

- a. tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale ;
- b. les membres de chacun des conseils et ceux du Conseil fédéral peuvent faire des propositions relatives à un objet en délibération.

47. Une loi spéciale « sur la participation des cantons » est intervenue pour régler formellement, et plus en détail, la participation cantonale dans les décisions fédérales.

48. A ces modes de participation des cantons à la vie fédérale s'ajoutent des institutions informelles, bien que fermement introduites dans les usages. Il s'agit de rencontres systématiques entre les gouvernements cantonaux et les membres des instances fédérales issus des cantons respectifs, de l'audition de représentants des cantons devant les chambres fédérales, et de réseaux informels de concertation intercantonale sur des aspects particuliers et des structures paritaires entre la Confédération et des cantons concernés à propos de projets déterminés.

II.8 Le contrôle sur les collectivités régionales (cantonales)

49. Les cantons sont, sous réserve du respect des règles de la Confédération, autonomes et souverains. Il s'ensuit que le contrôle de la part des instances fédérales est exceptionnel. Ce contrôle de légalité et de conformité avec les dispositions constitutionnelles et légales du niveau fédéral est exercé par le Tribunal fédéral qui, à ces fins, peut être saisi par le Conseil fédéral.

50. Par ailleurs, dans un souci de garantir la compatibilité des structures constitutionnelles cantonales avec la législation fédérale, les constitutions cantonales doivent faire l'objet d'un agrément par les deux Chambres du Parlement fédéral. Il a été porté à l'attention de la délégation, qu'il existe un article dans la Constitution du canton du Jura qui n'a pas obtenu la garantie fédérale, mais que ceci constituait une exception.

51. Le nombre de réunions de l'organe législatif varient selon différents cantons. Il arrive aussi que l'organe législatif utilise la voie de création de commissions d'enquêtes pour renforcer le contrôle sur l'exécutif. D'un autre côté, en vertu des Articles 52 and 53¹², les cantons jouissent de la protection constitutionnelle de la part de la Confédération.

II.9 Les associations des collectivités locales et régionales (cantonales)

52. Comme il a déjà été mentionné, les cantons suisses ont le droit d'être consultés sur les questions les concernant en cas d'initiative politique au niveau fédéral. Afin de mettre en œuvre cette prérogative, les cantons ont constitué une association représentative et très active ayant comme mission de coordonner la position des cantons sur les questions visées et de se faire l'interprète des positions des cantons à l'égard des instances fédérales.

53. La Conférence des gouvernements cantonaux qui siège dans la Maison des cantons dans la capitale fédérale est une entité de droit public constituée par voie conventionnelle entre les 26 cantons et demi-cantons. Sa mission est de représenter les cantons auprès des instances fédérales et en particulier de permettre l'élaboration, par concertation, et la défense de positions communes des cantons dans le contexte des procédures de consultation prévues par la Constitution.

¹² Article 52 Ordre constitutionnel

a La Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons.

b Elle intervient lorsque l'ordre est troublé ou menacé dans un canton et que celui-ci n'est pas en mesure de le préserver, seul ou avec l'aide d'autres cantons.

Article 53 Existence, statut et territoire des cantons

a La Confédération protège l'existence et le statut des cantons, ainsi que leur territoire.

b Toute modification du nombre des cantons ou de leur statut est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés ainsi qu'au vote du peuple et des cantons.

c Toute modification du territoire d'un canton est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés; elle est ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral.

d La rectification de frontières cantonales se fait par convention entre les cantons concernés.

54. Cette institution, fondée en 1993, qui n'est mentionnée ni dans la Constitution fédérale, ni dans les Constitutions cantonales, comme a pu le constater la Délégation du Congrès, occupe une place privilégiée dans le paysage politique suisse. Tous les 6 mois, une liste de sujets est remise à la Conférence des Cantons pour l'obtention d'un avis, et ce dans un grand nombre de domaines touchant à la fois à la politique extérieure et intérieure. La Conférence peut être décrite comme une organisation de lobbying politique des 26 cantons créée sur base contractuelle intercantonale.

55. Il existe, en plus de la CdC, des conférences intercantionales nationales et régionales avec des buts similaires, soit l'échange d'informations, la coordination de l'action des cantons et la défense des intérêts communs des cantons. A l'échelon national, il existe aussi les associations de communes, voire l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses. Il existe de même, dans les cantons, des associations intercommunales qui ont un rôle comparable. Ces associations sont consultées sur des questions d'administration locale.

II.10 Les compétences transfrontalières et internationales des cantons

56. La politique étrangère de la Suisse est partagée entre les niveaux fédéral et cantonal. Le domaine des affaires étrangères est en principe de compétence fédérale, la législation fédérale autorisant toutefois les cantons à assumer la coopération internationale et transfrontalière avec des collectivités d'autres Etats, tout comme les cantons sont consultés à l'occasion de décisions de politique étrangère et de conclusions de traités internationaux, cette dernière faculté revenant également aux cantons eux-mêmes dans les domaines de leur compétence.

57. L'importance de ces prérogatives et de ces compétences en matière de politique étrangère résultant de la souveraineté des cantons, se trouve soulignée par la place qui lui est conférée dans la Constitution fédérale qui consacre des textes explicites à la matière :

- **Article 54** - Affaires étrangères¹³
- **Article 55** - Participation des cantons aux décisions de politique extérieure¹⁴
- **Article 56** - Relations des cantons avec l'étranger¹⁵

II.11 Participation des citoyens

58. La participation directe des citoyens à la vie politique a en Suisse une position et une importance tout à fait spéciales mais elle est considérée, par le citoyen suisse comme « tout à fait normale ». Les modifications constitutionnelles fédérales et cantonales doivent obligatoirement recueillir l'aval populaire par voie de référendum, tout comme elles peuvent être déclenchées sur initiative populaire.

59. Les autres dispositions législatives tant au niveau fédéral que cantonal et communal peuvent être mises en question par des initiatives populaires par le biais de référendums qui peuvent être demandés par une part relativement modeste de la population. Les référendums sont évidemment présents dans certains cantons et certaines communes soit dans la forme obligatoire soit dans la forme facultative. Enfin, dans les cantons d'Appenzell et de Glaris, les décisions législatives sont, en règle générale, adoptées par l'assemblée populaire (Landsgemeinde).

¹³ Article 54 - Affaires étrangères

a. Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération.

b. La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.

¹⁴ Article 55 - Participation des cantons aux décisions de politique extérieure

a. Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.

b. La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et elle les consulte.

c. 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.

¹⁵ Article 56 - Relations des cantons avec l'étranger

a. Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.

b. Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.

c. 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.

60. Certaines constitutions cantonales prévoient par ailleurs que des communes peuvent opter entre le système du conseil élu et une forme directe de gouvernance locale dans laquelle chaque citoyen intéressé peut participer à l'assemblée et donc directement prendre part à l'action législative locale. Ceci est régi spécifiquement par les différentes dispositions légales cantonales et communales à ce sujet.

II.12 Vers une nouvelle coopération intercommunale

61. Au niveau structurel, il convient de mentionner les tendances, en partie déjà réalisées, de se doter, sur un plan intermédiaire entre le canton et les communes, d'institutions intercommunales variant selon les circonstances d'urbanité ou de campagne rurale, et destinées, selon des modalités législatives ou conventionnelles, à coordonner les activités structurelles et de gestion et à suppléer aux insuffisances et faiblesses des entités locales souvent trop petites pour permettre une gestion efficiente ou alors trop grandes pour en assumer la gestion par les seules institutions d'une seule commune voire d'un seul canton. Des efforts sont réalisés pour prendre en compte des difficultés nées de réalités économiques et fonctionnelles auxquelles des structures administratives devenues inadaptées (car conçues antérieurement sur d'autres fondements « historiques ») ne permettent pas de faire face.

62. A titre d'exemple, au niveau cantonal, le canton de Berne, par des modifications de la constitution cantonale et de la loi sur les communes, a mis en œuvre l'installation, d'une structure intermédiaire entre le canton (« région » au sens des instruments du Conseil de l'Europe) et les communes (autorité locale) 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 se fait par décision conjointe des électeurs et des communes.

63. 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.

64. Au-delà de la coopération intercommunale, la Suisse connaît, et tend à résoudre, des problèmes de coordination se posant au niveau intercantonal, en particulier dans des endroits et à l'occasion de situations propres aux agglomérations situées sur le territoire de plus d'un canton et connaissant un développement rapide qui se fait indépendamment des structures institutionnelles existantes et en prenant de vitesse l'adaptation des structures politiques appelées à régler le développement économique et démographique. La solution du problème donné s'avère politiquement ardue du fait de la donnée politique et juridique de la souveraineté cantonale qui rend malaisée la mise en œuvre de solutions et de prises de décision contraignantes.

65. La résolution de ces problèmes est en voie d'être trouvée par le biais de ce qui est appelé la « Plateforme d'agglomération intercantonale » (PAI). Il s'agit d'une structure au niveau intercantonale dont la mission et le fonctionnement sont prévus d'une manière analogue à ce qui existe au niveau de la collaboration intercommunale intracantonale, telle que décrite ci-dessus.

66. Il est aussi opportun de mentionner ici une tendance aux fusions des communes. En principe, les fusions des communes se font par volonté et sont rarement imposées aux communes.

II.13 Les minorités

67. La Suisse, pays quadrilingue, comprend des minorités linguistiques et donc ethniques dans beaucoup de ses cantons. La délégation a eu l'occasion de s'entretenir à ce propos avec des représentants fédéraux et avec des élus des cantons de Berne, des Grisons et du Jura.

68. Il résulte de ces consultations que les constitutions cantonales tiennent compte de manière appropriée du souci de protection de ces minorités. Ainsi a-t-il pu être constaté que les dispositions y afférentes réservent aux minorités une représentation adéquate dans les instances cantonales, ceci par le découpage des circonscriptions électorales et par des dispositions réservant aux minorités des postes dans les différentes instances, comme par exemple dans le canton de Berne dont la Constitution dispose que sur les 7 membres du gouvernement cantonal, l'un doit représenter le Jura bernois, à savoir la minorité francophone du canton.

III. Analyse

III.1 La démocratie et l'autonomie cantonale

69. La démocratie régionale en Suisse est extrêmement élaborée et développée.¹⁶ Elle est dynamique, animée, évolutive et vécue par les citoyens. Elle s'inscrit dans le cadre d'une fédération qui est née de l'évolution historique, géographique, religieuse, et sociologique du pays. « La fédération est à mi-chemin entre la forme la plus décentralisée, l'alliance, et la forme la plus centralisée d'organisation étatique l'Etat unitaire. La Suisse a été successivement une alliance, une confédération et une fédération »¹⁷.

70. Elle présente tous les aspects d'un système efficace et cohérent permettant à « ce pays des différences » à la structure territoriale terriblement ramifiée de vivre dans l'unité et un relatif consensus. « Pétri de fédéralisme depuis le début de son histoire notre pays constitue une mosaïque de régions, de langues, de cultures et de mentalités qui auraient bien été impensable dans un pays centralisé. Elle est aujourd'hui encore citée en exemple lorsqu'il s'agit de concilier particularismes régionaux et identité régionale »¹⁸. « La Suisse sera fédéraliste ou ne sera rien » déclarait déjà le constitutionnaliste zurichois Werner Hägi dès 1944. Sa phrase conserve toute sa valeur « même Napoléon l'avait compris » nous fut-il rappelé. En fait, précise encore R. Rhinow « le principe du fédéralisme offre une réponse adéquate à la coexistence de communautés de langues, de cultures et de confessions diverses, de régions de montagnes et de plaines, urbaines, suburbaines et rurales ainsi qu'à une variété de groupements politiques et sociaux nés de l'histoire et il permet de les intégrer dans l'Etat fédéral »¹⁹. « L'un des points forts du fédéralisme suisse par rapport aux autres expériences existant dans le monde est donc sa très grande profondeur de champ historique. Plus de sept siècles depuis le Pacte fondateur de 1291. Cela a créé des habitudes et un état d'esprit qui a permis au système de se renouveler sans implorer »²⁰.

71. L'Article 47 de la Constitution oblige la Confédération à respecter l'autonomie des cantons. Ceci implique que « la Confédération devra régler en partenariat les divergences d'opinion et d'attitude et renoncer à imposer sa volonté. La Confédération devra également renoncer à s'immiscer dans l'autonomie des cantons en matière d'auto-détermination, d'organisation, et de finances. En ce sens l'Article 47 est un principe d'action politique »²¹.

72. Quant à l'Article 44 de la Constitution il précise que la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux. « L'alinéa 1 exprime l'idée fédéraliste de la solidarité entre Confédération et cantons ainsi que du fédéralisme compris comme partenariat entre les cantons eux-mêmes et entre Confédération et cantons »²².

¹⁶ Au sens du droit public suisse, la région peut-être considérée comme une subdivision territoriale du canton, un niveau de regroupement communal. Pour le présent rapport et conformément à l'appellation générique utilisée par le Conseil de l'Europe, la région qualifie le niveau immédiatement inférieur à celui de l'état.

¹⁷ L'appellation officielle de la Suisse est « Confédération Suisse », mais le pays est bien une Fédération. Cette appellation est héritée de l'époque où le pays était effectivement une Confédération avant 1848. Institution politique Suisse. Vincent GOLAY, p.44, édition LEP.

¹⁸ Réforme de la RPT. Brochure d'information sur le projet de la nouvelle péréquation soumis à rotation le 24/11/04. Edition DFF et CDC, p. 4

¹⁹ « Le Fédéralisme suisse », René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Collection « Le savoir suisse » Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 61.

²⁰ « Le Fédéralisme » François Saint-Dieu. Ed. infolio, 2005 p.63.

²¹ Regula Kägi Diener, St.Galler Kommentar zu Art.47, Rz 7.

²² Blaise Knapp, St.Galler Kommentar zu Art.44 Abs. 1 BV, N7.

III.2 La Suisse « eurocompatible »

73. Avant d'aller plus avant dans l'analyse et de procéder à quelques remarques et recommandations, il est intéressant de souligner que bien que le peuple Suisse ait à deux reprises refusé de s'associer à la construction européenne (référendum en 1992 et en 2001) la Confédération multiplie les accords bilatéraux avec l'Union Européenne. C'est ainsi que sept accords furent signés le 21/06/1999 à Luxembourg (libre circulation des personnes, obstacle technique au commerce, marchés publics, agriculture, transport aérien et terrestre, recherche) approuvés par le peuple le 22/05/2000. Neuf autres accords étant signés le 26/10/2004 à Luxembourg (coopération, justice, police, asile et immigration; fiscalité de l'épargne, lutte contre la fraude, produits agricoles transformés, environnement, statistiques, média, éducation, formation professionnelle et jeunesse, pension). Seul l'accord sur Schengen/Dublin ayant été soumis à votation populaire positive²³.

74. Comme nous le précisait un interlocuteur « on vit une sorte de paradoxe car la Suisse se veut « eurocompatible » pour ne pas y adhérer » ! Dans ce contexte on peut souligner combien le mode de fonctionnement régional de la Suisse la rapproche également des standards européens que respectent dans l'ensemble les régions à pouvoirs législatifs de l'Europe des 27.

III.3 Un consensus fort sur les institutions mais un débat permanent à leur sujet.

75. L'architecture institutionnelle de la Suisse authentiquement régionale fait l'objet, globalement, d'un légendaire consensus. « La Suisse est un pays de minorités dans la mesure où ses citoyennes et ses citoyens se trouvent tour à tour dans des majorités ou des minorités, ce qui a développé la compréhension tant pour la protection des minorités que pour le respect des positions majoritaires »²⁴. Si cette explication paraît pertinente, il n'en reste pas moins que le système fédéral suisse fait l'objet, comme d'ailleurs dans tous les états fédéraux, d'un débat sur la dialectique évolutive de ses différents pouvoirs, sur les solidarités entre ceux-ci et sur la tendance jugée trop centralisatrice du pouvoir fédéral.

76. C'est en rencontrant à la Maison des Cantons les représentants de ceux-ci que nous avons entendu dénoncer une « tendance historique de l'Etat à la centralisation » et au développement « d'un fédéralisme d'exécution s'appuyant notamment sur des transferts affectés » le tout dans un contexte favorisé par la mondialisation, une européanisation distillée par la pratique des accords bilatéraux.

77. Cette analyse n'est d'ailleurs pas contestée par les autorités fédérales comme le démontre un document du Département Fédéral des Finances qui reconnaît « une concentration croissante des compétences décisionnelles et du financement à l'échelon de la confédération tandis que les cantons devenaient toujours plus de simples organes d'exécution »²⁵.

78. Différentes réformes constitutionnelles (dont celle de 1999) et l'adoption de la RPT ont permis, semble-t-il, de rééquilibrer les pouvoirs des cantons face à la Confédération. Quant à l'organisation territoriale du pays, elle fait également l'objet de larges réflexions ainsi que de différentes études gouvernementales et universitaires pour l'alimenter.

79. Selon le rapport final de la commission d'experts sur le « réexamen et nouvelle conception de la politique régionale », outre la problématique des régions rurales, « la nouvelle politique régionale se base aussi sur des centres et des agglomérations qui fonctionnent comme moteurs de développement pour l'ensemble de la Suisse »²⁶.

²³ « Les institutions politiques suisses ». Op.cit. p.84 et 85.

²⁴ « Le Fédéralisme suisse », René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Collection « Le savoir suisse » Presses polytechniques et universitaires romandes, p.62

²⁵ Note du département général des finances – administration générale des finances AFF « réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches en vigueur depuis le 1/1/08 ».

²⁶ Nouvelle politique régionale. NPR. Résumé du rapport final 6/02/2003 p.

80. L'OCDE a relevé dans son rapport sur l'organisation du territoire suisse en 2002 que la fragmentation constitue la caractéristique la plus marquante de l'Etat fédéral suisse. « En réalité, la vie économique et sociale du pays au XXI^e siècle repose sur une structure territoriale mise en place à la fin du XIX^e siècle. Le chevauchement de l'organisation fonctionnelle et de la structure politico-territoriale du pays se traduit par divers vides et incohérences au niveau de la prise de décision politique. Cela apparaît particulièrement dans les zones urbaines (...)»²⁷. Il peut être relevé dans ce contexte qu'il y a une tendance à donner un poids politique formel aux grandes villes. La population suisse réside en effet pour les trois quarts dans des structures urbaines.

81. Une enquête menée en 2003 auprès de tous les cantons « montre que pratiquement tous les cantons considèrent la politique des agglomérations comme un thème central et que le besoin d'agir est jugé immense à tous les niveaux (intercommunal, intercantonal, international) »²⁸. Nous y reviendrons ultérieurement en traitant des communes et des agglomérations.

III.4 La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches

82. La RPT, que nombre d'articles de presse n'ont pas hésité à qualifier de « la plus grande réforme du fédéralisme » depuis la création de l'Etat fédéral, a constitué un élément majeur des discussions conduites par la délégation. Les 4 objectifs poursuivis par celle-ci (désenchevêtrement des tâches entre confédération et cantons, simplification des relations financières entre confédération et cantons, nouvelle forme de collaboration intercantonale et financement des tâches communes, nouveau système de péréquation) vont bien au-delà de la refonte d'instruments financiers jugés périmés et « réactualise le fédéralisme suisse » en étant donc porteur d'espoir.

83. La réforme « part de l'idée que les prestations décentralisées de l'état sont plus efficaces car elles répondent mieux qu'un système centralisé aux préférences de la population (...) les solutions centralisatrices témoignent généralement d'un manque de sensibilité aux particularités régionales »²⁹. Elle a introduit une répartition plus claire des tâches en Confédération entre cantons, permettant ainsi d'éliminer les chevauchements de compétences. Sur vingt domaines assumés jusqu'ici conjointement sept passent sous responsabilité exclusive fédérale tandis que onze sont « cantonalisés ».

84. Même si la réforme ne présente pas un recul temporel suffisant pour être évaluée en toute objectivité, la délégation a déjà pu enregistrer diverses réactions. Il est difficile d'apprécier aujourd'hui la portée des critiques émises par exemple sur la nouvelle répartition des compétences dont certains nous affirmaient qu'elle était globalement défavorable aux cantons à cause des perspectives d'évolution sociale et démographique qui augmenteraient le poids budgétaire de certaines compétences « cantonalisées » en même temps que la problématique des effets de seuils. Chacun reconnaît que les principales lacunes du système de péréquation existant résidaient dans une confusion entre objectifs d'efficacité et de répartition, trop de centralisation dans le système des transferts malgré la grande autonomie des cantons et l'inefficacité de l'organisation des transferts à « haute densité réglementaire ». En fait, l'affectation des subsides fédéraux à des fins déterminées et la fixation de leur montant en fonction des coûts faisaient depuis longtemps l'objet de critiques récurrentes.

85. A cela d'autres répondaient que parmi les compétences « reconfédéralisées », certaines comme l'AVS (assurance vieillesse et survivants), les prestations de l'AI (assurance invalidité) coûteraient également davantage demain. Cette double analyse contradictoire semble donner raison à l'affirmation de neutralité des coûts de l'impact de la réforme.

86. Il va de soi que les considérations reprises ci-dessus, recueillies au cours de nos entretiens, sont des avis individuels dont le rapport peut difficilement apprécier le degré de réelle « représentativité ».

²⁷ Examens territoriaux de l'OCDE, Suisse 2002.

²⁸ Rapport du groupe de travail technique tripartite (1/03/2004) « recommandations sur les agglomérations » p.15.

²⁹ « Le Fédéralisme suisse », René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Collection « Le savoir suisse » Presses polytechniques et universitaires romandes, p.19.

87. « Malgré l'évolution positive, nous a toutefois indiqué en substance Mme Esther Maurer, membre de la délégation suisse au Congrès, il ne faut pas oublier que la RPT comprend de graves insuffisances notamment en ce que, du point de vue de la péréquation, il y a en fait 8 cantons « payants » et 20 cantons « recevants ». Ce qui implique que les premiers peuvent toujours être mis en minorité ce qui a par ailleurs empêché que soit fixé un seuil maximum des redistributions par péréquation. La RPT, note encore Mme Maurer, a entraîné la baisse des impôts dans les cantons sûrs de pouvoir profiter de la redistribution.

88. De toute façon, la question toujours délicate de la part respective des contributions fédérales et cantonales sera réexaminée tous les 4 ans par les Chambres fédérales sur base d'un rapport d'analyse. C'est ainsi que dans une année les flux financiers pour la période 2012-2015 seront soumis à nouveau au débat, ce qui ne manquera pas de susciter une discussion sur la question des critères à retenir entre les cantons « bénéficiaires » et ceux qui se prétendent d'ores et déjà « lésés ».

III.5 Collaborations intercantionales

89. Si au début de leur existence ces collaborations intercantionales avaient pour fonction principale l'échange d'informations et la coordination de certaines politiques publiques de compétence cantonale « l'expérience des dernières années démontre que l'efficacité de l'action des cantons face à la Confédération passe par les collaborations inter cantonales et par une meilleure coordination »³⁰.

90. Comme exposé dans la partie descriptive (II) du rapport, les conférences intercantionales (nationales ou régionales) aussi variées que nombreuses sont autorisées par l'Article 48 de la Constitution. Elles jouent toutes un rôle particulier soit en permettant aux cantons une meilleure défense commune de leurs intérêts face à la Confédération, soit en regroupant quelques cantons pour leur permettre une action commune dans tel ou tel secteur.

91. Ces collaborations nous ont été, dans l'ensemble, présentées comme largement positives même s'il existe toujours par ce biais, « un danger d'atomisation du front des cantons, de bureaucratisation et de technocratisation du système en confisquant le pouvoir des élus et du peuple au sein de conférences techniques ». C'est du moins ce qui nous a été indiqué.

92. Il faut rappeler que c'est au Gouvernement, dans sa mission générale de représentation du canton de prendre ses responsabilités, les conférences intercantionales n'étant « qu'un outil que les gouvernements peuvent mettre en œuvre dans le cadre de leurs compétences.³¹ « L'absence de volonté politique et l'intérêt égocentrique de certains cantons, le manque de confiance, la peur de perdre en influence et en pouvoir ainsi que, dans certains cas les disparités entre cantons participant à une agglomération sont de nature à entraver la constitution de structure de collaboration transcantonale »³².

93. Est également discutée la question de savoir si la Conférence des gouvernements cantonaux doit être dotée de la personnalité juridique ce qui jusqu'à ce jour n'a pas été jugé souhaitable. D'une façon plus générale, nos interlocuteurs estiment que ces collaborations intercantionales confortent le fédéralisme suisse en évitant, en quelque sorte, par leur maillage, une recentralisation unitaire du pays. Pour d'autres encore, cela « crée un risque de voir se développer un 4^e échelon institutionnel dénué de légitimité démocratique »³³.

94. La Constitution prévoit également à l'Article 48 que la Confédération pourra, à la demande des cantons, donner force obligatoire aux accords intercantonaux ou obliger les cantons à y adhérer, et ce, dans une série de domaines précis³⁴.

³⁰ La participation des conférences inter cantonales au processus de décision au plan fédéral. Cahier de l'IDHEAP 235/2008 p3.

³¹ Simon AFFOLER Op.cit. p. 111.

³² Rapport du groupe de travail technique tripartite (29/05/2006) Op.cit. p.38.

³³ Cahier IDHEAP op cit. p 111.

³⁴ Exécution des peines et des mesures, instruction publique pour partie, haute école cantonale, institution culturelle supra-régionale, gestion des déchets, épuration des eaux, transport en agglomération, médecine de pointe et cliniques, institutions d'intégration et prise en charge des personnes handicapées.

95. D'autre part, les cantons pourront habiliter des organes cantonaux à légiférer pour autant que l'institution de ces organes soit intervenue dans le cadre d'une procédure démocratique (Article 48 alinéa 4 de la Constitution). Ce nouvel alinéa permet donc la délégation de pouvoirs législatifs à des organes intercantonaux dans une plus large mesure qu'auparavant. « En même temps des limites juridiques claires sont codifiées, lesquelles coïncident pour l'essentiel avec les critères développés par le Tribunal fédéral pour la délégation législative »³⁵.

96. « Ces nouvelles formes de collaboration entre les cantons devraient, selon Arnold Koller, ancien Président de la Confédération, empêcher une centralisation (...) on assiste ainsi à l'émergence, sur base contractuelle, de nouveaux espaces de coopérations à géométrie variable et de nouveaux modes de gouvernance par réseaux de collaborations et de projets »³⁶.

97. Ces nouveautés institutionnelles semblent reçues avec un certain scepticisme aux dires de certains de nos interlocuteurs qui considèrent que « le mécanisme est difficile d'application vu que 18 cantons doivent en faire la demande et qu'ensuite les Chambres fédérales doivent donner leur approbation. Ne perdons pas de vue, que « cela viole quelque part le principe sacré de l'autonomie cantonale » et « il y a danger que la Confédération ne devienne l'instrument des cantons dominants plutôt que de défendre les cantons minoritaires ». Ce à quoi il est objecté que l'adhésion obligatoire de 18 sur 26 cantons constituait tout de même une majorité certaine.

98. Il faut encore souligner, comme l'on fait certains de nos interlocuteurs, combien l'Accord cadre pour une collaboration intercantonale, assortie d'une compensation des charges (ACI)³⁷, a constitué un pas en avant qualitatif et financier.

99. L'ACI non seulement régleme les principes et procédures de collaboration intercantonale avec compensation des charges, mais aussi constitue la base pour des conventions de collaboration intercantonale dans les domaines cités par l'Article 48a de la Constitution. L'ACI prévoit deux formes de collaboration assortie d'une compensation des charges : la création d'organismes responsables communs et l'acquisition de prestations. Différents mécanismes décisionnels, de contrôle, de compensation des charges et de procédure de règlement des différends sont naturellement prévus.

III.6 Les conventions confédération – cantons

100. Au fil des ans, nonobstant le respect strict des règles de subsidiarité comme le précise l'Article 43 de la Constitution³⁸, la collaboration entre la Confédération et les cantons s'est intensifiée. Rappelons que les cantons mettent en œuvre le droit fédéral et que ceux-ci peuvent convenir avec la Confédération d'objectifs mettant dès lors en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération.

101. Mais l'alinéa 3 de l'Article 46 de la Constitution³⁹ précise « le législateur fédéral doit faire preuve de retenue ». Il existe désormais des centaines de conventions qui lient la Confédération avec les cantons sur les objets les plus divers. On est passé d'un système où la Confédération dictait des projets à la discussion des « projets avec les cantons ». Cela irait dans le bon sens de la subsidiarité, selon certains, mais entraînerait un paroxysme de bureaucratie.

³⁵ Rapport du groupe de travail technique tripartite. Op. cit. p.18.

³⁶ Forum des Fédérations. Exposé à la Conférence Internationale sur le fédéralisme – Mont-Tremblant – octobre 1999.

³⁷ Adopté le 24/06/2005 par la Conférence des Gouvernements Cantonaux.

³⁸ « La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération ».

³⁹ « La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités ».

III.7 Politique étrangère et coopération transfrontalière

102. Le fédéralisme suisse n'échappe pas au phénomène généralisé de l'influence croissante de l'internationalisation sur les structures de l'Etat. Certes, la politique extérieure est en premier lieu du ressort de la Confédération. Il en résulte une volonté justifiée des cantons d'être associés à cette politique extérieure, ce qui fut formalisé par l'adoption d'une loi fédérale spécifique⁴⁰. En synthétisant on peut indiquer qu'il y a en cette matière d'abord un devoir réciproque d'information et de consultation voire d'association des cantons quand leurs compétences sont affectées. Cette pratique d'association des cantons à la décision est d'ailleurs aujourd'hui mise en œuvre régulièrement dans les négociations sectorielles avec l'Union Européenne.

103. En vertu de l'Article 56 de la Constitution les cantons peuvent aussi conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence à condition qu'ils ne soient pas contraire au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent donc en informer la Confédération. Les cantons peuvent traiter directement avec des autorités étrangères de rangs inférieurs mais lorsque les cantons ont pour interlocuteurs les autorités centrales d'un Etat étranger leurs relations avec l'étranger doivent avoir lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

104. Comme l'indique Fabrizio Taschetta de la direction du droit international public section des frontières et du droit de voisinage /DFAE,⁴¹ « il y a lieu de constater que la Confédération a un intérêt propre à ce que les cantons participent activement à la politique extérieure tant dans le cadre de leurs relations directes avec des autorités étrangères qu'en les associant à sa propre politique dans ce domaine. En effet, chaque fois que les compétences cantonales sont touchées, il est opportun d'associer rapidement les cantons à la discussion, ce qui ne peut que renforcer la position de négociation de la Confédération. Ceci est d'autant plus nécessaire que dans bon nombre de cas les engagements internationaux nécessitent une mise en œuvre au niveau interne qui incombe aux cantons ».

105. Dans ce cadre la coopération transfrontalière a connu également d'importants développements, au départ sur base d'accords inter-gouvernementaux classiques portant sur différents problèmes de voisinage, comme par exemple, la protection de l'environnement, la navigation, la pêche, l'utilisation des forces hydrauliques, les transports ferroviaires et routiers, le développement urbain et rural, la protection de la population et l'imposition des frontaliers avec comme moteurs des « commissions intergouvernementales ».

106. Après le rejet de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (6/12/1992) les cantons frontaliers ont manifesté la volonté de mieux associer la Confédération aux efforts visant à renforcer la coopération transfrontalière.

107. « La pratique libérale du Conseil fédéral a permis depuis des années aux cantons d'aménager leurs relations transfrontalières de la manière la plus autonome possible... le droit suisse exige une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons en ce qui concerne toutes les questions de coopération transfrontalières. Les cantons peuvent ainsi traiter directement avec les autorités de rangs inférieurs, soit les autorités locales ou régionales. Il s'agit généralement de régler des problèmes concrets de voisinage « au sein d'une région »⁴².

III.8 Participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral

108. Dans tout état fédéral, les entités fédérées peuvent participer activement à la formation voire à la définition de la politique fédérale. La Suisse – loin s'en faut – ne fait pas exception à cette règle. Nos interlocuteurs cantonaux nous ont en effet confirmé ce souhait qui, selon les observateurs politiques suisses, est de plus en plus affirmé car l'internationalisation des problèmes rend ténu certains cloisonnements entre compétences fédérales et cantonales et implique la vigilance des autorités cantonales.

⁴⁰ Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération en vigueur depuis juillet 2003.

⁴¹ « Le rôle des cantons dans la politique étrangère suisse », Note remise lors de la rencontre avec la délégation.

⁴² Note du service de coopération transfrontalière. DFAE. « coopération transfrontalière de la Suisse » p 4.

109. C'est ainsi que la ratification par la Confédération de la Charte européenne de l'autonomie locale a fait l'objet d'un grand débat à la Conférence des gouvernements cantonaux qui formula de nombreuses remarques au pouvoir fédéral. « Depuis un certain nombre d'années, les cantons expriment néanmoins qu'ils ne sont pas suffisamment consultés et que leur prise de position ne sont pas suffisamment prises en compte »⁴³.

110. Une réglementation cadre (2002) définit désormais les principes et processus de ces consultations. Son troisième principe prévoit que « la Confédération enregistre la prise de position remise par la Conférence des gouvernements cantonaux ou par une Conférence des directeurs en tant que prises de positions des cantons pour autant que cette prise de position soit désignée comme telle et qu'elle est soutenue par 18 gouvernements cantonaux. Le droit d'un canton d'exprimer un avis divergent demeure réservé ».

111. Parmi les difficultés rencontrées par les cantons pour pouvoir influencer efficacement les décisions fédérales nous ont été mentionné les facteurs suivants : les intérêts divergents des cantons et leur position souvent hétérogène, les délais de consultation souvent réduits par le pouvoir fédéral, l'avis des cantons qui ne porte pas sur le projet définitif que le parlement fédéral a pu naturellement modifier, l'insuffisance de l'assistance technico-politique principalement dans les petits cantons.

112. « Les cantons interviennent soit trop tôt, soit trop tard, avant les amendements parlementaires et après que le projet ne soit bouclé » a-t-il été précisé. Certes des procédures de « préconsultation » et de « post-consultation » visent à compenser ces aléas mais ne sont pas exempts de critiques quant à leur légitimité et leur transparence. Ajoutons que les cantons peuvent être aussi entendus par les commissions parlementaires des Chambres fédérales.

113. Le Conseil des Etats dont les membres ne représentent pas les gouvernements cantonaux (à l'inverse du système allemand) mais bien le peuple des cantons est-il par contre plus efficace pour relayer la sensibilité cantonale au niveau fédéral ? Le Conseil des Etats constitue en quelque sorte « la Chambre des petits cantons », qui selon certains interlocuteurs, « perd de l'influence face à la Conférence des gouvernements cantonaux qui, à l'inverse, prend de plus en plus de poids ».

114. L'intervention décisive des cantons réside cependant dans le fait que non seulement 50.000 citoyens mais également 8 cantons peuvent lancer un référendum et imposer un vote du peuple sur les lois fédérales, certains arrêtés fédéraux et certains traités internationaux. Si cette « arme politique » « cette barrière à l'usurpation fédérale » n'est guère utilisée⁴⁴ elle n'en constitue pas moins une menace sérieuse qui permet aux cantons d'augmenter leur capacité à se faire entendre en matière de politique fédérale notamment lors des procédures de consultation.

115. Le dialogue confédéral, deux fois l'an, permet cependant aux responsables de la confédération et à ceux des cantons d'examiner non seulement les questions d'intérêt commun mais aussi d'ajuster les rapports entre les différents rouages institutionnels complexes du pays. Il convient de mentionner aussi les Conférences des Directeurs qui réunissent régulièrement les directeurs sectoriels des cantons (Justice, Transports, Santé, etc.) en vue de la coordination des politiques et pratiques cantonales. Le conseiller fédéral (Ministre) compétent est invité et assiste à ces réunions.

116. C'est finalement ce que certains auteurs qualifient de « fédéralisme de participation » qui suite à l'enchevêtrement croissant des tâches entre confédération et cantons, sans oublier les communes, exige une plus grande collaboration entre les niveaux de pouvoir depuis l'élaboration des politiques jusqu'à son exécution. On peut d'ailleurs faire un parallèle entre ces collaborations verticales et les collaborations horizontales entre cantons (cf. Chapitre III, 5) que l'on qualifie parfois de « fédéralisme de conférences », faisant allusion aux réunions régulières des responsables politiques des cantons (CDC) ou des hauts responsables (directeurs) de ceux-ci.

⁴³ Cahier IDHEAP op cit. p 2.

⁴⁴ Première utilisation par les cantons en 2003 contre le paquet fiscal qui a été rejeté par le peuple et par les cantons le 16/5/2004.

III. 9 Contrôle du législatif sur l'exécutif

117. Au cours de cette visite, interrogeant nos interlocuteurs sur la nature et l'efficacité du contrôle législatif cantonal sur les gouvernements cantonaux, il fut répondu que s'il existait de fait, comme dans de nombreux pays, un « déséquilibre » relatif entre un gouvernement « de professionnels assistés par des fonctionnaires face à des parlementaires « semi-professionnels » il ne fallait pas perdre de vue que chacune de ces institutions « possédait sa propre légitimité démocratique directe, les uns comme les autres étant élu directement par le peuple ».

118. S'ajoute à cela la caractéristique que les Gouvernements cantonaux réunissent en général en leur sein les représentants de plusieurs partis⁴⁵ désignés selon un système majoritaire⁴⁶ et que « les parlementaires de la majorité sont tiraillés entre « chagriner » leurs ministres et les « soutenir politiquement ». Le contrôle de l'Exécutif s'effectue particulièrement de façon active au sein des commissions parlementaires des chambres cantonales, voire au sein de commissions d'enquête.

119. Les assemblées cantonales ne peuvent donc voter de motion de censure contre leur Conseil d'état (gouvernement). Seule exception, le canton du Tessin dont la constitution permet à 20.000 citoyens (soit 1/10 des électeurs) de procéder après les élections mais jusqu'à un an avant l'élection suivante à la révocation globale du Conseil d'état.

120. En conclusion de ce point, qui doit être abordé avec une certaine subjectivité politique, certains parlementaires cantonaux ont reconnu « un contrôle rudimentaire » du Parlement sur le Gouvernement tandis que des Conseillers d'état rencontrés (Ministres) ne partageaient pas ce sentiment estimant faire l'objet d'un contrôle parlementaire plus qu'actif.

121. En revanche, un déficit démocratique davantage dénoncé tant par certains de nos interlocuteurs que par les auteurs concerne les conventions inter-cantonaux ou les conventions Etat/cantons négociées "en petit comité " et "pré adoptées" par une conférence des directeurs ou de membres des exécutifs cantonaux et "avalisées" ensuite par ceux-ci. Le rôle des parlements cantonaux, qui ne peuvent dès lors plus que bloquer sans amender en est fortement réduit. « Si des conventions inter cantonales remplaçaient en nombre croissant les ordonnances fédérales cette évolution affaiblirait indiscutablement la démocratie. Le processus de décision dans la confédération garantit que la décision du parlement élu par le peuple est publique et largement transparente, que le peuple y participe fréquemment par des initiatives ou des référendums, que le contenu des lois est marqué par la procédure de consultation permettant l'intervention de nombreux milieux sociaux et économiques et que toutes les solutions adoptées peuvent être modifiées de tout temps »⁴⁷.

III.10 Les Constitutions cantonales

122. Élément fort de l'autonomie régionale, chaque canton possède sa propre constitution qui doit recevoir l'aval du peuple. Comme expliqué dans la partie II, la Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons, en garantit l'existence (sauf si des éléments d'une constitution cantonale apparaissaient contraires au droit fédéral). La situation est cependant rarissime, seul le cas du Jura ayant mentionné dans son texte constitutionnel le fait de pouvoir accueillir toute autre partie du canton de Berne a été refusé.

123. Ajoutons encore que s'il n'y a pas de contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales c'est « parce qu'une décision législative prise par les 246 parlementaires fédéraux et le peuple a une légitimité plus forte que la décision d'un tribunal ».

⁴⁵ Le gouvernement du Canton de Berne est composé par exemple de représentants de 5 partis.

⁴⁶ Seuls les cantons de Tessin et de Zoug élisent leur gouvernement de façon proportionnelle.

⁴⁷ « Le Fédéralisme suisse », René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Collection « Le savoir suisse » Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 78.

III.11 La démocratie directe

124. L'institutionnalisation et la pratique poussée de la démocratie directe constituent une autre caractéristique essentielle du régime politique suisse. Comme décrit en partie II, dans sa diversité cantonale, l'initiative populaire et le référendum restent intimement chevillés au fonctionnement de la Confédération et de ses composantes cantonales et communales.

125. Certes ce système complexe de « démocratisation de la démocratie » fait depuis tous temps l'objet de critiques, d'ailleurs exprimées davantage à l'extérieur du pays qu'en interne. On lui reproche, pêle-mêle, d'imposer pour l'approbation des lois un délai trop lourd, une complexité des objets du vote qui dépasse souvent l'entendement des citoyens, en général un taux de participation en dessous de la moitié de l'électorat (40 à 45%) et, dans les meilleurs des cas, au-dessus de 50%. Certains accusent aussi parfois le système d'éviter aux responsables politiques de devoir assumer leurs décisions et de se cacher derrière le verdict des urnes. Il a été souligné que, notamment pour les décisions « importantes », la participation aux votations populaires serait largement plus importante. A l'occasion de faibles participations, les institutions ont tendance à considérer que le fait de ne pas participer au vote signifie une adhésion tacite au projet.

126. A ces critiques, Micheline Calmy-Rey, conseillère fédérale en charge des Affaires étrangères et Présidente de la Confédération en 2007, répond sans état d'âme « en Suisse le peuple – ou comme on dit - le « souverain » - a le dernier mot et assume la responsabilité politique. Mais cela n'absout en aucune façon le Gouvernement puisque celui-ci doit prendre position, dévoiler ses décisions et engager un dialogue intensif avec les citoyens. Or, cela, c'est aussi l'exercice de la responsabilité politique ». Selon elle, la démocratie directe contribue à donner une légitimité au système politique et aux décisions politiques du Gouvernement et du Parlement. Il est strictement impossible, en Suisse, d'instaurer une politique qui irait contre la volonté de la population. Nous ne pouvons faire de la politique qu'avec cette dernière »⁴⁸.

127. Notons que 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. Certains cantons connaissent même le référendum financier pour l'approbation de dépenses importantes.

128. Il semble que le niveau cantonal soit d'ailleurs un terrain plus favorable aux initiatives populaires que le fédéral « à l'échelon fédéral seuls 9% des initiatives ont été approuvées tandis que 23% des initiatives déposées dans les cantons ont été couronnées de succès »⁴⁹. Le droit de vote au niveau cantonal peut-être élargi aux étrangers⁵⁰ et même abaissé à l'âge de 16 ans⁵¹. « C'est cette vision, née de l'expérience, qui contient le secret du pays des perdants satisfaits ». Belle formule mais aussi réalité car « ces formes de démocratie directe visent à inclure le plus d'acteurs possibles (partis politiques, syndicats, minorités, groupes sociaux) dans le processus politique et aussi à mener à la démocratie du consensus en veillant à trouver des solutions de compromis qui satisferont tous les groupes politiques importants capables de lancer une procédure de référendum »⁵².

III.12 La concurrence fiscale

129. Le sujet reste controversé faisant l'objet de débat et de prises de positions contrastées. Rappelons tout d'abord qu'en matière d'autonomie des cantons au plan des finances « la Confédération doit contribuer à ce que les cantons disposent des ressources de financement suffisantes pour remplir leurs tâches – celles qui leur incombent directement et celles que leur délègue la Confédération »⁵³.

⁴⁸ Guide de la démocratie directe. Op cit. p 6 et 8.

⁴⁹ Guide de la démocratie directe. Op cit p 56.

⁵⁰ C'est le cas dans le canton de Neuchâtel.

⁵¹ C'est le cas dans le canton de Glaris.

⁵² Guide de la démocratie directe. Op cit p 230.

⁵³ Message RPT 1, FF.2002.2322.

130. Sur le plan des principes « le fédéralisme financier », et plus particulièrement la concurrence fiscale, offre aux citoyens un instrument supplémentaire pour limiter le pouvoir de l'Etat : la possibilité de choisir entre des communautés selon les prestations offertes et leur taux d'imposition »⁵⁴. « Les cantons, et à moindre degré les communes, jouissent d'une vaste autonomie financière unique au monde pour ce qui est des impôts et de l'établissement des budgets. Mais elle a un prix. Il faut s'accommoder de taux différents.

131. Certains responsables politiques (à droite) considèrent qu'il faut conserver cette faculté dynamique de permettre aux cantons et aux communes d'appliquer des taux d'imposition différents et par là de mener des politiques qui le sont également. Nonobstant de réels problèmes « d'externalité territoriale ou de free riding » - « il y a plus d'avantages que d'inconvénients à permettre une saine concurrence fiscale ». Selon certains, « il n'y a pas chez nous cette idée égalitaire qui existe dans de nombreux pays d'Europe ».

132. En revanche (à gauche), responsables politiques et syndicaux tous deux favorables à une redistribution des revenus se sont dits choqués par le fait que la concurrence fiscale subsistait entre les cantons et qu'elle soit seulement rendue plus supportable par la RPT. Une initiative constitutionnelle visant à niveler les différences fiscales à 20% en plus ou en moins de la moyenne nationale a été lancée (avec l'obligation pour les cantons qui se situent au-dessus et en-dessous d'adapter leurs taux d'impositions).

133. On l'aura compris les principales divergences opposent ceux qui privilégient l'efficacité, la croissance et une plus grande garantie des libertés individuelles et ceux qui, sans nier ces nécessités, mettent au premier plan la justice sociale et la redistribution des revenus.

134. L'harmonisation formelle comme l'indique l'Article 129 de la Constitution ne concerne pas la fixation des taux mêmes de l'impôt mais une définition unitaire de ses modalités d'application et d'assujettissement⁵⁵. L'harmonisation matérielle, en revanche, entend unifier et adopter les taux d'imposition, les sommes exonérées et les déductions de manière à abolir ou à limiter fortement la concurrence. C'est sur cette base que le Tribunal fédéral a d'ailleurs rejeté un système fiscal dégressif proposé par un canton. « Comme l'indépendance et la souveraineté à tous les niveaux politiques continuent de représenter des valeurs essentielles pour le peuple et que celui-ci refuse une harmonisation fiscale effective, le système complexe de la péréquation revêt une importance capitale. Il réduit les injustices fiscales, il renforce la cohésion intercantonale et interrégionale. Il en va de même pour la péréquation entre les communes », note Werner Wuthrich.

III.13 La péréquation financière

135. Les effets de la concurrence fiscale décrits ci-dessus comme la grande disparité des ressources régionales avaient en effet depuis longtemps nécessité la mise en place de mécanismes de péréquation financière. On a constaté cependant que les disparités financières entre cantons évoluaient en s'aggravant et que le système manquait totalement de transparence⁵⁶.

136. Les effets de la RPT, entrée en vigueur au 1/1/2008, en s'appuyant notamment sur le nouvel Article 128.4 de la Constitution⁵⁷, sont considérables tant du point de vue de la répartition des tâches que sur le plan de la péréquation financière avec l'objectif de répondre à ces « défauts ». Cela a comme conséquence que la Confédération contribue désormais avec une somme de 1,8 milliards en 2009 dans un fond de péréquation dite « verticale » envers les cantons. De leurs côtés les cantons à fort potentiel de ressources injectent 1,3 milliards pour assurer la péréquation « horizontale » tandis que la Confédération y apporte 682 millions. Cette réforme prévoit également deux mécanismes de compensation de charges excessives dites « géo-topographiques et socio-démographiques ».

⁵⁴ « Le Fédéralisme suisse », René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Collection « Le savoir suisse » Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 34.

⁵⁵ « La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes, elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.

L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale ».

⁵⁶ « Réforme du fédéralisme suisse : une quête d'efficacité » Centre d'Etudes de l'ULB p 2.

⁵⁷ « Les cantons effectuent la taxation et la perception. Au moins 17% du produit brut de l'impôt leur sont attribués. Cette part est réduite jusqu'à 15% pour autant que les effets de la péréquation financière l'exigent ».

137. Il n'aura pas fallu longtemps pour que le nouveau mécanisme de péréquation fasse déjà l'objet de critiques. C'est ainsi que d'aucuns estiment que les simulations à la base de la RPT datant de 2001 sont déjà dépassées et qu'il faudrait se livrer à un travail d'actualisation des critères retenus.

III.14 Les communes⁵⁸ et agglomérations⁵⁹

138. Le secteur communal suisse ne fait pas, à proprement parler, l'objet de ce rapport centré sur les institutions régionales. Néanmoins, comme dans beaucoup d'états fédéraux, les institutions communales relèvent du pouvoir cantonal et il est donc nécessaire d'aborder la question.

139. L'autonomie communale est, au terme de l'Article 50 de la Constitution « garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. » Cela aboutit à des règles différentes selon les cantons et au sein de ceux-ci selon la taille des communes, quant à la composition de leur organe délibérant, de leur autorité exécutive tout comme de leurs processus de démocratie directe.

140. « Selon la jurisprudence constante du tribunal fédéral, une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans tous les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités communales une appréciable liberté d'action. L'étendue de l'autonomie communale dépend donc en premier lieu de l'interprétation du droit supérieur. Le tribunal fédéral n'a jusqu'à présent jamais reconnu un noyau d'autonomie communal qui serait garanti par le droit fédéral et indépendant du droit cantonal »⁶⁰. « On constate toutefois de plus en plus que cette autonomie, bien qu'évoquée à moindre reprise, n'existe souvent plus, la marge de manœuvres des communes dans la plupart des domaines étant déjà considérablement limitée, voire réduite à néant par le droit supérieur, par la collaboration intercommunale facultative ou par des contraintes objectives »⁶¹.

141. Troisième échelon de l'Etat fédéral, très actif et très présent dans la vie des citoyens les structures communales représentent le tiers des recettes des dépenses de la Confédération. Ici aussi se décline le principe de la subsidiarité comme le déclare le Gouvernement fédéral dans son message « le principe de subsidiarité ne doit se limiter aux rapports entre la Confédération et les cantons mais englober les rapports entre tous les niveaux de l'Etat y compris les communes »⁶². Et de fait depuis la révision totale de constitution en 1999, les villes sont devenues des partenaires à part entière de la Confédération. L'autonomie des communes ainsi que l'existence de villes, d'agglomérations urbaines et de régions de montagne sont en effet citées expressément dans le texte constitutionnel (Article 50).

142. « Au fil du temps, l'apparition de tâches de plus en plus complexes, exigeant de nouveaux moyens financiers a poussé plusieurs communes, dans les années 1990, à se restructurer ou à fusionner par mesure d'économie. Si, au départ, les communes n'avaient pour rôle que la gestion des biens communaux et un devoir d'assistance publique, la société moderne exigea de leur part davantage de responsabilités et celles-ci ont forcément un coût. Le monde communal évolue. Il est en pleine mutation. « Il mériterait, selon certains, sa propre RPT ».

143. Comme l'indique la note reçue de l'Union des Villes Suisses, reprise ci-dessous, les communes se posent de nombreuses questions qu'elles adressent par ailleurs aux responsables de la Confédération et des cantons. Il faut noter que la Suisse est un pays de villes. Près de ¾ de la population suisse, vit dans des villes et des communes urbaines. Pas moins de 84% de l'activité économique de notre pays y est réalisée, bien entendu, dans l'intérêt et pour le bien-être de tout le pays. Mais bien que la Confédération soit tenue de prendre en considération « la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines, les villes ne sont qu'insuffisamment intégrées dans le processus politique. Les villes souffrent d'un décalage entre les réalités socio-économiques et les structures politiques.

⁵⁸ Les communes portent différentes appellations selon les cantons.

⁵⁹ « Agglomération et région sont considérées comme synonyme » indique le rapport du groupe de travail technique tripartite du 1/03/2004 p. 9.

⁶⁰ Rapport du groupe de travail technique tripartite du 1/3/2004 op cit p 10.

⁶¹ Rapport du groupe de travail tripartite Op.cit. p10.

⁶² Message RPT1 Op .Cit.

144. L'évolution démographique de ces dernières décennies est allée de pair avec une forte extension des grandes agglomérations. Les structures traditionnelles du fédéralisme (qui date du milieu du 19^{ème} siècle) ne sont plus en adéquation avec ces nouveaux espaces ou, en d'autres termes, les structures politiques ne correspondent plus aux espaces fonctionnels. Ils se posent plusieurs questions : Comment les processus démocratiques reflètent-ils ce que la population pense des changements sociaux et économiques ? Comment concilier de façon judicieuse les problèmes et les processus décisionnels ? Comment la Suisse peut-elle maintenir sa compétitivité dans le contexte international ?

145. Pour répondre à ces questions et à bien d'autres encore, l'Union des Villes Suisses a déposé un projet de Programme national de recherche (PNR) auprès du Secrétariat d'Etat à l'Education et à la Recherche. Le Conseil fédéral devrait prendre une décision début 2010.

146. « Avec le phénomène des agglomérations une grande partie de la population fonctionne sur plusieurs communes, canton ou pays. (...) Mais juridiquement chacun n'est ressortissant que de sa commune de résidence, y exerce ses droits politiques et y paie ses impôts. (...). La multiplicité des lieux de vie, de séjour, travail, formation, détente, etc.... entraîne un « manque d'équivalence fiscale » : le cercle des bénéficiaires de prestations publiques ne recouvre pas le cercle des décideurs et des contribuables »⁶³. Cette analyse qui nous fut confirmée débouche nécessairement sur le débat quant à la restructuration de l'espace politique municipal, la création d'agglomération ou la supracommunauté.

147. Ce sujet est particulièrement sensible car cette question délicate de la restructuration communale se situe aux frontières de l'émotionnel lié à l'identité et du rationnel que commande l'efficacité du service au citoyen. Intercommunalité, fusion, agglomération sont les voies du dépassement des limites communales, souvent restreintes car héritées du passé et de son « fédéralisme extrême hautement miniaturisé »⁶⁴. En Suisse, le nombre des communes est passé de 3205 en 1850 à 2636 avec 68 séparations pour 370 fusions⁶⁵.

148. Il y a, dans la Confédération et selon les cantons, des partisans de chaque thèse, mais tous semblent d'accord sur le caractère inéluctable des réformes à entreprendre. C'est en tout cas ce qu'il faut comprendre du message du Président de l'Union des Villes Suisses le Dr Marcel Guignard « en ce début du 21^{ème} siècle le système fédéraliste suisse est placé devant de grands défis : les structures politiques ne correspondent plus toujours aux espaces fonctionnels ; beaucoup de problèmes ne peuvent être réglés qu'entre la Confédération, les cantons et les communes et nécessitent une mise en commun des forces de l'intérieur de différents niveaux institutionnels ».

149. En outre, il est certain que là où les conditions politiques et historiques pour mettre en œuvre ce processus n'existent pas, et pour préparer le terrain, la réflexion en terme d'agglomération est la meilleure façon de résoudre rapidement certains problèmes tel que celui des coûts de centralité qui pèsent sur les villes les plus importantes . Il y a donc là un terreau fertile pour de réelles évolutions déjà entreprises par ailleurs dans certains cantons.

150. Si le fédéralisme suisse présente nombre d'avantages sa finesse comporte aussi en soi des inconvénients lesquels se ressentent avant tout et depuis longtemps avec d'autant plus d'acuité dans les agglomérations. Ces inconvénients sont principalement liés au fait que les structures politiques ne couvrent plus les espaces sociaux et économiques »⁶⁶. C'est toute la discussion sur ce que l'on appelle, sans le vouloir réellement en tant que tel, « le quatrième niveau institutionnel de la Suisse ».

151. Au delà de la création d'agglomérations urbaines et de la politique de fusion de communes évoqués ci-dessus, il est nécessaire d'aborder le thème des réformes territoriales, « sujet naguère tabou au niveau cantonal »⁶⁷.

⁶³ « Le Fédéralisme suisse », René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Collection « Le savoir suisse » Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 129.

⁶⁴ Avenir Suisse (Edition) BAUSTELL FÖDERALISMUS, p. 31.

⁶⁵ « Le Fédéralisme suisse », René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Collection « Le savoir suisse » Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 69.

⁶⁶ Rapport du groupe de travail technique tripartite 25/05/2006 Op. Cit. p. 35.

⁶⁷ « Le Fédéralisme suisse » Op. Cit. p.68.

152. Certes la régionalisation comme réponse aux limites cantonales n'est pas une idée nouvelle car il faut constater que les tentatives de toucher aux limites des cantons par la fusion ont abouti dans le passé souvent à l'échec. Pensons à celui de la tentative de réunification des 2 Bâle. La création du Jura (1978) suivie du passage du district de Laufon et de la commune de Vellerat (1996) d'un canton à un autre sont considérées comme des « exceptions historiques » qui ont d'ailleurs déclenché des « réactions émotionnelles fortes ».

153. On peut donc nourrir un certain scepticisme sur la possibilité de redessiner la carte cantonale car les résistances proviennent davantage de barrières émotionnelles que d'arguments concrets, d'intérêts particuliers ou d'inertie face au changement. Par contre, la voie de la création de régions⁶⁸ revient en force dans le débat politique même si c'est un sujet complexe comme en témoigne le titre du chapitre de l'ouvrage sur le « Fédéralisme Suisse » intitulé le « casse tête des régions ».

C'est ainsi qu'une étude récente (Blöchliger 2005) cherche à surmonter les faiblesses économiques du pays le plus décentralisé et le plus fragmenté du monde en envisageant 6 grandes régions métropolitaines et trois grandes régions rurales en les recomposant en régions fonctionnelles autonomes, décentralisées, ouvertes, flexibles et de tailles variables. Elles auraient les compétences des collectivités territoriales comme la souveraineté en matière fiscale et leur dimension correspondrait aux tâches qu'elles devraient effectuer.

154. Quels avantages peut-on attendre de telles réformes territoriales, institutionnalisées ou contractuelles ? On peut schématiquement souligner l'économie d'échelle dans de nombreux domaines, la compétitivité internationale renforcée, plus de justice sociale, une harmonisation fiscale, la réduction des disparités, une meilleure participation démocratique, le renforcement du fédéralisme, une meilleure protection des minorités, une protection de l'environnement plus efficace sur étendue plus vaste.

IV. Conclusions

IV.1 Conformité au « Cadre de référence pour la démocratie régionale »

155. La démocratie régionale (cantonale) en Suisse respecte les principes démocratiques et les concepts d'organisation et de fonctionnement figurant dans le « Cadre de référence pour la démocratie régionale » (CRDR), qui figure dans les annexes de la déclaration d'Utrecht adoptée le 17/11/09 par la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des autorités locales et régionales.

a. L'organisation institutionnelle et politique de la Suisse s'inscrit parfaitement dans la philosophie développée par le Congrès en matière d'autonomie régionale, de subsidiarité, de décentralisation et de politique de proximité sans oublier la particularité suisse dans le domaine de la démocratie participative.

b. Tant la partie II (descriptive) que les développements de la partie III (analytique) permettent globalement de mesurer l'identité de vues politiques entre les conceptions du Congrès en matière d'autonomie et de démocratie régionale moderne et active et les standards politiques suisses développés à ces niveaux de pouvoirs cantonaux.

c. 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 répond à l'Article 1.a du CRDR ;
- ii. l'affirmation de la nécessité de respecter la subsidiarité reprise dans la constitution suisse est fidèle au préambule du CRDR ;

⁶⁸ Dans l'acceptation « suisse » d'entités *sui generis* organisées de façon transcantonales pour répondre à des préoccupations économiques, financières ou d'aménagement du territoire.

- iii. les compétences larges des cantons qui partent du bas vers le haut et recouvrent de très nombreux centres d'intérêt (culture, langue, développement, éducation, formation, protection sociale, transport public, développement équilibré du territoire, ressources naturelles, biodiversité, développement durable) sont conformes à l'Article 1.b du CRDR ;
- iv. les relations avec les autres collectivités territoriales subnationales, comme les villes et communes paraissent respecter à travers la diversité cantonale les prescriptions du CRDR dont une des exigences (Article 1,c, alinéa 1 du CRDR) est le respect de l'autonomie locale définie par la Charte européenne de l'autonomie locale ratifiée par la Suisse le 17/2/2005 et dont l'instrument de ratification précise, dans l'Article 13, qu'elle s'applique aux communes politiques ;
- v. l'association des cantons au processus décisionnel de l'Etat non seulement concernant leurs compétences et intérêts essentiels, mais également relatif aux affaires générales de la Confédération comme souhaite l'Article.1,d, alinéa 1 à 3 du CRDR repose en Suisse sur de nombreuses institutions et procédures. Et ce même dans le domaine international ;
- 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 qu'organise l'Article 1, e, alinéas 1 à 3 du CRDR est respecté en Suisse où cette garantie est prévue par la Constitution suisse (Article 47) et, d'une façon plus générale, 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 les relations extérieures que l'Article 4, alinéas 1 à 3 du CRDR entend permettre aux autorités régionales, sont bien d'application car les cantons participent de plein droit à des organismes internationaux et transfrontaliers ;
- ix. l'auto-organisation des collectivités régionales (Article 2 alinéa 1 du CRDR) est généralisée en Suisse comme découlant de l'autonomie cantonale en permettant d'organiser librement son fonctionnement et son administration dans le cadre des compétences que les cantons détiennent ;
- x. les organes régionaux qui doivent être selon l'Article 2 alinéas 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. Le principe de la responsabilité des Exécutifs devant les assemblées délibérantes comme la protection du statut des élus correspondent aux standards politiques en vigueur dans les cantons ;
- xi. la garantie des ressources financières des cantons et toutes les règles que spécifie à ce sujet l'Article 3 alinéas 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, bien que d'origine ancienne, paraissent correctement réorganisés depuis la RPT même si une discussion sur les critères persiste. Il y a, en tout cas, une conformité de principe du nouveau système suisse avec l'Article 3, alinéas 5 à 7 du CRDR.

IV.2 Pistes d'avenir et réformes futures

156. Comme tout système politique, la Suisse connaîtra des évolutions souhaitables. Malgré le double *satisfecit* que l'on peut accorder à ce pays du point de vue de l'autonomie régionale (cantonale) et de la démocratie participative comme l'indique ce rapport, des problèmes restent posés et des enjeux doivent encore trouver des solutions concrètes acceptables.

157. Nous savons depuis Denis de Rougemont que le « fédéralisme repose sur un amour de la complexité. Assurément la Suisse répond à la définition. Nul doute que « ce fédéralisme d'intégration, qui relie à un niveau supérieur des unités politiques vivantes et qui subsiste dans la tension permanente de l'autonomie entre la stabilité et la «réorganisation flexible»⁶⁹ sera capable de répondre à ces nouveaux défis.

158. Le thème premier qui nous paraît devoir mobiliser l'énergie des responsables et l'intérêt du peuple est celui de la réforme municipale (ex : fusions) et des structures d'agglomération. Ce 3^e niveau de pouvoirs semble être moins abouti que les autres à une restructuration qui lui assure efficacité, légitimité démocratique et stabilité institutionnelle et légale.

159. C'est aussi tout l'enjeu également d'une audacieuse « nouvelle politique régionale » dans le sens terminologique suisse à savoir une stratégie de développement territorial qui paraît nécessaire à bon nombre d'interlocuteurs. Ce type de structure devrait permettre une réelle « gouvernance régionale » et un meilleur management du développement durable autant sous l'angle de la solidarité que de la protection de l'environnement. Le tout sera de concilier les intérêts parfois divergents des différents acteurs d'une telle réforme.

160. Parallèlement à des restructurations éventuelles et acceptées par le peuple ne faut-il pas aller plus loin dans de grandes réformes intra-communales concernant par exemple les services, l'intercommunalité ou la fiscalité.

161. La RPT, dont il est prévu une actualisation pour la période 2012-2015 devra se stabiliser sans se bouleverser car toute instabilité permanente des mécanismes notamment de péréquation et de financement risque d'engendrer une perturbation du management prospectif cantonal.

162. On peut également s'interroger sur la multiplication de toutes les conventions intercantionales⁷⁰ comme à propos de celles conclues entre la confédération et les cantons. Certes, il s'agit là d'une collaboration potentiellement riche en efficacité et conférant un meilleur service au citoyen exigée par un découpage politico-géographique contraignant. Cela dit, ne doit-on pas faire l'analyse de ces coopérations, des secteurs et thèmes qu'elles concernent pour les rationaliser, les regrouper, les réarticuler afin d'éviter une absence de contrôle démocratique de leur adoption comme un risque bureaucratique de leur mise en œuvre. Plus fondamentalement, ne faut-il pas trouver des bases institutionnelles nouvelles pour encadrer ces décisions et leur exécution, permettant à la fois à la démocratie directe traditionnelle de s'exprimer à ce niveau tout comme aux élus d'exercer à cet égard la plénitude de leur responsabilité politique.

163. La participation des cantons au processus de décision au plan fédéral, bien qu'organisé de façon développée, pourrait encore être davantage approfondie. Différentes pistes décrites par la doctrine existent à ce sujet.

164. La concurrence fiscale, pour ne pas constituer un sujet permanent de discorde potentielle, devrait pouvoir trouver un encadrement équilibré qui constitue un moyen terme entre liberté fiscale totale et uniformisation sclérosante. Cette évolution doit se faire parallèlement à une plus grande harmonisation fiscale.

⁶⁹ « Le Fédéralisme suisse », René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Collection « Le savoir suisse » Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 62.

⁷⁰ 733 au dernier recensement.

Addendum

A la suite de la visite effectuée en Suisse en mai 2009 par le rapporteur Jean-Claude Van Cauwenberghe et de la rédaction du projet du présent rapport, un événement important a marqué le paysage politique suisse : le 29 novembre 2009, la population suisse a accepté par 57,5% des voix une initiative populaire demandant l'interdiction de construire de nouveaux minarets sur le sol helvétique. Cette décision a suscité, en Suisse comme à l'étranger, un large débat sur les avantages et les inconvénients de la démocratie directe.

Le rapporteur, a suivi de près ces développements, et a proposé un amendement au projet de Recommandation qu'il a présenté à la Commission Institutionnelle le 15 février 2010 (voir point 9 de la Recommandation).

Par ailleurs, entre-temps, le 14 janvier 2010, le rapporteur a reçu une lettre de Philippe Receveur, membre suisse du Congrès, fournissant des détails portant spécifiquement sur l'état actuel de la « question jurassienne ». Au vu de cette lettre, mais aussi des discussions que la délégation du Congrès avait menées pendant sa visite, le rapporteur a également proposé un deuxième amendement à la Recommandation (voir point 11.i de la Recommandation).

Les deux amendements proposés par le rapporteur ont été acceptés par la Commission Institutionnelle lors de l'approbation de la Recommandation et de son exposé des motifs le 15 février 2010.

Annexe 1

Programme de la visite

Rapport de monitoring sur la démocratie régionale en Suisse Visite officielle (Berne, Lausanne, 25 – 27 mai 2009)

Composition de la délégation du Congrès :

M. Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE, (Belgique, R, SOC), Rapporteur
Président du Groupe de travail ad hoc « Régions à pouvoirs législatifs » et du Groupe de réflexion sur la régionalisation du Congrès

M. Jean-Mathias GOERENS, Consultant (Luxembourg)
Membre du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Mme Lilit NIKOGHOSYAN, Co-Secrétaire de la Commission Institutionnelle, Secrétariat du Congrès

25 mai 2009 – Berne :

Département fédéral des affaires étrangères :

Dr. Claude Altermatt, Ministre, chef suppléant de division, chef de la section CdE & OSCE
M. Sylvester Bors, division politique I, section Conseil de l'Europe & OSCE
M. Fabrizio Taschetta, suppléant, section des frontières et du droit de voisinage

Délégation suisse auprès du Congrès :

M. Dario Ghisletta, Président de la délégation suisse, Conseiller communal suppléant de Bellinzona
M. Philippe Receveur, Ministre de la Santé, des Affaires sociales et des RH, membre du Gouvernement du Canton du Jura
M. Sylvester Bors, Secrétaire de la Délégation

Conférence des gouvernements cantonaux :

M. Roland Mayer, Secrétaire Général a.i. et Chef de Politique extérieure de la Conférence des gouvernements cantonaux
M. Thomas Minger, Chef du Service des affaires intérieures
Mme Dorothee Ecklin, membre du CDLR

Représentants du Conseil des Etats, la Chambre Haute de l'Assemblée fédérale :

MM. les Conseillers aux Etats Theo Maissen (Grisons) et Werner Luginbühl (Berne)
M. Daniel Zehnder, Secrétaire de la délégation suisse auprès de l'APCE

Rencontre avec M. Remo Galli, ancien Conseiller national, Dr. h.c.

26 mai 2009 – Berne :

Représentants du Canton de Berne :

M. Christoph Neuhaus, Conseiller d'Etat, Directeur de la Justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
M. Christoph Miesch, Chef de l'Office des affaires communales et de l'organisation du Territoire
M. Daniel Arn, Directeur de l'association des communes bernoises
M. Gerhard Engel, Secrétaire général suppléant de la direction des Finances du canton de Berne
M. Michel Schwob, Vice chancelier, Chancellerie d'Etat

Rencontre avec :

Prof. Bernhard Ehrenzeller, Professeur de Droit public à l'Université de St Gall, Membre du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Département fédéral de la Justice et de la Police :

Prof. Luzius Mader, Vice-directeur, Office fédéral de la Justice
Dr. Robert Baumann, Juriste, Office Fédéral de la Justice, Membre du CDLR

Département fédéral des Finances :

M. Gérard Wettstein, Unité Péréquation financière

27 mai 2009 – Lausanne :

Représentants du Canton de Vaud :

M. Jean-François Bastian, délégué du Conseil d'Etat à la nouvelle Constitution et à la RPT
M. Denis Decosterd, chef du Service des relations extérieures de la Ville de Lausanne
M. Pascal Rattaz, Chef de la division planification et solutions financières
M. Nobeit Zufferey, Office des affaires extérieures, délégué aux affaires européennes et transfrontalières
M. Simon Affolter, Office des affaires extérieures, délégué aux affaires intercantionales

Rencontres avec :

M. Laurent Wehrli, membre du Congrès, Conseiller municipal à Montreux (Vaud), Député au Grand Conseil du Canton de Vaud
M. Philippe Receveur, Ministre de la Santé, des Affaires sociales et des RH, membre du Gouvernement du Canton du Jura