

Mise en œuvre de l'art. 50 de la Constitution

Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats identiques Fluri 13.3820 et Germann 13.3835

du 13 mai 2015

Condensé

Le Conseil fédéral a élaboré le présent rapport en réponse à deux postulats de même teneur (Fluri 13.3820 et Germann 13.3835 «Application de l'art. 50 de la Constitution. Evaluation après dix ans»), par lesquels il avait été chargé d'étudier les effets de l'art. 50 de la Constitution.

L'art. 50 de la Constitution (Cst.) est l'une des nouveautés du texte de 1999. Il garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (al. 1) et impose à la Confédération de tenir compte des conséquences de son activité d'une part pour les communes (al. 2, dimension institutionnelle), d'autre part pour les villes, les agglomérations urbaines et les régions de montagne, compte tenu de leur situation particulière (al. 3, dimension territoriale).

Différentes mesures ont été prises pour mettre en œuvre l'art. 50 ou y contribuent indirectement:

- premièrement, des indications à l'intention de l'administration, notamment les «lignes directrices du 16 octobre 2002 à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes» et l'«aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral»;*
- deuxièmement, des mesures institutionnelles, notamment la mise en place de la Conférence tripartite sur les agglomérations, la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale et l'obligation d'inviter les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne à participer aux procédures de consultation;*
- troisièmement, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, réforme qui respecte la répartition des tâches entre les cantons et les communes déjà en vigueur et qui tient compte des villes, des agglomérations et des régions de montagne dans la dotation de la compensation des charges;*
- quatrièmement, les stratégies pour les agglomérations, les espaces ruraux et les régions de montagne; et*
- cinquièmement, des mesures territoriales relatives à différentes tâches et, partant, une collaboration plus étroite entre la Confédération, les cantons et les communes.*

Avec le recul, l'art. 50 apparaît comme une nouveauté à la fois modeste et efficace. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, la commune, en tant qu'institution, a été renforcée et la visibilité du niveau communal a été améliorée dans la Constitution. La politique fédérale a accordé davantage d'attention aux villes et aux agglomérations, sans que cela ne se soit fait au détriment des régions de montagne. Les politiques en faveur des agglomérations, des espaces ruraux et

des régions de montagne ont été mieux coordonnées pour permettre un aménagement du territoire plus cohérent et pour profiter de synergies.

Malgré ces progrès, il subsiste encore différents points faibles et en même temps un certain potentiel pour prendre mieux en compte les intérêts des communes, des villes, des agglomérations et des régions de montagne tant au niveau de la législation que de la mise en œuvre. Il convient à présent de renforcer la participation des communes, des villes, des agglomérations et des régions de montagne lors de l'élaboration d'actes, ainsi que d'améliorer la coordination en matière d'aménagement du territoire et les bases statistiques.

Table des matières

Condensé	3490
1 Contexte	3494
1.1 Postulat Fluri 13.3820 et Germann 13.3835	3494
1.2 Autres interventions	3494
1.3 Procédure	3495
2 Art. 50 Cst. relatif aux communes	3495
2.1 Autres interventions	3495
2.2 Contenu	3496
2.2.1 Al. 1: garantie de l'autonomie communale	3496
2.2.2 Al. 2: prise en compte des intérêts des communes	3496
2.2.3 Al. 3: prise en considération de la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne	3497
2.3 Apports	3498
3 Modèle de mise en œuvre de l'art. 50 Cst.	3499
4 Mesures fédérales en lien avec l'art. 50 Cst.	3501
4.1 Remarques préliminaires	3501
4.2 Instructions à l'attention de l'administration	3501
4.2.1 Lignes directrices à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes	3501
4.2.2 Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral	3501
4.3 Mesures institutionnelles	3502
4.3.1 Loi sur la consultation	3502
4.3.2 Conférence tripartite sur les agglomérations	3502
4.3.3 Charte européenne de l'autonomie locale	3503
4.3.4 Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales	3504
4.3.5 Collaboration au sein de l'administration fédérale	3504
4.4 Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	3505
4.5 Stratégies territoriales de la Confédération	3506
4.5.1 Condensé	3506
4.5.2 Politique des agglomérations de la Confédération 2016+	3507
4.5.3 Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne	3508
4.6 Mesures impliquant les communes ou mises en œuvre dans le cadre de la collaboration tripartite	3509
5 Pratique des autorités fédérales dans l'application de l'art. 50 Cst.	3510
5.1 Devoirs de considération dans les messages du Conseil fédéral et dans les propositions au Conseil fédéral	3510

5.2	Indications sur les conséquences pour les communes dans les messages du Conseil fédéral	3510
5.3	Indications sur les conséquences pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne dans les messages du Conseil fédéral	3511
6	Art. 50 Cst.: chemin parcouru et améliorations nécessaires	3512
6.1	Art. 50 Cst.: une nouveauté modeste et efficace	3512
6.2	Travaux en cours	3513
6.3	Autres travaux à entreprendre	3514
6.3.1	Aptitude des communes à mettre en œuvre les mesures de la Confédération	3514
6.3.2	Participation des communes lors de l'élaboration d'actes	3515
6.3.3	Meilleure utilisation de la procédure de consultation	3515
6.3.4	Indications sur les conséquences territoriales dans les messages du Conseil fédéral et dans les propositions au Conseil fédéral	3516
6.3.5	Evaluation et adaptation de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire	3516
6.3.6	Amélioration des bases statistiques	3517
6.3.7	Conclusions	3518
	Bibliographie	3519
	Abréviations	3521

Rapport

1 Contexte

1.1 Postulat Fluri 13.3820 et Germann 13.3835

Le conseiller national Fluri et le conseiller aux Etats Germann ont déposé le 26 septembre 2013 deux postulats de même teneur (Fluri 13.3820 et Germann 13.3835 «Application de l'article 50 de la Constitution. Evaluation après dix ans»). Le texte chargeait le Conseil fédéral d'élaborer un rapport sur la mise en œuvre de l'art. 50 de la Constitution (Cst.)¹ en veillant aux points suivants: présenter, en se fondant sur les expériences accumulées, les effets de l'article, la façon dont il est interprété par les différents services fédéraux, ainsi que son utilité de manière générale; analyser si les attentes ont été satisfaites et quelles influences l'article a pu avoir lors de prises de décisions politiques; et proposer des solutions pour améliorer la mise en œuvre de l'article. Conformément aux propositions du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a accepté le postulat Germann le 11 décembre 2013 et le Conseil national le postulat Fluri le 13 décembre 2013.

1.2 Autres interventions

Par son postulat 02.3083 «Constitution fédérale. Mise en œuvre de l'article réglant la question des communes, des villes et des régions de montagne», le conseiller national Rudolf Joder s'était déjà enquis de la mise en œuvre de l'art. 50 Cst. Le Conseil fédéral était en faveur du postulat et le Conseil national l'a accepté le 21 juin 2002. Dans son rapport du 23 juin 2004 sur les motions et les postulats des conseils législatifs 2003, le Conseil fédéral a proposé de classer le postulat, avançant que la publication des lignes directrices du 16 octobre 2002 (voir ch. 4.2.1) et la création de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) (voir ch. 4.3.2) avaient permis d'y répondre. La proposition a été acceptée.

Deux autres interventions méritent d'être évoquées. Par sa motion 03.3136 «Organisation d'une conférence sur le développement de l'espace rural et des régions de montagne», le conseiller aux Etats Hansruedi Stadler a invité le Conseil fédéral à «envisager la création d'une conférence semblable à la Conférence des agglomérations, qui se vouerait au développement de l'espace rural et de la région de montagne». Des discussions ont encore lieu aujourd'hui sur la manière la plus judicieuse de mettre en œuvre ce projet (voir ch. 6.2). La motion Maissen 11.3927 «Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux», adoptée en 2012 par les deux conseils, a chargé le Conseil fédéral «d'élaborer, en collaboration avec les représentants les plus importants des régions de montagne et des espaces ruraux, une stratégie cohérente pour les régions et espaces concernés». Cette motion a déjà été mise en œuvre (voir ch. 4.5.3).

¹ RS 101

1.3 Procédure

La tâche de mener l'évaluation de la mise en œuvre de l'art. 50 Cst. a été confiée au Département fédéral de justice et police (DFJP) et, plus particulièrement, à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Ce dernier a mis en place un groupe d'accompagnement composé de représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de l'Association des communes suisses (ACS), de l'Union des villes suisses (UVS), du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)². Le groupe d'accompagnement a pu donner son avis sur le concept et sur le projet de rapport.

2 Art. 50 Cst. relatif aux communes

2.1 Autres interventions

L'ancienne constitution de 1874³ (aCst.) ne comportait aucune disposition spécifique sur les communes⁴. Elle ne mentionnait du reste ni les villes ni les agglomérations, contrairement aux régions de montagne, qui, elles, figuraient aux art. 36^{quater} (redevance sur le trafic des poids lourds) et 42^{ter} (péréquation financière) aCst.

A la fin du siècle dernier, les centres urbains se sont retrouvés face à des défis nouveaux. La ville est alors devenue un objet d'étude scientifique et les rapports entre la Confédération et les communes ont fait leur apparition dans le domaine du droit. (Thürer 1986, Kägi-Diener 1998). Le programme national de recherche «Ville et transport» a été lancé à la fin des années 80 (voir Klöti/Haldemann/Schenkel 1993). Le thème des villes et des agglomérations est également devenu un enjeu politique. L'UVS a demandé en 1994 que soit mise en place une stratégie pour les villes. En 1996, le conseiller national Hansueli von Allmen a déposé une motion⁵ visant à ce que la Cst. traite les communes comme une composante à part entière de l'Etat fédéral. Au printemps 1997, l'USV et l'ACS ont demandé conjointement au Parlement d'inscrire dans la Cst. un article définissant la Confédération, les cantons et les communes comme les partenaires de l'Etat fédéral, exigeant de la Confédération qu'elle tienne compte des conséquences de son activité pour les communes et garantissant que la Confédération et les cantons respectent l'autonomie communale. En raison de ces sollicitations, la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national a adapté la disposition proposée par le Conseil fédéral⁶ pour en faire l'art. 50 en vigueur aujourd'hui. Le Conseil des Etats soutenait originellement une

² Le groupe d'accompagnement était composé de Werner Bussmann (OFJ, président), Annette Christeler Kappeler (SECO), Thomas Egger (SAB), Ueli König/Reto Lindegger (ACS), Thomas Minger (CdC), Martin Tschirren (UVS) et Florian Schuppli (ARE).

³ Se trouve sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Recueil systématique > Recherche «Cst.» > Révisions: Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 > Toutes les versions: 07.02.1999.

⁴ Les communes étaient évoquées en lien avec différentes compétences fédérales (art. 31^{quinquies}, al. 3, 41^{bis}, al. 2, 41^{ter}, al. 2 et 5, let. c, 42^{quinquies}, al. 1 à 3, 43, al. 4 à 6, 44, al. 2 et 3, 74, al. 4, et 100, al. 2, aCst.).

⁵ Motion von Allmen 96.3414 «Coopération au sein de l'Etat fédéral».

⁶ L'art. 41 du projet de Constitution de 1996 avait la teneur suivante: «Les cantons déterminent l'organisation des communes et leur autonomie» (FF 1997 605).

autre version et a proposé d'ajouter, dans l'al. 3, «régions de montagne» à l'expression «villes et agglomérations urbaines».

L'art. 50 occupe une section du titre 3 Cst. «Confédération, cantons et communes» à lui tout seul, soit entre la section «Collaboration entre la Confédération et les cantons» et la section «Garanties fédérales».

2.2 Contenu

Le contenu des trois alinéas de l'art. 50 est le suivant:

2.2.1 Al. 1: garantie de l'autonomie communale

La Confédération garantit aux communes le droit à l'autonomie dans les limites du droit cantonal (voir ATF 131 I 91). La détermination du statut et des fonctions des communes est donc essentiellement du ressort des cantons (voir Tschannen 2011: 246). La garantie de l'autonomie communale inscrite dans la Cst. n'a pas de caractère contraignant et ne peut être invoquée par les communes auprès de la Confédération. Pour cette dernière, la disposition a essentiellement une valeur politique. Une partie de la doctrine soutient toutefois qu'une autonomie minimale doit être garantie (Aubert 2003: n° 6; Biaggini 2007: art. 50, n° 3), autrement dit que la disposition a valeur de garantie institutionnelle (Kägi-Diener 2014: n° 9).

Les communes peuvent en dernier recours intenter une action en droit public auprès du Tribunal fédéral en cas de violation de leur autonomie (art. 189, al. 1, let. e, Cst. et art. 82, 89, al. 2, let. c, et 95, let. c, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral⁷). Dans certains cas, elles ne peuvent agir que par recours constitutionnel subsidiaire (voir ATF 140 I 285 consid. 1.2). La jurisprudence en matière d'autonomie communale existe depuis longtemps et est relativement étoffée (voir Kägi-Diener 2014: n° 9 à 16; Tschannen 2011: 246–253; Meyer 2011: 12 ss).

2.2.2 Al. 2: prise en compte des intérêts des communes

La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes. Cette disposition a une dimension *institutionnelle*. Elle vise l'activité des chambres fédérales, du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Le terme «activité» englobe différentes mesures, telles que la législation, l'élaboration de programmes, les travaux publics, les décisions financières et les activités de l'administration. Le choix de l'expression «tenir compte» implique que la Confédération est tenue d'évaluer les effets de cette activité pour les communes, en tant que niveau étatique, et, dans la mesure du possible, d'éviter les effets indésirables pour celles-ci. Des effets indésirables pourraient par exemple découler de modifications législatives qui feraient (inutilement) augmenter la charge de travail des autorités communales, ce qui pourrait alors favoriser un transfert des tâches auprès des districts ou des cantons. Les conséquences pour les communes sont toutefois difficiles à évaluer du

⁷ RS 173.110

fait que tous les cantons ne mettent pas le droit fédéral en œuvre de la même manière.

Les al. 2 et 3 (voir point suivant) obligent les chambres fédérales, le Conseil fédéral et l'administration fédérale à prendre en considération les intérêts des communes dans leur activité, autrement dit à agir en connaissance de cause. L'obligation ne porte pas sur le résultat final (Biaggini 2007: art. 50, n° 8). Ces organes jouissent donc d'une certaine marge d'appréciation pour choisir dans quelle mesure ils veulent tenir compte des informations dont ils disposent.

2.2.3 **Al. 3: prise en considération de la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne**

L'al. 3 aborde la question sous un autre angle. Même si à première vue il semble avoir une dimension institutionnelle (notamment ciblée sur les «villes»), comme l'al. 2 (ciblé sur les «communes»), l'accent est mis ici sur la dimension *territoriale*. En effet, la disposition prévoit que la Confédération «prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne». L'expression «prendre en considération» implique le même devoir que «tenir compte» dans l'alinéa précédent.

L'al. 3 porte d'une part sur *les villes et les agglomérations urbaines*, d'autre part sur les régions de montagne. Conformément à une définition de 2000 de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le terme «région urbaine» englobait, jusqu'à fin 2014, les agglomérations urbaines et les villes isolées. Différentes politiques ont été mises en place sur la base de cette définition. L'OFS a depuis revu sa définition d'une agglomération et parle, depuis décembre 2014, d'«espace à caractère urbain». La nouvelle définition englobe les agglomérations. Les données statistiques obtenues ces dernières décennies ont montré que les agglomérations évoluaient de manière dynamique. L'ancienne définition ne permettait pas de rendre suffisamment compte de ce phénomène et les résultats réagissaient trop fortement aux fusions de communes. En outre, certains éléments statistiques ont cessé d'être recensés. La nouvelle définition, en revanche, s'appuie sur des données actuelles. Elle englobe autant des critères morphologiques que des critères fonctionnels. Selon cette définition, il existe en Suisse plusieurs catégories d'espaces à caractère urbain: les communes-centres d'agglomération, les communes de couronne d'agglomération, les communes multi-orientées (communes qui, du point de vue fonctionnel, sont orientées non pas sur un, mais sur plusieurs centres d'agglomération) et les communes-centres hors agglomération. Les autres communes sont qualifiées de «rurales sans caractère urbain». Différents travaux et clarifications seront encore nécessaires avant que la nouvelle définition ne puisse servir de base pour des décisions politiques.

L'al. 3 porte également sur *les régions de montagne*. Ce concept figure dans différents textes législatifs⁸, mais est utilisé pour des délimitations géographiques qui

⁸ Art. 8 de la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (RS 725.13), art. 6 de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (RS 836.1), art. 2 de la loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (RS 844) et art. 4, al. 2, let. b, de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0).

sont partiellement différentes d'un texte à l'autre. Dans le cadre de la politique régionale, le terme «région de montagne» est utilisé en référence au potentiel économique régional. La notion a été définie dans la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne, laquelle a été remplacée par la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale⁹. Dans le cadre du cadastre de la production agricole, les régions de montagne sont définies en fonction des conditions climatiques, des voies de communication et de la configuration du terrain.

Ensemble, les «villes et les agglomérations urbaines» et les «régions de montagne» accueillent la plus grande partie de la population et recouvrent la plus grande partie du territoire du pays. Les deux types de régions peuvent coïncider en certains endroits, à savoir dans les villes et agglomérations situées en régions de montagne (par ex. La Chaux-de-Fonds, Interlaken, Davos, Brigue). Ainsi, une part importante des mesures de la Confédération en lien avec le territoire sont soumises à l'art. 50, al. 3, Cst. Tschannen (2011: 245) est d'ailleurs critique à l'égard de l'al. 3 et le qualifie de «norme applicable à tout et n'importe quoi» (*nahezu flächendeckende Allerweltsnorm*). Son champ d'application large est néanmoins le résultat d'un compromis voulu par les différentes parties. Le but de la disposition est de permettre une politique fédérale différenciée favorable autant aux régions urbaines qu'aux régions structurellement faibles.

L'art. 50, al. 3, ne couvre pas les zones rurales hors des régions de montagne qui ne sont pas rattachées à une agglomération (par ex. les zones rurales du plateau suisse). La Confédération les a toutefois déjà prises et les prend encore en compte dans différentes politiques ayant des effets sur les espaces ruraux, notamment dans sa politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (voir ch. 4.5.3).

2.3 Apports

Du point de vue du droit constitutionnel, l'entrée en vigueur de l'art. 50 Cst. a entraîné principalement les changements suivants:

- L'art. 50 a une grande portée symbolique, et donc politique. Les communes, en tant que niveau étatique, sont pour la première fois mentionnées explicitement dans la Cst. Dans l'ancienne constitution, elles étaient passées sous silence. A lui tout seul, l'art. 50 ne reflète toutefois pas l'importance des communes dans l'Etat fédéral (28 % des recettes et des dépenses de l'Etat, 32 % des emplois de la fonction publique). Il en va de même des cantons: les tâches importantes et très diverses qui leur incombent ne figurent qu'en filigrane dans la Cst. (au chapitre Compétences, art. 54 à 125). Les tâches assumées de manière autonome par les cantons, notamment dans le domaine de l'éducation, de la santé et de la culture, ne sont pas évoquées. Néanmoins, si la Cst. se contente d'énumérer les compétences de la Confédération et passe celles des cantons et des communes sous silence, c'est également pour laisser une grande autonomie à ces deux niveaux étatiques. Du reste, toute extension des compétences de la Confédération nécessite une modification de la Cst., et doit donc être acceptée par le peuple et les cantons.

⁹ RS 901.0

- En tant que disposition-programme, l’art. 50, al. 1, garantit le plus grand respect possible de l’autonomie communale (Meyer 2011: 415).
- L’art. 50 est particulièrement important pour les villes et les agglomérations urbaines. La nouvelle constitution reflète l’importance de celles-ci pour la Suisse d’aujourd’hui. Les régions de montagne étaient, quant à elles, déjà mentionnées dans l’ancienne constitution.
- L’autonomie des communes est inscrite dans la Cst. Ses limites sont toutefois définies par le droit cantonal.
- L’art. 50 ne confère pas plus de compétences à la Confédération qu’elle n’en avait auparavant. La disposition, telle quelle, n’est pas une base suffisante pour prévoir des subventions à l’égard des entités concernées. Des mesures de ce genre (par ex. en faveur des agglomérations ou des régions de montagne) doivent se fonder sur des compétences fédérales idoines. La marge d’action de la Confédération dépend donc des compétences que la Cst. lui octroie dans chaque domaine.
- Les al. 2 et 3 de l’art. 50 imposent de nouvelles obligations à la Confédération vis-à-vis des communes, et en particulier des villes, des agglomérations et des régions de montagne. Ils lui enjoignent de prendre en considération leur situation particulière. Ces obligations correspondent à des règles de comportement que les autorités fédérales sont tenues de respecter autant dans la mise en œuvre du droit, que dans son exécution ou dans le cadre de la jurisprudence (voir Kölz 2001: 17 ss).

3 Modèle de mise en œuvre de l’art. 50 Cst.

Un modèle de mise en œuvre présente des réflexions et des scénarios sur la manière dont une norme pourrait être mise en œuvre, y compris les conséquences qui en découleraient. Il présente les différentes étapes nécessaires pour que la norme produise concrètement des effets.

Le modèle de mise en œuvre de l’art. 50 est présenté dans le tableau 1 :

Tableau 1

Art. 50 Cst.			
	Al. 1	Al. 2	Al. 3
Autorités d'exécution	Tribunaux	Assemblée féd., Conseil féd., admin. féd.	Assemblée féd., Conseil féd., admin. féd., en particulier ARE et SECO
Actes de mise en œuvre et mesures en lien avec l'art. 50	Jugements	<ul style="list-style-type: none"> – Lignes directrices du Conseil féd. du 16 oct. 2002 – Aide-mémoire sur la présentation des messages – Convention sur la Conférence tripartite sur les agglomérations – Ratification de la Charte de l'autonomie locale – Loi sur la consultation 	
		<div style="text-align: center;"> ↓ Approbation de stratégies </div>	
Changements de pratique des autorités fédérales	↓ –10	<div style="text-align: center;"> ↓ Les autorités fédérales chargées d'élaborer des actes de mise en œuvre prennent en compte les conséquences de ceux-ci pour les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne et en font état dans des propositions au Conseil féd. et dans les messages. ↓ Les actes définitifs tiennent compte de ces aspects: ↓ ↓ </div>	
Effets escomptés	Garantie de l'autonomie communale	Prise en compte des intérêts des communes	Prise en compte de la situation particulière des villes, des agglomérations et des régions de montagne

Le modèle ci-dessus présente des hypothèses sur la manière dont les tribunaux et l'administration appliqueront l'art. 50 et sur les conséquences de cette application. Il n'est toutefois par certain que les chaînes de causalité présentées puissent s'observer dans les faits. Alors que certains actes ou certaines instructions, comme les lignes directrices du 16 octobre 2002 à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes (voir ch. 4.2.1), sont indubitablement une «mise en œuvre» de l'art. 50 de la nouvelle constitution, ce lien de causalité est moins certain pour d'autres développements. En effet, certains problèmes et défis (par ex. défis en zones urbaines, espaces fonctionnels, exigences de mise en œuvre toujours plus complexes) qui ont contribué à ce que l'art. 50 soit inscrit dans la Cst. auraient probablement donné lieu, dans tous les cas, à l'élaboration d'actes ou la mise en place de mesures de la part de la Confédération, même en l'absence de cette base constitutionnelle.

¹⁰ Le Parlement a renoncé à proposer une disposition contraignant explicitement la Confédération à respecter le principe de l'autonomie communale (voir BO E tiré à part 1998: 4 s.; et Kägi-Diener 2014: n° 11).

4 Mesures fédérales en lien avec l'art. 50 Cst.

4.1 Remarques préliminaires

La Confédération avait déjà pris des mesures en lien avec les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne avant l'entrée en vigueur de l'art. 50. Elle veille depuis longtemps notamment à soutenir les régions montagnes en fonction de leurs particularités. Les points ci-dessous présentent donc essentiellement les mesures prises par la Confédération depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution le 1^{er} janvier 2000. Le soutien apporté aux régions de montagne avant cette date, par exemple dans le cadre de la Nouvelle politique régionale et de la politique agricole, ne sera pas abordé, même si ces politiques sectorielles ont continué depuis 2000 à déployer des effets importants en matière de territoire.

Ont été retenues, d'une part, les mesures prises directement en vue de mettre en œuvre l'art. 50 (notamment les instructions à l'attention de l'administration) et, d'autre part, les mesures qui, sur le fond, présentent un lien étroit avec l'art. 50, sans pour autant en découler directement.

4.2 Instructions à l'attention de l'administration

4.2.1 Lignes directrices à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes

Le Conseil fédéral a édicté le 16 octobre 2002 des lignes directrices à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes¹¹. Ces lignes directrices sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2002. Du fait qu'il s'agit d'instructions, elles ne figurent pas au recueil systématique, mais sont néanmoins accessibles sur le site de l'OFJ¹². L'OFJ a informé le 26 octobre 2005 tous les offices de l'existence de ces lignes directrices en leur envoyant un aperçu des points essentiels, notamment concernant l'implication des villes et des communes dans les travaux législatifs (les contacts entre la Confédération et les communes, sauf exceptions, se font par le biais de la collaboration tripartite avec les cantons; en ce qui concerne l'élaboration de nouveaux actes, les communes doivent pouvoir s'exprimer par le biais de procédures administratives et faire recours par voie administrative ou judiciaire en cas opportun).

4.2.2 Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral

L'art. 141, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹³ contient une liste des points que le Conseil fédéral doit développer dans ses messages. L'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral¹⁴ revient plus

¹¹ FF 2002 7795

¹² www.ofj.admin.ch > Etat et citoyen > Fédéralisme.

¹³ RS 171.10

¹⁴ www.chf.admin.ch > Documentation > Langues > Documents en français.

en détail sur cette disposition et définit des exigences supplémentaires. L'ancêtre de l'aide-mémoire actuel, le schéma général pour l'établissement des messages du Conseil fédéral à l'intention des Chambres (antérieur à l'entrée en vigueur de l'art. 50), prévoyait déjà que les conséquences pour les communes en matière de finances et de personnel devaient être exposées. Dans le cadre d'un projet mené par un groupe de travail interdépartemental visant à améliorer les messages, la Chancellerie fédérale a élaboré l'aide-mémoire actuel, qui a été publié pour la première fois en 2006. La version d'alors contient des prescriptions sur la présentation des conséquences pour les cantons et les communes en matière notamment de finances et de personnel (ch. 3.2 du schéma) et de celles pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne (ch. 3.4 «Autres conséquences»). Dans la version de 2012, ces deux aspects ont été réunis au ch. 3.2 «Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne». Les exigences de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst. ont donc été mises en œuvre dans un texte cohérent. L'aide-mémoire est également utilisé pour la rédaction de rapports de commissions en réponse à des initiatives parlementaires.

4.3 Mesures institutionnelles

4.3.1 Loi sur la consultation

L'art. 4, al. 2, let. c, de la loi sur 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁵ prévoit que «les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national» sont invitées à donner leur avis. La participation de ces associations au processus législatif est ainsi garantie sur le plan juridique. Elle était toutefois déjà effective avant l'entrée en vigueur de la disposition.

La loi ne précisait pas exactement dans quelle mesure les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne devaient être invitées à prendre part aux auditions. Elles le sont dans de nombreux cas. Toutefois, la modification du 26 septembre 2014 de la LCo¹⁶ a supprimé la différence entre consultation et audition.

4.3.2 Conférence tripartite sur les agglomérations

La CTA est une plateforme politique permettant à la Confédération, aux cantons, aux villes et aux communes de collaborer étroitement pour la mise en œuvre d'une politique commune des agglomérations suisses. Elle a été fondée le 20 février 2001 par le Conseil fédéral, la CdC, l'UVS et l'ACS. Son statut est défini dans la Convention du 30 décembre 2011 entre la Confédération et les cantons ainsi que les villes et communes relative à la reconduction de la Conférence tripartite sur les agglomérations¹⁷. En plus de l'échange d'informations, la CTA vise le renforcement de la collaboration dans les agglomérations et la résolution de certains problèmes auxquels les agglomérations sont confrontées. La nouvelle convention de 2011 fixe en

¹⁵ RS 172.061

¹⁶ FF 2014 7005

¹⁷ RS 701

outre comme objectif d'«envisager l'association des espaces ruraux à la collaboration tripartite».

De 2001 à 2014, la CTA s'est notamment concentrée sur l'orientation stratégique et le développement de la politique des agglomérations. A ce propos, le rapport du 26 septembre 2007 sur la politique cantonale des agglomérations et la Stratégie tripartite du 7 juin 2013 sur le développement de la politique des agglomérations méritent d'être mentionnés. La CTA a en outre développé des modèles institutionnels de collaboration, ainsi que des solutions et des mesures dans des domaines particuliers, notamment en matière d'étrangers et d'intégration. Elle a également produit un rapport sur l'intégration des espaces ruraux dans la collaboration tripartite (voir ch. 6.2).

Les parties concernées sont d'avis que la CTA est une plateforme efficace pour mettre en commun les points de vue des trois niveaux étatiques sur des questions importantes et pour donner l'impulsion nécessaire à la recherche de solutions. Elle permet en particulier d'aborder de manière pragmatique des thèmes pour lesquels il n'existe pas d'autre plateforme de discussion. Elle ne dispose d'un budget que pour ses projets (principalement des études) et n'a pas de compétence décisionnelle. Elle ne dispose donc pas de moyens d'action. Elle vise en premier lieu à aider les différents acteurs à échanger des informations, à se consulter et à mettre au point des solutions communes. Elle tente également de lancer des processus politiques par le biais de recommandations. Les travaux de mise en œuvre incombent toutefois aux acteurs institutionnels.

La CTA est la seule plateforme de collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes qui porte sur différents thèmes politiques. D'autres formes de collaboration entre les trois niveaux étatiques portant sur des tâches particulières ou sur des mesures ayant une incidence sur les villes, les agglomérations et les régions de montagne sont présentées au ch. 4.6.

4.3.3 Charte européenne de l'autonomie locale

Les intérêts des communes sont également défendus par la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985¹⁸. Elaborée par le Conseil de l'Europe, elle a été ouverte à signature en 1985. Sa ratification par la Suisse a été bloquée pendant longtemps, car les cantons craignaient de se voir limiter dans leur compétence à régler les affaires communales. Entre 2002 et 2003, la Confédération, les cantons et les associations communales ont fini par trouver un accord. Le 19 décembre 2003, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message relatif à la Charte européenne de l'autonomie locale respectueux du compromis atteint (en indiquant les articles de la Charte exclus du champ d'application pour la Suisse)¹⁹. Le Parlement a approuvé la Charte le 15 décembre 2004. Celle-ci contient des principes politiques, administratifs et financiers garantissant aux collectivités locales le droit de régler leurs affaires de la manière la plus autonome possible. De manière générale, les droits inscrits dans la Charte correspondent au cadre fixé par les cantons à leurs communes. Certaines dispositions sont directement applicables, comme celles garantissant que les collectivités locales doivent être consultées pour toute modification de leurs limites

¹⁸ RS 0.102

¹⁹ FF 2004 71

territoriales. L'art. 2 de la Charte prévoit que «le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution». La législation interne englobe aussi les lois et les constitutions cantonales. L'art. 50, al. 1, Cst. permettait déjà de satisfaire à cette exigence, avant même l'entrée en vigueur de la Charte pour la Suisse au 1^{er} juin 2005. Dans un sens, ces deux dispositions sont concomitantes: l'art. 50 Cst. peut être considéré autant comme la mise en œuvre de l'art. 2 de la Charte que comme la condition ayant permis la ratification de cette dernière.

4.3.4 Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

Même si elle a été approuvée par le Parlement le 3 décembre 1981, la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales²⁰ (aussi appelée Convention de Madrid et augmentée de trois protocoles additionnels) s'insère aussi dans le contexte de l'art. 50 Cst. Elle vise à promouvoir et à faciliter la conclusion de traités entre régions et communes situées de part et d'autre d'une frontière. Elle offre un cadre juridique à la collaboration transfrontalière entre collectivités de niveau inférieur à l'Etat national, par exemple dans les domaines du développement régional, urbain ou rural, de l'environnement, des infrastructures et de la gestion des calamités. La Convention facilite ces types de collaboration dans les régions transfrontalières, y compris les agglomérations.

En s'appuyant sur la Convention-cadre, la Suisse a conclu des traités avec les Etats voisins, notamment pour faciliter la collaboration dans les agglomérations transfrontalières²¹. En 1996, le Conseil fédéral a signé avec l'Allemagne, la France et le Luxembourg l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux²². Cet accord a été signé originellement au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, mais il profite aujourd'hui aussi aux cantons de Schaffhouse, de Berne, de Neuchâtel, de Vaud, de Genève et du Valais.

4.3.5 Collaboration au sein de l'administration fédérale

L'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire²³ s'applique aux collaborations, dans différents domaines, qui ont un lien avec la politique territoriale. Elle se fonde sur les art. 8, 55 et 57 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement

²⁰ RS 0.131.1

²¹ Accord du 21 septembre 2000 entre le Conseil fédéral suisse, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française sur la coopération transfrontalière dans la région du Rhin Supérieur (RS 0.131.21); Accord-cadre du 24 février 1993 entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales (RS 0.131.245.4).

²² Non publié au RO.

²³ RS 709.17

et de l'administration²⁴ et vise à renforcer la coopération et la coordination en matière d'organisation du territoire, d'une part, entre la politique d'organisation du territoire et la politique régionale et, d'autre part, entre la politique d'organisation du territoire et les autres tâches de la Confédération. Elle oblige les départements, les offices et les services fédéraux à coopérer et à se coordonner en matière d'organisation du territoire et définit les tâches et le fonctionnement de deux organismes: le Conseil de l'organisation du territoire et la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire.

Organe fédéral interne, la Conférence pour l'organisation du territoire, définie aux art. 6 à 8 de l'ordonnance évoquée à l'alinéa précédent, joue un rôle important pour la collaboration dans les différents secteurs. Elle sert de plateforme d'information et de coordination pour toutes les activités en lien avec le territoire. Elle aide les organes fédéraux à accomplir leurs tâches en lien avec le territoire et coordonne ces dernières dans le contexte global de la politique territoriale.

De 2001 à 2011, le Réseau de la politique des agglomérations, composé de représentants de plusieurs services de la Confédération, a assuré l'échange d'informations et la coordination des thématiques importantes pour la politique des agglomérations. Dans le cadre de l'examen de l'ordonnance sur la coordination, on étudiera l'opportunité de compléter la collaboration entre l'ARE et le SECO en instituant un groupe d'experts pour la politique des agglomérations. Cette mesure renforcerait la collaboration horizontale au niveau fédéral (Conseil fédéral 2015a: 59 s.).

La Conférence pour l'organisation du territoire a créé en 2002 le Réseau de la Confédération pour l'espace rural. Réunissant l'ARE, l'Office fédéral de l'agriculture et le SECO, celui-ci a pour tâche de coordonner et de mettre en réseau les politiques sectorielles de la Confédération pour l'espace rural au-delà des procédures existantes. L'examen de l'ordonnance sur la coordination sera l'occasion d'évaluer et, si nécessaire, d'adapter la composition et le fonctionnement du Réseau (Conseil fédéral 2015b: 76 s.).

4.4 Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)²⁵ a été, après la réforme de la justice et celle des droits populaires, la troisième grande réforme matérielle entreprise dans le cadre de la révision totale de la constitution.

La RPT concerne en premier lieu la Confédération et les cantons (l'UVS a toutefois été représentée lors de l'organisation du projet). Elle tient compte du principe de territorialité et prévoit que les cantons sont compétents, par exemple, pour gérer les conséquences de la RPT dans les rapports intracantonaux et pour régler la péréquation financière entre les communes. La RPT respecte donc le principe selon lequel le législateur fédéral s'imisce le moins possible dans les rapports entre les cantons et les communes.

²⁴ RS 172.010

²⁵ Message: FF 2002 2155; arrêté fédéral: FF 2003 6035.

Le RPT porte sur les quatre aspects suivants:

- répartition des tâches et responsabilité pour leur financement (désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons);
- réglementation de la collaboration entre la Confédération et les cantons pour les tâches assumées en commun;
- collaboration intercantonale avec compensation des charges;
- péréquation financière au sens strict: péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur.

La péréquation financière au sens strict est étroitement liée au territoire, mais est structurée par canton. Les espaces visés à l'art. 50, al. 3, Cst, à savoir les villes, les agglomérations urbaines et les régions de montagne, jouent un rôle dans la compensation des charges. La compensation des charges est assumée entièrement par la Confédération. Les charges compensées peuvent être de nature géotopographique ou sociodémographique. Parmi les charges sociodémographiques, on distingue entre les charges excessives liées à la structure de la population et les charges excessives propres aux villes-centres. Profitent de la compensation les cantons qui présentent l'un des types de charges. L'étendue de la compensation est plus importante pour les charges géotopographiques que pour les charges sociodémographiques.

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, autre aspect important de la RPT, vise surtout les cantons où se situent des villes-centres. Depuis la réforme, les sommes accordées au titre de la compensation des charges dans le cadre de la collaboration intercantonale ont fortement augmenté (Conseil fédéral 2014: ch. 5.7). La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges est inscrite à l'art. 48a Cst. et à la section 4 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges²⁶. La pratique en la matière se fonde sur l'accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges²⁷.

4.5 Stratégies territoriales de la Confédération

4.5.1 Condensé

Le Projet de territoire Suisse²⁸, approuvé par le Conseil fédéral en 2012, est la première stratégie pour un développement territorial durable en Suisse qui a été conçue par les trois niveaux étatiques. La concrétisation et la mise en œuvre du Projet incombent à la Confédération, aux cantons, aux villes et aux communes. La poursuite de la politique des agglomérations (voir ch. 4.5.2) et la mise en place d'une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne (voir ch. 4.5.3) contribuent de ce point de vue à concrétiser le Projet de territoire Suisse.

Le 18 février 2015, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur la politique d'agglomérations 2016+²⁹, dans le respect de la Stratégie tripartite pour une poli-

²⁶ RS 613.2

²⁷ www.cdc.ch > Thèmes > RPT et collaboration intercantonale

²⁸ www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Stratégie et planification

²⁹ Conseil fédéral 2015a

tique suisse des agglomérations³⁰, et le rapport sur la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne³¹. Ces deux politiques sont déterminantes pour le développement territorial en Suisse. Elles se complètent et contribuent de manière importante à la mise en œuvre du Projet de territoire Suisse. Les stratégies territoriales qui y sont définies tiennent compte autant des défis communs aux villes et aux campagnes que de ceux propres à chacun de ces espaces, et assureront un développement territorial cohérent. Elles contribueront en outre beaucoup au maintien et au renforcement de la cohésion nationale.

Ces deux politiques respectent le principe inscrit à l'art. 50, al. 3, Cst. selon lequel la Confédération doit prendre en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. L'art. 50 est le point de départ de ces politiques, mais ne confère pas de compétences à la Confédération (voir ch. 2.3). Pour mettre en œuvre ce principe dans le cadre des politiques relatives aux agglomérations, aux espaces ruraux et aux régions de montagne, la Confédération doit s'appuyer sur les compétences que lui confèrent d'autres articles de la Cst.

4.5.2 Politique des agglomérations de la Confédération 2016+

Pour affronter les différents problèmes et défis propres aux villes-centres et aux agglomérations, la Confédération a mis en place en 2001 une politique fédérale des agglomérations (Conseil fédéral 2001). Celle-ci a en particulier permis d'améliorer les collaborations horizontales et verticales. Grâce aux projets d'agglomération Transports et urbanisation, les développements en la matière ont pu être harmonisés.

Sur la base d'une évaluation externe (CEAT, EBP et Infrac 2010) et d'une évaluation interne (Office fédéral du gouvernement du territoire et Secrétariat d'Etat à l'économie 2011), le Conseil fédéral a décidé le 20 avril 2011 de poursuivre le développement de la politique des agglomérations. Il a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC; ARE) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR; SECO) de lui soumettre en 2014 une proposition de politique des agglomérations pour la législature 2016–2019.

L'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³² prévoit comme objectif 101: «adopter la politique des agglomérations de la Confédération pour la législature 2016 à 2019». Les Perspectives 2025 de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale présentent la politique des agglomérations comme un élément important pour l'attractivité et la compétitivité de la place économique suisse. Pour maintenir et améliorer la capacité d'action de l'Etat et des institutions, il sera particulièrement important de continuer à améliorer la collaboration au sein des agglomérations, dont la prospérité de notre pays dépend fortement. Une bonne politique d'agglomération doit pourvoir à la création des infrastructures et des autres conditions propres à assurer l'essor économique des agglomérations urbaines (Chancellerie fédérale 2012).

³⁰ www.are.admin.ch > Villes et agglomérations > Organes de coordination et de travail en commun > Conférence tripartite des agglomérations

³¹ Conseil fédéral 2015b

³² FF 2012 6667 6676

Le but de cette politique sera de consolider et d'optimiser la politique mise en place en 2001 en tenant compte des nouveaux défis. Les objectifs, les thèmes et les approches proposés s'inspirent beaucoup de la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations (Conférence tripartite sur les agglomérations 2013). En tant que politique transversale, la politique des agglomérations couvre une grande variété de thèmes.

Pour assurer la mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération, il est essentiel de prévoir une reconduction à durée indéterminée des projets d'agglomérations Transports et urbanisation. Cet objectif sera garanti par la création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération³³. Avec son programme «Projets urbains», qui durera jusqu'à fin 2015, la Confédération soutient le développement de quartiers qui présente des défis particuliers. Un programme Cohésion dans les quartiers sera proposé au Conseil fédéral en même temps qu'une adaptation de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire³⁴ en lien avec la révision de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers³⁵ (entre 2016 et 2019). Le programme traitera conjointement les thèmes du développement territorial, de l'intégration, de la construction de logements et de la lutte contre la discrimination. Il existe d'autres instruments et mesures visant à renforcer la collaboration dans plusieurs domaines au niveau fédéral, à simplifier les collaborations transfrontalières dans les villes et les agglomérations et, de pair avec la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, à créer des partenariats entre ville et campagne.

4.5.3 Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

Le Conseil fédéral a été chargé d'élaborer une stratégie cohérente pour le développement des espaces ruraux et des régions de montagne par la motion Maissen 11.3927 «Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux» et par le biais de la mesure 69 (ligne directrice) du programme de la législature 2011 à 2015³⁶ «mener une politique globale de l'espace rural». Il s'agit d'élaborer des lignes directrices concernant l'orientation à donner au développement des campagnes et des régions de montagne. Cette politique globale doit contribuer à renforcer la cohésion sociale et à promouvoir les valeurs communes (objectif 17 du programme de la législature 2011 à 2015).

La politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne se fonde sur deux rapports élaborés, d'une part, par le SECO et, d'autre part, par l'ARE avec le soutien de groupes d'experts tripartites (Office fédéral du développement du territoire 2014 et Secrétariat d'Etat à l'économie 2014). Ces travaux ont permis de définir une vision, des objectifs à long terme et des approches pour la thématique des espaces ruraux et des régions de montagne.

³³ Voir documents de la consultation: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2014 > DETEC

³⁴ RS 700

³⁵ RS 142.20

³⁶ Arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015 (FF 2012 6667 6673)

Il est en outre ressorti de ces travaux qu'il existait déjà de nombreux instruments et mesures, dans différents secteurs, grâce auxquels la Confédération pouvait agir dans le domaine des espaces ruraux et des régions de montagne pour surmonter les défis majeurs et atteindre les objectifs fixés. Il est néanmoins nécessaire d'améliorer la coordination verticale et horizontale des politiques sectorielles de la Confédération et des cantons. De nombreuses politiques ne sont pas définies dans leur dimension territoriale et manquent de cohérence sur ce plan. Il est en outre essentiel d'améliorer le pilotage de l'action de l'Etat, autant dans les rapports horizontaux que dans les rapports verticaux. Un autre aspect important est le soutien aux acteurs régionaux dans l'élaboration de projets de développement et dans une mise en œuvre de leurs politiques sectorielles qui soit cohérente du point de vue du territoire.

Pour atteindre les objectifs définis, la Confédération prévoit des mesures à mettre en œuvre, pour les différents espaces du pays, tantôt uniquement dans le cadre de la politique pour les espaces ruraux, tantôt dans le cadre commun de cette politique et de la politique des agglomérations.

4.6 Mesures impliquant les communes ou mises en œuvre dans le cadre de la collaboration tripartite

De nombreuses mesures de la Confédération sont mises en œuvre par les communes ou concernent directement celles-ci (art. 50, al. 2, Cst.). De même, du point de vue territorial, nombre d'entre elles ont des conséquences pour les villes et les agglomérations, ainsi que pour les régions de montagne (art. 50, al. 3, Cst.). Une présentation exhaustive des actes et des mesures ayant des conséquences pour les communes et les autres espaces visés dépasserait le cadre du présent rapport.

Les offices fédéraux responsables d'élaborer des mesures dans les domaines concernés doivent disposer de suffisamment d'informations pour évaluer les conséquences de celles-ci pour les communes (art. 50, al. 2, Cst.), ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne (art. 50, al. 3, Cst.) (Kägi-Diener 2014: n° 18). Pour favoriser l'échange d'informations et l'approfondissement des thématiques, il existe depuis quelque temps des groupes de travail tripartites en plus de la CTA (voir ch. 4.3.2). Prennent part à ces collaborations, au niveau fédéral, les chefs des départements et les directeurs d'offices concernés, au niveau cantonal, les conférences intercantionales concernées ou la CdC et, au niveau des communes et des espaces visés, les associations faitières concernées (principalement l'ACS, l'UVS et le SAB). De telles collaborations existent dans les domaines du social, de la culture, de la santé, de l'asile, des migrations, du logement, de la cyberadministration, des transports publics et de l'aménagement du territoire. Dans certains domaines spécialisés, il existe aussi des contacts bilatéraux, tantôt institutionnalisés, tantôt informels, entre les directions d'offices fédéraux et les conférences intercantionales, ou rarement avec les associations de communes.

5 Pratique des autorités fédérales dans l'application de l'art. 50 Cst.

5.1 Devoirs de considération dans les messages du Conseil fédéral et dans les propositions au Conseil fédéral

Pour que la Confédération puisse remplir ses devoirs de considération et de pesée des intérêts (voir ch. 2.2.2), les décideurs doivent disposer, notamment au moment de se prononcer sur un acte, d'informations suffisantes sur les conséquences de ceux-ci pour les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne.

Lorsque la décision finale revient aux *Chambres fédérales*, celles-ci reçoivent les informations nécessaires par le biais des messages du Conseil fédéral. L'art. 141, al. 2, LParl contient des prescriptions à ce sujet. Sont particulièrement importants pour les différents acteurs chargés de la mise en œuvre (en particulier les cantons et les communes) les let. d et f de l'art. 141, al. 2, LParl («les modalités de mise en œuvre du projet, l'évaluation à laquelle cette mise en œuvre donnera lieu et les possibilités de mise en œuvre qui ont été examinées au stade préliminaire de la procédure législative») et «des conséquences que le projet et sa mise en œuvre entraînent sur les finances et l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes, les modalités de son financement, les incidences qu'il a eues ou aura sur la planification financière, enfin le rapport coût-utilité des mesures proposées»). Les prescriptions de la LParl sont reprises dans l'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral. Ce document définit d'autres exigences (voir ch. 4.2.2), en particulier celles découlant de l'art. 50, al. 3, Cst. qui ne sont pas (encore) reflétées dans l'art. 141, al. 2, LParl.

Lorsque la décision finale revient au *Conseil fédéral*, les propositions que les départements lui adressent doivent exposer les conséquences qu'aurait cette décision, notamment pour les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne.

Les deux points ci-après ne portent que sur les indications à fournir dans les messages du Conseil fédéral.

5.2 Indications sur les conséquences pour les communes dans les messages du Conseil fédéral

Il n'existe pas d'autorité chargée de vérifier systématiquement si les prescriptions de l'art. 141, al. 2, let. e et f, LParl et de l'aide-mémoire sur la présentation des messages sont respectées. Les *départements* sont tenus eux-mêmes de s'en assurer lorsqu'ils élaborent un projet. Sauf dans des cas exceptionnels, les prescriptions sont respectées. Si un projet est susceptible d'avoir des conséquences pour les communes, les informations sur ce sujet sont généralement présentées au ch. «3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne» (voir ch. 4.2.2).

Comme on l'a déjà expliqué, il s'agit d'une obligation de considérer les intérêts des communes, mais non nécessairement de garantir la priorité de ceux-ci dans le projet final. Par exemple, dans le message du 28 juin 2006 concernant la révision du code

civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation), il est précisé au ch. 3.2 «Conséquences pour les cantons et les communes» que «des réorganisations seront certainement indispensables dans les cantons où l'autorité tutélaire est le conseil communal» et que celles-ci «pourraient avoir pour conséquences une régionalisation des autorités»³⁷. Ainsi, le message met en lumière le décalage entre le nouveau projet et l'ancien droit où les communes avaient de nombreuses compétences en matière de protection de l'enfant et de l'adulte³⁸. Or, le Conseil fédéral propose d'améliorer cette protection tout en étant conscient des conséquences que cela pourrait avoir pour les communes. Le Parlement a ensuite accepté le projet, conscient lui aussi des conséquences qu'il risquait d'avoir pour les communes et les personnes concernées.

Même si les prescriptions sont respectées du point de vue formel, les indications fournies ne sont pas toujours suffisantes quant à leur contenu. Plusieurs facteurs, lors de l'élaboration des projets, peuvent expliquer les faiblesses observées: délais courts, manque de personnel, manque de compréhension vis-à-vis des institutions communales (souvent dû au fait qu'elles ne sont pas suffisamment impliquées dans le processus), ou encore connaissance insuffisante des conséquences pour les communes.

Pour y remédier, il faudrait mieux impliquer les représentants des communes dans les groupes de travail qui élaborent les projets (voir ch. 6.3.2) et davantage utiliser la procédure de consultation pour identifier les conséquences pour les communes (voir ch. 6.3.3).

5.3 Indications sur les conséquences pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne dans les messages du Conseil fédéral

L'art. 50, al. 3, Cst. contient des exigences qui sont similaires à celles du point précédent, mais qui s'appliquent à la «situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne». Les indications à fournir sont à présenter de manière groupée dans un sous-chapitre (voir ch. 4.2.2). De fait, de nombreux projets ont des conséquences territoriales, et donc des conséquences pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne.

Les prescriptions sont respectées, mais les indications fournies ne sont pas toujours suffisantes quant à leur contenu, car de nombreux offices ont des connaissances lacunaires des conséquences territoriales que leurs décisions peuvent avoir dans leurs domaines de compétences. L'ARE, le centre de compétence de la Confédération pour les questions d'aménagement du territoire, ne dispose pas des ressources suffisantes pour vérifier les indications fournies par les autres offices et pour aider ceux-ci dans l'évaluation des conséquences. Dans le cadre des consultations, les cantons et les associations faitières (ACS, UVS et SAB) étudient les conséquences institutionnelles et territoriales des projets de la Confédération et, si nécessaire, soumettent un avis en retour. On observe toutefois que leurs remarques ne sont souvent pas suffisamment prises en compte. Il importe dès lors d'améliorer la manière dont les indications concernant le territoire sont présentées dans les messages.

³⁷ FF 2006 6635 6748

³⁸ FF 2006 6635 6654 s.

Art. 50 Cst.: chemin parcouru et améliorations nécessaires

Art. 50 Cst.: une nouveauté modeste et efficace

La teneur de l'art. 50 Cst. en vigueur a été mise au point lors des délibérations sur la nouvelle constitution. Le Conseil fédéral avait proposé une version plus prudente (voir ch. 2.1). La disposition impose de nouvelles obligations à la Confédération sans lui conférer de nouvelles compétences (voir ch. 2.2 et 2.3). Elle offre une garantie constitutionnelle à l'autonomie communale, dans les limites du droit cantonal. Elle respecte ainsi la compétence cantonale en matière communale. Aucun manquement ou problème de fond n'a été observé dans sa mise œuvre, autant au niveau fédéral que cantonal ou communal. L'art. 50 se distingue par son caractère prudent.

Bien que modeste, la nouvelle disposition a produit des résultats convaincants. Si l'on compare la situation actuelle des communes, des villes, des agglomérations et des régions de montagne à celle existant à la fin des années 90, on constate différents changements qui sont en lien direct ou indirect avec l'art. 50 Cst. ou qui découlent de la problématique et la philosophie qui sous-tend cette disposition (voir ch. 4). Ces améliorations peuvent découler directement ou indirectement de l'art. 50, mais peuvent aussi avoir été provoquées par les réflexions que celui-ci a suscitées (voir ch. 2.1):

- le Conseil fédéral a édicté les lignes directrices du 16 octobre 2002 à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes;
- la CTA a été créée;
- la Charte européenne de l'autonomie locale a été ratifiée;
- l'art. 4 LCo prévoit la consultation des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne;
- la péréquation financière et la répartition des tâches ont été réformées;
- le Projet de territoire Suisse a été mis en place;
- la Confédération a défini une politique des agglomérations et une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne;
- des mesures ont été prises dans l'intérêt des communes, des villes, des agglomérations et des régions de montagne (voir ch. 4.6);

Les modifications entreprises et les résultats qu'elles ont produits sont considérables. *Les villes et les agglomérations*, désormais placées au centre de l'attention de la Confédération, sont les premières à en profiter (Kübler 2014: 327). *Les régions de montagne* profitent également depuis longtemps de certaines mesures. Par le biais de la RPT, les cantons à faible potentiel de ressources (cas le plus fréquent dans les régions de montagne) reçoivent d'importants fonds non affectés et bénéficient ainsi d'une meilleure marge d'action. La Confédération tient donc mieux compte des intérêts des villes et des agglomérations sans préjudicier pour autant les régions de montagne. En outre, certains cantons comprenant des régions de montagne importantes (notamment SZ, NW et AR) ont pu améliorer leur situation financière ces

dernières années, voir décennies, du fait qu'ils se trouvaient à proximité d'agglomérations ou qu'ils étaient bien desservis par les voies de communication.

L'art. 50 Cst. a donné plus de visibilité et de légitimité aux *communes, en tant qu'institution*, et au *niveau étatique communal de manière générale*. L'autonomie communale, en particulier, a été renforcée. Toutefois, on observe parfois la tendance inverse. Il peut être difficile pour les communes de gérer certaines tâches, notamment les exigences toujours plus pointues que les instances d'exécution doivent assumer (par ex. la protection de l'enfant et de l'adulte, voir ch. 5.2), les difficultés à pourvoir les postes de milice et la gestion fonctionnelle du développement des espaces bâtis qui s'étendent sur plusieurs communes, voire plusieurs cantons. Bien que l'existence du niveau étatique communal ne soit pas remise en question, les communes doivent aujourd'hui faire face à de lourdes tâches et il n'est pas certain qu'elles puissent en définitive renforcer leur autonomie. Une étude offre une comparaison du degré d'autonomie des communes dans les différents cantons (Mueller 2013). Toutefois, à ce jour, aucune étude n'a porté sur l'évolution de l'autonomie communale dans le temps. Il n'est donc pas possible de déterminer si celle-ci s'est renforcée ou affaiblie depuis l'entrée en vigueur de l'art. 50.

La collaboration tripartite est complexe du fait que les niveaux étatiques disposent de conditions-cadres différentes. Les associations de communes sont souvent en position de faiblesse, car, du fait qu'elles sont principalement financées par les contributions de leurs membres, elles disposent de ressources moins importantes que la Confédération et les cantons.

6.2 Travaux en cours

Autant dans la politique des agglomérations que dans la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagnes, la collaboration tripartite entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes a un rôle important à jouer et doit être favorisée par la Confédération.

Dans le cadre de la politique des agglomérations, la CTA, fondée en 2001, est devenue un élément indispensable de la collaboration verticale et du consensus politique entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Bien que demandée à plusieurs reprises, il n'existe pas encore de plateforme consacrée à la collaboration verticale dans le domaine des espaces ruraux et des régions de montagne (voir ch. 1.2). Dans sa réponse à l'interpellation 11.3718 «Nouvelle politique régionale et recommandations de l'OCDE», le Conseil fédéral estime opportun de mettre en place une plateforme tripartite pour les espaces ruraux et invite les cantons à initier un processus dans cette direction.

La CTA examine actuellement s'il est possible d'intégrer les espaces ruraux dans la collaboration tripartite. Un rapport sur le sujet (Conférence tripartite sur les agglomérations 2013) propose des modèles concrets d'intégration. En été 2015, à la lumière des résultats de la consultation, le rapport fera l'objet de discussions en vue de déterminer la suite à donner au dossier.

Dans les rapports sur les politiques pour les agglomérations, les espaces ruraux et les régions de montagne (approuvés en février 2015), le Conseil fédéral estime qu'il serait opportun de compléter la CTA d'un comité tripartite dédié aux espaces ruraux et aux régions de montagne. Il expose les conditions auxquelles la Confédération

soutiendrait une extension du mandat de la CTA. La viabilité d'une collaboration tripartite commune et la définition d'objectifs dans le cadre de cette collaboration dépendront de l'issue des travaux menés actuellement par la CTA. Ces aspects devront en outre être réglés par le biais d'une procédure tripartite.

6.3 Autres travaux à entreprendre

Malgré les bons résultats obtenus dans la mise en œuvre de l'art. 50 Cst., il subsiste encore différents points faibles et en même temps un certain potentiel pour prendre mieux en compte les intérêts des communes (art. 50, al. 2), des villes, des agglomérations et des régions de montagne (art. 50, al. 3) tant au niveau de la législation que de la mise en œuvre. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut agir au niveau de la planification et de l'élaboration des actes (ch. 6.3.1 à 6.3.3), de la collaboration interne à l'administration fédérale (ch. 6.3.4 et 6.3.5) et des bases statistiques (ch. 6.3.6).

6.3.1 Aptitude des communes à mettre en œuvre les mesures de la Confédération

En comparaison internationale, les communes suisses sont relativement petites. Plus de 75 % d'entre elles comptent moins de 3500 habitants. Leurs autorités sont peu spécialisées et de nombreux postes sont pourvus selon le principe de milice.

Elles disposent néanmoins d'une grande autonomie et exécutent elles-mêmes de nombreuses mesures prises par la Confédération et les cantons. Ainsi les aspects suivants, bien que relevant du droit fédéral, sont exécutés au niveau communal: droits politiques, état civil, contrôle des habitants, logement, statistique, protection civile, fiscalité ou encore protection de l'environnement.

La mise en œuvre de nombreuses mesures fédérales, qui sont souvent très exigeantes, peut être difficile à assumer pour les petites communes dont l'administration fonctionne selon le principe de milice. La Confédération, les cantons et les communes œuvrent toutefois à atténuer ces difficultés:

- Les communes spécialisent leurs structures, collaborent entre elles, par exemple sous forme de syndicats de communes, et se soutiennent en cas de besoin. Elles peuvent fusionner pour augmenter l'efficacité de leurs services et pour mieux tenir compte des phénomènes de conurbation.
- Les cantons soutiennent les communes, collaborent avec elles, favorisent les collaborations entre elles et, en cas opportun, favorisent les projets de fusions communales. Dans certains cas, ils procèdent eux-mêmes aux fusions.
- La Confédération, quant à elle, doit tenir compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes (art. 50, al. 2, Cst.; voir ch. 2.2.2 et 5.2). Pour ce faire, les services fédéraux chargés de l'élaboration des actes et de leur mise en œuvre doivent être conscients des particularités institutionnelles communales et savoir chercher les informations nécessaires. Lorsqu'elles élaborent des mesures qui devront être exécutées par les communes et lorsqu'elles définissent les exigences d'octroi de prestations, notamment financières, les autorités fédérales doivent tenir compte autant que possible

de la situation des communes (notamment du principe de milice). Elles veillent si possible à impliquer lors de l'élaboration d'actes ou lors de la planification de leur mise en œuvre des représentants des communes et des associations faitières (notamment ACS et USV) (voir point suivant).

6.3.2 Participation des communes lors de l'élaboration d'actes

Les al. 2 et 3 de l'art. 50 Cst. obligent la Confédération à tenir compte «des conséquences éventuelles pour les communes» et de «la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne». Toutefois, les services responsables ne disposent pas toujours des connaissances et de la sensibilité nécessaires pour tenir compte des intérêts des communes.

Le moyen le plus efficace de s'assurer que les intérêts des collectivités visées soient respectés est de faire participer leurs représentants aux commissions d'experts et aux groupes de travail chargés d'élaborer les actes, lorsque de tels groupes ou commissions sont mis en place. Dans le rapport «La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons» (OFJ et CdC 2013: 17), l'intégration des cantons dans les travaux préparatoires est considérée comme la plus importante des mesures proposées. Par analogie, il conviendrait aussi d'y intégrer les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne. Plusieurs solutions sont envisageables: une audition des organismes concernés (notamment ACS, UVS et SAB) au début des travaux, une participation ponctuelle au moment de prendre des décisions importantes ou une participation soutenue tout au long des travaux législatifs. Leur degré de participation doit dépendre des facteurs suivants: l'incidence du dossier sur les communes, les villes, les agglomérations³⁹ et les régions de montagne; la possibilité pour ces collectivités d'être représentées par d'autres participants aux travaux (en particulier les cantons); et la volonté des organismes concernés de s'investir activement et consciencieusement dans le processus.

6.3.3 Meilleure utilisation de la procédure de consultation

La procédure de consultation ne vise pas uniquement à sonder l'acceptation d'un avant-projet sur le plan politique. Elle doit aussi être activement utilisée pour évaluer les ressources nécessaires à la mise en œuvre du projet par les cantons et les communes et pour obtenir des informations sur les conséquences territoriales de celui-ci pour les régions urbaines et les régions de montagne⁴⁰. Les autorités chargées de mener la consultation peuvent, au moyen de questions ciblées, inviter les collectivités concernées à s'exprimer sur ces conséquences.

³⁹ L'incidence sur les communes peut varier d'un canton à l'autre en fonction de la répartition des tâches entre canton et communes.

⁴⁰ Conformément à l'art. 2, al. 2, LCo, la consultation doit aussi être utilisée pour déterminer si un projet est exécutable.

6.3.4 Indications sur les conséquences territoriales dans les messages du Conseil fédéral et dans les propositions au Conseil fédéral

La Cst. exige de fournir des informations sur les conséquences d'un projet pour les villes, les agglomérations et les régions de montagnes (art. 50, al. 3, Cst., voir ch. 2.2.3). Toutefois, le contenu de ces informations nécessite, dans la pratique actuelle, encore souvent des améliorations (voir ci-dessus, ch. 5.3.). Les départements et les offices en charge des dossiers sont souvent trop peu sensibilisés à ces exigences et ne sont souvent pas suffisamment informés sur les conséquences territoriales de leurs projets. Du reste, il n'existe pas de consignes (listes de contrôle et aide-mémoire) sur la présentation de ces conséquences et aucun service de la Confédération n'a été désigné pour soutenir les offices responsables dans leurs travaux. Etant donné que les ressources en personnel sont limitées, il paraît difficile de pouvoir remédier à cette situation. La Confédération devra déterminer avec quelles procédures (p.ex. évaluation de la durabilité) déjà en place et avec quelles solutions simples et peu coûteuses en personnel elle pourrait sensibiliser et aider les offices en charge de dossiers ayant un fort impact sur la politique territoriale.

6.3.5 Evaluation et adaptation de l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire

L'art. 50 Cst. ne pourra être mis en œuvre correctement que si les différents services de la Confédération collaborent de manière coordonnée et parviennent à adapter les instruments existants aux différents objectifs définis en matière de territoire. Comme il l'a été expliqué au ch. 4.3.5, la collaboration en matière d'organisation du territoire est régie par l'ordonnance sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire⁴¹.

Malgré les efforts de coordination déjà entrepris, les représentants des zones rurales, des régions de montagne et des agglomérations estiment que la Confédération pourrait en faire davantage. Les cantons ont en outre signalé à plusieurs occasions qu'il leur était difficile d'élaborer une planification globale et cohérente si la Confédération ne coordonne pas elle-même, ou pas suffisamment, ses travaux relevant de l'organisation du territoire. C'est pourquoi, dans sa décision du 18 février 2015, le Conseil fédéral a chargé l'ARE et le SECO d'examiner l'ordonnance évoquée au paragraphe précédent et de lui soumettre d'ici fin 2015 des propositions de modifications, portant notamment sur les points suivants:

- vu les ressources limitées, gérer suffisamment tôt les conflits d'objectifs liés aux différentes politiques sectorielles ayant une incidence sur le territoire;
- mieux utiliser les synergies entre politiques sectorielles en lien avec le territoire, de telle manière à améliorer l'efficacité des mesures ayant une incidence sur le territoire;

⁴¹ RS 709.17

- définir suffisamment les compétences, les obligations et les ressources requises pour la collaboration entre les services de la Confédération dans le cadre des politiques pour les agglomérations, les espaces ruraux et les régions de montagne.

6.3.6 Amélioration des bases statistiques

L'OFS est le centre de compétence pour la statistique nationale. Il publie de nombreuses données utiles pour les communes, notamment sur les caractéristiques et les structures institutionnelles de celles-ci (avec des chiffres disponibles pour toutes les communes). En collaboration avec l'OFS et l'office de la statistique de la ville de Zurich, l'UVS publie les Statistiques des villes suisses. Dans le cadre de l'«observation du territoire suisse», l'ARE étudie régulièrement le développement du territoire dans les zones urbaines et dans les espaces ruraux.

L'Audit urbain pour la Suisse est mené par l'OFS en collaboration avec l'ARE et les dix villes suisses les plus peuplées. L'Audit urbain est une collecte de données statistiques sur les conditions de vie en zone urbaine portant sur trois niveaux géographiques (agglomérations, villes-centres et quartiers). Pour Genève et Bâle, les communes d'agglomération situées dans les pays avoisinants sont aussi prises en compte, les relations économiques et sociales s'étendant au-delà des frontières nationales. L'Office statistique européen Eurostat rassemble ces données collectées dans plus de 30 pays et quelque 900 villes et fournit ainsi des informations comparables.

Malgré ces données statistiques, la Confédération, les cantons, les villes et les communes manquent souvent d'informations adéquates pour planifier des mesures concrètes dans certains domaines. Il arrive que des données sur le territoire ne soient pas suffisamment étoffées, de sorte qu'elles ne sont pas toujours fiables, notamment pour les petites communes. Contrairement à d'autres pays, la Suisse ne dispose pas d'outils statistiques consacrés à l'étude des villes au niveau national.

L'OFS n'est pas seulement responsable de la publication de la plupart des données statistiques. Il coordonne aussi les travaux statistiques des autres services de la Confédération et s'emploie, conformément à l'art. 12, al. 2, de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF)⁴², à coordonner les statistiques fédérales et les statistiques cantonales, notamment à harmoniser les programmes de relevés, et, en vue de leur traitement, les registres ou autres fichiers. Cette coordination avec les cantons, et avec les communes, s'effectue par le biais de l'organe de collaboration Regiostat, qui réunit des représentants de l'OFS, des offices cantonaux de statistique, des services statistiques des cantons qui n'ont pas leur propre office de statistique et des services statistiques des villes. Depuis fin 2013, l'OFS a renforcé son engagement dans le cadre de Regiostat, dans le but non seulement de tenir mieux informés les cantons et les communes représentées sur les différentes activités menées par la Confédération, mais surtout de les impliquer dans l'élaboration du programme pluriannuel 2015–2019. L'art. 9 LSF prévoit qu'un programme pluriannuel est établi dans le cadre de chaque programme de législation. Celui-ci définit les objectifs et les mesures prioritaires et renseigne sur les activités et les projets relevant de la statistique fédérale. Le renforcement de la collaboration dans le cadre de

⁴² RS 431.01

Regiostat vise également à prendre en compte les besoins des utilisateurs des données statistiques dans la définition des objectifs et des mesures du programme pluriannuel. L'harmonisation des méthodes statistiques de la Confédération et des cantons permettront de produire des données plus cohérentes et mieux exploitables. Elle contribuera également à combler certaines lacunes statistiques identifiées dans les politiques régionales.

6.3.7 Conclusions

L'art. 50 Cst. a été conçu en 1999 dans le cadre de la révision totale de la Constitution. Les exigences définies par la nouvelle disposition ont été mises en œuvre au moyen de nombreux actes et de nombreuses mesures. L'art. 50 peut être considéré comme une nouveauté à la fois modeste et efficace. En plus des mesures déjà prises et des récentes améliorations, la Confédération étudie d'autres modifications. Malgré les bons résultats obtenus, d'autres aspects doivent encore être mis en œuvre, notamment:

- améliorer la mise en œuvre des mesures fédérales par les communes et par les autorités fonctionnant selon le principe de milice;
- renforcer la participation des communes lors de l'élaboration d'actes législatifs;
- mieux utiliser la procédure de consultation pour obtenir des informations pertinentes sur les ressources nécessaires à la mise en œuvre des mesures par les cantons et les communes et sur les conséquences territoriales pour les zones urbaines et les régions de montagne;
- mieux présenter les conséquences territoriales dans les messages du Conseil fédéral et dans les propositions adressées à celui-ci;
- améliorer la coordination des tâches fédérales en matière de territoire; et
- combler les lacunes en matière de statistiques identifiées dans les politiques régionales.

Le Conseil fédéral chargera les départements concernés de proposer des améliorations conformes à ces objectifs.

Bibliographie

- Aubert Jean-François 2003. Art. 50, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal. Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève, 427–432.
- Biagini Giovanni 2007. BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zurich.
- CEAT, EBP et Infras 2010. Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002–2009. Rapport final. Berne.
- Chancellerie fédérale 2012. Perspectives 2025. Analyse de la situation et du contexte pour la politique fédérale. Berne.
- Conférence tripartite sur les agglomérations 2013. Stratégie tripartite sur le développement de la politique des agglomérations. Berne.
- Conseil fédéral 2001. Politique des agglomérations de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 (www.are.admin.ch > Villes et agglomérations > Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération).
- Conseil fédéral 2014. Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012–2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (www.efv.admin.ch > Documentation > Politique budgétaire, Base > Péréquation financière > Rapports sur l'efficacité).
- Conseil fédéral 2015a. Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération. Pour un développement cohérent du territoire suisse. Rapport du 18 février 2015. Berne (www.are.admin.ch > Actualités > Publications > Stratégie et planification).
- Conseil fédéral 2015b. Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011. Pour un développement cohérent du territoire suisse. Rapport du 18 février 2015. Berne (www.are.admin.ch > Actualités > Publications > Stratégie et planification).
- Horber Katia 2014. Communes, In Knoepfel Peter/Papadopoulos Yannis/Sciari Pascal/Vatter Adrian/Silja Häusermann (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse, 5^e éd., Zurich, 275–305.
- Kägi-Diener Regula 1998. Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft aus bundesstaatlicher Sicht, RDS, II, 493–645.
- Kägi-Diener Regula 2014. St. Galler Kommentar (3^e éd.), ad art. 50.
- Klöti Ulrich/Haldemann Theo/Schenkel Walter 1993. Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit? Coire/Zurich.
- Kölz Alfred/Kuster Susanne 2002. Der «Städteartikel der Bundesverfassung», RDS 121 (2), 137–169.
- Kölz Alfred 2001. Rechtsgutachten zur Auslegung von Art. 50 Abs. 2 und 3 der Schweizerischen Bundesverfassung zu Handen des SSV und des SGV, Zurich.

Kübler Daniel 2014. Agglomerationen. In: Knoepfel Peter/Papadopoulos Yannis/Sciarini Pascal/Vatter Adrian/Silja Häusermann (Hrsg.), 2014. Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse, 5^e éd., Zurich, 307–333.

Meyer Kilian 2011. Gemeindeautonomie im Wandel: Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie, 2^e éd., Norderstedt.

Mueller Sean 2013. Why Centralisation: A comparative Analysis of the Swiss Cantons. PhD Thesis, University of Kent (non publié).

Office fédéral de l'environnement 2013. Grundlagen für eine Organisationsstruktur für die vertikale Koordination der Anpassung an den Klimawandel. Schlussbericht. Erarbeitet durch econcept AG.

Office fédéral de la statistique 2014. L'espace à caractère urbain en Suisse 2014. Une nouvelle définition des agglomérations et d'autres catégories d'espace urbain. Neuchâtel (www.ofs.admin.ch > Les Régions > A consulter > Publications).

Office fédéral de la statistique 2014. L'espace à caractère urbain en Suisse 2014. Rapport explicatif. Neuchâtel (www.ofs.admin.ch > Les Régions > A consulter > Publications).

Office fédéral du développement du territoire 2014. Rapport pour l'élaboration d'une politique globale pour espaces ruraux et les régions de montagne. Mesure 69 du programme de la législature 2011–2015 pour atteindre l'objectif 17 «La cohésion sociale est renforcée et les valeurs communes promues.» Berne.

Office fédéral du gouvernement du territoire et Secrétariat d'Etat à l'économie 2011. Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération. Rapport à l'attention du Conseil fédéral. Berne.

Office fédéral de la justice et Conférence des gouvernements cantonaux 2013. La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Rapport et propositions du groupe de travail commun Confédération-cantons à l'attention du Dialogue confédéral du 16 mars 2012 (www.ofj.admin.ch > Etat & Citoyen > Fédéralisme).

Secrétariat d'Etat à l'économie 2014. Rapport des experts pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse. Remis par les membres du groupe stratégique «Motion Maissen». Berne, juin 2014.

Thürer Daniel 1986. Bund und Gemeinden – eine rechtsvergleichende Untersuchung, Berlin.

Tschannen Pierre 2011. Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3^e éd., Berne.

Abréviations

ACS	Association des communes suisses
ARE	Office fédéral du développement territorial
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
Cst.	Constitution (RS 101)
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10)
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
UVS	Union des villes suisses

