

Mise en œuvre de l'article 50, alinéas 2 et 3, de la Constitution fédérale
Lignes directrices du Conseil fédéral à l'attention de l'administration fédérale
concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes
du 16 octobre 2002

LIGNES DIRECTRICES	COMMENTAIRE
1. Renforcement de la collaboration verticale	
La collaboration verticale doit être renforcée, tant lors de l'élaboration des mesures de la Confédération qu'au moment de leur mise en œuvre et de leur évaluation. Les relations de partenariat englobent la Confédération, les cantons et les communes.	<i>La collaboration verticale entre les collectivités publiques représente l'instrument privilégié pour réaliser le mandat de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst. La collaboration verticale doit impliquer tous les niveaux de collectivités publiques, dans le respect des compétences respectives. Ce qui est au premier plan ici, c'est la nécessité de développer le dialogue entre les autorités et les administrations dans un esprit de partenariat.</i>
2. Prise en considération des communes	
Dans l'exercice de ses compétences, la Confédération doit tenir compte systématiquement des conséquences éventuelles de son activité pour les communes. Ce faisant, elle est tenue, en particulier, de contribuer à la solution des problèmes spécifiques rencontrés par les villes, les agglomérations et les régions de montagne.	<i>Cette ligne directrice (LD) reprend le mandat de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst. La réalisation de ce mandat implique que la Confédération soit suffisamment informée des conséquences possibles des mesures qu'elle projette sur les communes. Cela suppose aussi que les collectivités publiques directement intéressées puissent participer à l'élaboration des mesures qui les concernent.</i>
3. Rôle des cantons	
Les cantons sont les premiers partenaires de la Confédération tant en ce qui concerne la participation à	<i>Il s'agit là d'un rappel important des compétences cantonales en la</i>

l'élaboration des mesures de la Confédération que leur mise en œuvre et leur évaluation.	<i>matière.</i>
4. Compétences de la Confédération	
L'art. 50, al. 2 et 3, Cst. n'attribue pas de nouvelles compétences à la Confédération. Il ne saurait en particulier constituer, à lui seul, une base juridique suffisante pour l'octroi de subventions.	<i>Cette LD fixe les limites de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst. Elle doit être lue en relation avec les deux LD qui suivent. Ensemble, ces trois LD donnent des précisions utiles pour déterminer les contours de l'action de la Confédération en faveur des communes, en particulier dans les agglomérations et les régions de montagne. (Pour ce qui est des conditions d'un subventionnement, voir LD 5 ci-après.)</i>
5. Soutien de la Confédération	
Dans ses domaines de compétence et pour autant qu'une base légale existe dans le domaine considéré, la Confédération peut soutenir les efforts des cantons et des communes en vue de contribuer à résoudre les problèmes des villes, des agglomérations et des régions de montagne.	<i>Cette LD précise les conditions d'un soutien de la Confédération en faveur des villes, des agglomérations ou des régions de montagne. L'art. 50, al. 2 et 3, Cst. ne peut fonder à lui seul un tel soutien. Il ne pourrait p. ex. constituer la seule base légale pour un encouragement des "projets-modèles" en matière de collaboration au sein des agglomérations. Pour qu'un tel encouragement soit possible, la Confédération doit disposer de compétences dans le domaine considéré (en l'occurrence l'aménagement du territoire ou la péréquation financière) et des bases légales spécifiques doivent exister ou être créées dans l'un ou l'autre de ces domaines. Combiné à ces bases légales spécifiques, l'art. 50, al. 2 et 3, Cst. contribue néanmoins à inscrire ces mesures d'encouragement dans une finalité et une cohérence nouvelles.</i>
6. Politique de la Confédération en faveur des villes, des agglomérations et des régions de montagne	
¹ Par politique des agglomérations de la Confédération, on entend une action cohérente et coordonnée de la Confédération à l'égard des villes et des agglomérations	<i>Avec l'adoption et la mise en œuvre du rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération, ainsi qu'avec les récents développements de la collaboration tripartite au sein de la CTA, il est</i>

<p>dans les domaines de compétence fédérale, action menée en concertation avec les cantons et les communes intéressées. La Confédération contribue en outre, aux côtés de ces partenaires, à la définition et à la mise en œuvre d'une politique commune des agglomérations, notamment dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).</p> <p>²Par politique en faveur des régions de montagne, on entend une action cohérente et coordonnée de la Confédération à l'égard de ces régions dans les domaines de compétence fédérale, action menée en concertation avec les cantons et les régions intéressées.</p> <p>³Les politiques définies aux al. 1 et 2 doivent être coordonnées entre elles.</p>	<p><i>apparu nécessaire de préciser ce que l'on entend par "politique des agglomérations de la Confédération", étant entendu qu'il incombe en premier lieu aux cantons de mener une telle politique.</i></p> <p><i>La politique de la Confédération en faveur des régions de montagne a déjà une longue tradition. Depuis plus de 25 ans, la Confédération mène, conjointement avec les cantons et les régions, une politique d'encouragement en faveur des régions de montagne. En 1997, cette politique a été étendue à des mesures de soutien en milieu rural. Dans ce contexte, les régions jouent un rôle important en matière de coordination. Par région, on entend des groupes de communes (associations de communes) étroitement liées entre elles tant sur le plan géographique qu'économique, qui ont pour objectif de rechercher des solutions communes pour l'accomplissement d'une partie de leurs tâches dans le cadre de concepts de développement économique généraux. Chaque région dispose de son propre secrétariat. Les régions représentent le niveau opérationnel adéquat pour assurer la collaboration supracommunale, régionale et interrégionale. Elles sont devenues également des interlocutrices importantes pour la Confédération et les cantons.</i></p>
<p>7. Participation des communes au processus de décision sur le plan fédéral</p>	
<p>¹S'il est prévisible que les mesures fédérales projetées auront un impact sur les communes, celles-ci doivent être invitées à participer dans une mesure appropriée aux travaux des commissions d'experts ou des groupes de travail mis en place par la Confédération et à donner leur avis dans le cadre des procédures de consultation. Dans la mesure où leurs intérêts sont touchés, les communes</p>	<p><i>Cette LD fixe le principe (al. 1), les conditions (al. 2) et certaines modalités (al. 3 et 4) d'une participation institutionnalisée des communes à l'élaboration des mesures fédérales. Elle concrétise aussi des considérations émises par le Conseil fédéral en réponse à un rapport de la commission de gestion du Conseil des Etats (FF 1998 3309) et suite à une initiative parlementaire Rhinow (FF 1999 3115). A ces occasions, le Conseil fédéral s'était engagé à mettre en place une</i></p>

<p>doivent également être invitées à participer aux travaux des commissions consultatives permanentes dans certains domaines de tâches sectorielles.</p> <p>²Cette participation doit satisfaire aux conditions de l'existence d'une compétence fédérale, de la subsidiarité et de la transparence par rapport aux cantons.</p> <p>³Lorsqu'elle requiert l'avis ou la collaboration des communes, la Confédération s'adresse, en règle générale, à leurs organisations faïtières, soit l'Association des communes suisses (ACS), l'Union des villes suisses (UVS) et le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB). Le cas échéant, ce dernier coordonne sa position avec celle de la Conférence des secrétaires des régions de montagne suisses (COSEREG).</p> <p>⁴Lors des procédures de consultation, l'avis des organisations susmentionnées revêt un poids particulier par rapport à l'avis des autres organisations, s'il est vraisemblable que les communes seront impliquées dans la mise en œuvre des mesures projetées.</p>	<p><i>procédure législative interactive, qui associe davantage les cantons et les autres responsables de la mise en œuvre à ses travaux.</i></p> <p><i>La mise en œuvre de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst. justifie et impose une participation accrue des communes, en particulier des communes urbaines, des communes d'agglomération et des communes de montagne, à l'élaboration des mesures fédérales qui les concernent. Une meilleure prise en considération des communes dans les enceintes ou les procédures fédérales nécessitera un réexamen et une adaptation éventuelle d'autres bases juridiques pertinentes [e. a. l'ordonnance sur la procédure de consultation (RS 172.062) et l'ordonnance sur les commissions (RS 172.31)].</i></p> <p><i>L'al. 4 invite les services fédéraux à accorder un poids prépondérant à l'avis des organisations de communes, de villes et de régions de montagne par rapport à celui des autres organisations consultées, lorsque les communes seront probablement impliquées dans la mise en œuvre des mesures projetées. Le même principe est d'ailleurs applicable à la pondération des avis des conférences de directeurs cantonaux (v. aussi à ce propos la réglementation-cadre de la CdC du 14 décembre 2001 sur la méthode de travail de la CdC et des Conférences des directeurs concernant la coopération de la Confédération et des cantons).</i></p>
<p>8. Contacts directs entre la Confédération et les communes</p>	
<p>¹La prise en considération des incidences possibles des mesures fédérales sur les communes, en particulier dans les villes, les agglomérations et les régions de montagne, peut justifier l'existence de contacts directs entre la Confédération et les communes.</p> <p>²En principe, ces contacts directs ont lieu dans un cadre tripartite réunissant la Confédération, les cantons et les communes.</p>	<p><i>La mise en œuvre de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst. peut impliquer l'existence de contacts directs entre la Confédération et les communes. Par contact direct entre la Confédération et les communes (al. 1), on entend tout rapport dont l'une ou l'autre de ces collectivités publiques prend l'initiative et qui ne passe pas forcément par l'intermédiaire des cantons. Ces contacts directs peuvent revêtir un caractère bilatéral (v. al. 5 et 6) ou tripartite (v. al. 2, 3 et 4). Les contacts directs vont des relations les plus informelles (p. ex. téléphones, e-mails, entretiens) à</i></p>

³On recourra en premier lieu aux structures existantes.

⁴La CTA constitue un forum tripartite privilégié en matière de politique des agglomérations. Dans la mesure où elles garantissent une participation adéquate des communes, les conférences de directeurs cantonaux en particulier ou d'autres institutions analogues peuvent aussi représenter des enceintes appropriées.

⁵Les contacts directs entre la Confédération et les communes ont un caractère exceptionnel. Des exceptions se justifient notamment lorsque la législation fédérale charge directement les communes de tâches d'exécution ou lorsque les mesures de la Confédération touchent particulièrement certaines communes. Les cantons doivent être informés de ces contacts directs.

⁶Les cantons doivent aussi être informés des contacts directs entre la Confédération et les organisations faïtières au sens de la LD 7, al. 3.

des rapports plus formels (p. ex. échanges de correspondance, participation à des plates-formes de discussion, participation ponctuelle ou régulière à la CTA ou à des conférences de directeurs cantonaux).

Le développement de contacts directs entre la Confédération et les communes ne saurait toutefois se faire sans aucune considération des compétences cantonales. Le système retenu est donc le suivant (al. 2 à 6):

En principe, les contacts directs ont lieu dans un cadre tripartite réunissant la Confédération, les cantons et les communes (al. 2).

Dans la mesure du possible, on ne créera pas de nouvelles plates-formes à cet effet, mais on utilisera les structures existantes (al. 3).

La CTA dont c'est la vocation et, dans la mesure où elles sont ouvertes à une participation des trois niveaux, les conférences de directeurs cantonaux offrent un cadre privilégié pour ce type de contacts. Mais d'autres conférences peuvent aussi se révéler appropriées (al. 4).

Les contacts directs bilatéraux entre la Confédération et les communes ne sont pas exclus (al. 5). Par exemple, les demandes directes d'informations auprès de services fédéraux demeurent sans autre possibles. Il en va de même pour les contacts établis de longue date entre des autorités communales et des services de l'administration fédérale, avec l'accord tacite ou explicite des cantons, et qui vont au-delà de simples échanges d'informations. Dans certains domaines (p. ex. environnement, politique sociale), les contacts directs entre les offices fédéraux et les organisations faïtières des communes et des villes sont même fréquents. Pour la Confédération, ils répondent à la nécessité de s'informer sur le besoin ou l'impact des

mesures qu'elle projette, cela dès la conception des projets et avant même la mise en œuvre des instruments et procédures de consultation institutionnalisés. Ces contacts directs sont également utiles lors de la mise en œuvre de mesures fédérales. Toutefois, comme ces contacts directs bilatéraux constituent une exception au principe énoncé à l'al. 2, les cantons doivent en être informés (al. 5).

Les contacts directs entre la Confédération et les organisations faïtières - ou les organes techniques qui en dépendent – sont aussi soumis à un devoir de transparence envers les cantons (al. 6).

Par information des cantons, on entend, selon les cas, l'information des cantons eux-mêmes, ou celle de la CdC, ou encore celle des autres conférences de directeurs spécialisées, voire des conférences de gouvernements cantonaux régionales. Parallèlement à l'obligation d'informer les cantons imposée à la Confédération et aux communes, il serait souhaitable que les cantons veillent, de leur côté, à informer les communes, leurs organisations faïtières ou la Confédération des projets susceptibles d'avoir des répercussions à l'échelon communal.

Dans la pratique, les modalités de ces contacts directs et en particulier l'obligation d'informer peuvent aussi, par exemple, faire l'objet d'une entente initiale entre les différents partenaires dans un domaine donné. Une certaine souplesse dans les relations entre la Confédération, les cantons et les communes doit être préservée, notamment aux premiers stades de la procédure législative préliminaire.

Ce système ne devrait pas entraver les contacts directs existants, mais les inscrire dans une perspective de partenariat entre les collectivités publiques. Dans l'application de cette LD, l'administration est invitée à faire preuve de bon sens et à respecter le principe de la bonne foi, le but final étant d'assurer la coordination entre les différents niveaux de collectivités publiques de la façon la plus simple

	<i>et la plus efficace possible, dans le respect des compétences cantonales.</i>
9. Points de contact sur le plan fédéral	
<p>¹En matière de politique des agglomérations, les points de contact à l'échelon fédéral sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>le Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF; secrétariat: Service du fédéralisme, OFJ) pour les questions transversales intéressant l'ensemble de l'administration;</i> • <i>le Team ODT/seco chargé des mesures de politique d'organisation du territoire en faveur des agglomérations (secrétariat: Groupe stratégique en matière de politique des agglomérations, ODT) pour toutes les politiques sectorielles en relation avec les agglomérations.</i> <p>²En matière de politique en faveur des régions de montagne, le point de contact à l'échelon fédéral est:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>le Secteur Politique régionale et organisation du territoire du seco (secrétariat: Secteur Politique régionale et organisation du territoire, Promotion de la place économique, seco).</i> <p>³Les contacts directs avec les offices chargés d'autres tâches sectorielles importantes pour les communes demeurent réservés.</p>	<p><i>Par décision du 25 avril 2001, le Conseil fédéral a approuvé la mise en place d'un réseau pour la mise en œuvre de la politique des agglomérations à l'échelon de l'administration fédérale. Pour des raisons de cohérence, c'est à l'intérieur de ce réseau que doivent être désignés les interlocuteurs des communes urbaines et des communes d'agglomération. C'est aussi aux acteurs de ce réseau que les représentants de ces communes ont avantage à s'adresser. La désignation des deux interlocuteurs principaux tient compte de la nature des questions soulevées (questions à caractère transversal ou institutionnel intéressant l'ensemble des départements fédéraux ou politiques sectorielles). Le team ODT-seco gère également un réseau inter-offices spécifique, qui regroupe tous les offices intéressés aux questions urbaines.</i></p> <p><i>S'agissant des régions de montagne, le seco, qui est chargé de la mise en œuvre des mesures de soutien prévues dans ce domaine, a développé depuis longtemps déjà des relations de partenariat avec les cantons, les régions et les communes intéressés.</i></p>
10. Audition et droit de recours des communes	
Lors de l'élaboration d'actes législatifs de la Confédération,	<i>Cette LD doit être comprise comme une invitation à procéder à</i>

on veillera à développer si nécessaire les possibilités pour les communes d'être entendues au cours de la procédure administrative ou de pouvoir recourir devant les autorités ou tribunaux administratifs.

l'examen de cette question lors de l'élaboration de tout nouveau projet législatif, qu'il s'agisse d'un texte entièrement nouveau ou de la révision d'un acte existant. Un réexamen systématique des textes existants sous cet angle pourrait avoir lieu à plus long terme, s'il se révèle nécessaire.

Les présentes lignes directrices entrent en vigueur le 1^{er} novembre 2002.