

**Renforcement
de la
collaboration
dans les agglomérations
transcantonales**



Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.)

Rapport du Groupe de travail technique tripartite

du 29 mai 2006

Impressum**Editeur et mandant**

Conférence tripartite sur les agglomérations
Confédération – Cantons – Villes/Communes (CTA)

Auteur-e

Daniel Arn, docteur en droit et avocat
Mirjam Strecker, avocate, LL.M.

Groupe d'accompagnement

Groupe de travail technique tripartite (GTT) de la CTA

Graphisme et illustrations

Desk Design, 3032 Hinterkappelen

Mode de citation

Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.): Renforcement de la collaboration
dans les agglomérations transcantoniales, Berne 2006

Distribution

Secrétariat CTA: Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Amthausgasse 3,
Case postale 444, 3000 Berne 7, E-mail: mail@kdk.ch, Internet: www.cdc.ch

ISBN 978-3-033-01053-6

Egalement disponible en allemand

02.07 1500



**Renforcement
de la
collaboration
dans les agglomérations
transcantonales**

Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération – Cantons – Villes/Communes (CTA)

La CTA est une plate-forme conjointe de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes pour la promotion de la collaboration verticale et le développement d'une politique des agglomérations commune. La CTA a été créée en février 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux ainsi que l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses.

Les activités de la CTA sont centrées sur l'échange d'informations ainsi que le développement conjoint de propositions visant à renforcer la collaboration dans les agglomérations et à résoudre les problèmes des agglomérations dans des domaines politiques particuliers. La CTA cherche à initier des processus politiques, notamment par le biais de recommandations dont la mise en œuvre reste toutefois du ressort de ses membres, à savoir les acteurs institutionnels.

La CTA est l'expression de la volonté commune d'améliorer, grâce à des efforts coordonnés, les chances d'avenir des villes et des agglomérations, considérées comme les catalyseurs du développement économique, social et culturel.

Groupe de travail technique tripartite (GTT) de la CTA

Pour l'élaboration des propositions visant à renforcer la collaboration dans les agglomérations, la CTA a constitué un groupe de travail technique tripartite (GTT). Celui-ci est composé de représentantes et représentants de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes. Le GTT a fait appel à des experts externes pour la réalisation concrète de ces travaux.

Table des matières

Table des matières	4
Appréciation de la CTA	6
Pour les lectrices et lecteurs pressés	9
Bases	11
Contexte, mandat et procédure	11
1. Contexte	11
2. Mandat	12
3. Procédure	14
Bases légales	14
1. Droit international	14
2. Droit fédéral	15
3. Droit intercantonal et cantonal	20
Développements dans la pratique	23
1. Développements internationaux	23
2. Activités de la Confédération	28
3. Activités des cantons	32
Renforcement de la collaboration – Réflexions du GTT sur des modèles	35
Situation actuelle	35
Objectifs et critères d'une collaboration renforcée	46
1. Objectif démocratie (critères d'input)	47
2. Objectif efficience (critères d'output)	47
Renforcement de la collaboration	49
1. Considérations générales sur le renforcement de la collaboration	49
2. Niveaux d'intensité de la collaboration – Exploration	56
3. Modèle 1: projets communs	58
4. Modèle 2: plate-forme de discussion commune	61
5. Modèle 3: niveau intercantonal – collaboration souple; niveau intracantonal – conseils d'agglomération	63
6. Modèle 4: plate-forme d'agglomération intercantonale avec plusieurs conseils d'agglomération	65
7. Modèle 5: plate-forme d'agglomération intercantonale avec conseil d'agglomération commun	68
8. Modèle 6: plate-forme d'agglomération intercantonale sans conseil d'agglomération	70
9. Aperçu global de l'évaluation des modèles	72
10. Le modèle FOCJ: alternative non retenue	73

Considérations sur l'organisation de la plate-forme d'agglomération intercantonale (modèles 4–6)	74
1. Les organes de la structure intercantonale	74
2. Relation entre la plate-forme d'agglomération intercantonale et les cantons	79
3. Périmètre	82
4. Forme juridique et responsabilité	83
Comment poursuivre?	88
1. Constellation 1: grande agglomération	89
2. Constellation 2: petites agglomérations	91
3. Structures possibles en lien avec des exemples	94
Table des illustrations	100
Bibliographie	101
Annexe	104
Art. 10–17 PFCC (adoptée; doit entrer en vigueur le 1.1.2008)	104
Art. 17 a–d LUMin (adoptés; doit entrer en vigueur le 1.1.2008)	106
Questionnaire de l'enquête auprès des cantons	108

Appréciation de la CTA

Collaboration transcantonale exigeante dans l'agglomération

Dans les agglomérations, tout comme dans l'espace rural, les structures politiques ne correspondent plus aux espaces sociaux et économiques. Cette évolution pose au fédéralisme suisse un défi de taille: alors que les agglomérations sont reconnues comme étant les «moteurs économiques» de notre pays, la politique peine à gérer leur évolution en raison d'une forte fragmentation. Dans les agglomérations intracantonales, le problème peut être atténué dans la mesure où le canton prend en main la question. Dans les agglomérations transcantonales, la situation est beaucoup plus complexe compte tenu de la structure étatique fédérale. La CTA est convaincue que seule une approche tripartite peut s'avérer utile.

On peut aborder le problème de trois manières différentes:

- par le transfert à la Confédération de compétences cantonales (et communales) essentielles;
- par des réformes territoriales;
- par un renforcement de la collaboration transcantonale.

La CTA considère pour l'instant la troisième option comme prioritaire.

Renforcement de la collaboration – une voie praticable

Si le renforcement de la collaboration doit contribuer de manière durable à résoudre la problématique intercantonale dans les agglomérations, cette collaboration doit être organisée de manière efficace et malgré tout démocratique.

Cet objectif est réalisable au mieux grâce à un transfert de compétences à une nouvelle structure de collaboration adaptée au territoire de l'agglomération tout en étant flexible. Cette structure doit pouvoir intégrer les formes de collaboration existantes: il doit en résulter une simplification, et non une complication. Dans la pratique, les solutions devront être adaptées au contexte particulier de chaque agglomération.

Grâce à des formes de collaboration contraignantes, on peut obtenir une nette plus-value (en termes d'efficacité et de démocratie) par rapport à la situation actuelle. Le prix à payer est toutefois élevé: ces structures de collaboration sont très complexes et impliquent des adaptations considérables des bases légales, notamment dans l'organisation des compétences au niveau cantonal. Considérant la structure territoriale de la Suisse comme étant donnée, il sera toutefois inévitable de payer ce prix. On ne connaît pas de structures efficaces et démocratiques que l'on pourrait mettre en oeuvre de manière simple dans le contexte intercantonal.

Seules les expériences pratiques de collaboration renforcée et contraignante montreront si le prix (complexité) est supportable à long terme ou s'il est trop élevé. Si les structures de collaboration s'avèrent effectivement trop complexes, il pourrait alors se poser très sérieusement la question de savoir s'il ne convient pas de sacrifier l'exiguïté territoriale jusqu'à un certain point.

La voie vers l'objectif

La CTA juge indispensable que le processus de renforcement de la collaboration soit élaboré et soutenu conjointement par tous les niveaux étatiques. Dans le cas où l'on crée des structures

avec pouvoir décisionnel, il faut alors veiller à ne pas doter ces dernières de compétences qui doivent être assumées par des représentations de plusieurs niveaux. Chaque niveau assume seul ses compétences propres qui ressortent de la loi et doit en porter la responsabilité. Des organes décisionnels impliquant plusieurs niveaux manquent de transparence et sont dès lors à déconseiller.

Dans le contexte de l'organisation actuelle des compétences,

... la **Confédération** est invitée à considérer la politique des agglomérations comme un domaine d'importance majeure. Elle soutient les agglomérations dans le processus de renforcement de la collaboration et crée aussi des incitations (financières). Elle s'engage en particulier à améliorer les possibilités de collaboration avec les pays limitrophes dans les agglomérations internationales. Dans le cas où elle co-gère et co-finance des développements dans les agglomérations dans le cadre de conventions-programmes, elle veille à la cohérence des politiques fédérales et à un investissement administratif supportable. Elle pose des critères clairs qui se réfèrent à la réalisation des objectifs des politiques fédérales correspondantes, sans pour autant prescrire ni la structure ni le périmètre des agglomérations.

... les **cantons** sont invités à activer le processus de renforcement de la collaboration transcantonale par des structures contraignantes, aussi bien pour ce qui concerne la collaboration intercantonale que pour la collaboration intercommunale. L'autonomie d'organisation garantie par la Constitution n'est pas seulement un droit des cantons; elle implique aussi une responsabilité correspondante. Les gouvernements cantonaux doivent accorder en conséquence une importance élevée à la collaboration transfrontalière.

... les **communes** sont invitées à entreprendre des réformes pour une collaboration intercommunale (également transcantonale) contraignante et, dans ce sens, à chercher le dialogue avec les cantons.

La solution aux problèmes des agglomérations implique de réfléchir en réseau aussi bien du point de vue temporel et territorial que du point de vue thématique. La CTA estime dès lors central que **tous les niveaux** se détachent de la conception aujourd'hui encore prépondérante axée sur des projets particuliers et passent à une approche plus programmatique sous la forme adéquate.

En outre, il convient de mettre davantage de ressources temporelles à disposition pour la gestion politique de l'agglomération à tous les niveaux. Les acteurs politiques peuvent se réserver le temps nécessaire en se retirant par exemple davantage de la gestion d'entreprises tierces chargées de tâches publiques.

Collaboration transcantonale également dans les zones rurales

Conformément à la tâche de la CTA, le rapport a été ciblé sur les agglomérations transfrontalières. La collaboration transfrontalière peut toutefois également être pertinente dans les espaces ruraux, dans des endroits présentant des enchevêtrements fonctionnels intenses ainsi que dans des régions périphériques. La CTA recommande d'utiliser les synergies transfrontalières dans ces régions également. Le présent rapport peut en l'occurrence également servir de première aide d'orientation.

Pour les lectrices et lecteurs pressés

Le présent rapport expose le résultat des travaux du Groupe de travail technique tripartite (GTT) sur le projet «Renforcement de la collaboration transcantonale dans les agglomérations». Le rapport se fonde sur le rapport du GTT du 1^{er} mars 2004 «Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations» ainsi que sur les recommandations y relatives de la Conférence tripartite sur les agglomérations du 24 juin 2004. Alors que le premier rapport traite avant tout de questions de collaboration **intercommunale** dans l'agglomération, le présent rapport se concentre sur la collaboration **transcantonale**.

La première partie du rapport présente les conditions-cadres juridiques de la collaboration transcantonale ainsi que les développements actuels dans le domaine de la politique des agglomérations transfrontalières.

La deuxième partie est dédiée au renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantonaes.

Situation actuelle. Les agglomérations sont considérées comme les moteurs économiques de la Suisse; leur développement est toutefois difficile à maîtriser. Malgré l'enchevêtrement serré entre les collectivités impliquées par une agglomération, on ne connaît à ce jour pratiquement aucune forme institutionnalisée de collaboration par-delà des frontières cantonales. Cette situation est due d'une part à des entraves climatiques, p. ex. peur de perdre du pouvoir ou d'être dominé, et d'autre part à des entraves structurelles, p. ex. organisations de compétences différentes.

La collaboration transcantonale se fait actuellement surtout dans un cadre informel et lié à un projet. Elle suppose généralement l'unanimité des collectivités concernées pour toutes les questions traitées. Elle n'est donc pas très efficace. Dès que la collaboration est soumise à un cadre contraignant, p. ex. par le biais d'un concordat, on lui reproche une prédominance du pouvoir exécutif.

Les nouveautés décidées dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (nouvelles dispositions sur la collaboration horizontale et verticale dans la Constitution fédérale, co-financement de projets d'infrastructures de transport par la Confédération, Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges) vont dans la bonne direction, mais ne suffisent pas en soi à résoudre les problèmes existants.

Objectifs d'une collaboration renforcée. Si l'on veut renforcer la collaboration transcantonale dans les agglomérations, le défi consiste à améliorer l'efficacité de la collaboration sans pour autant devoir concéder de pertes en termes de démocratie. Le GTT a formulé pour chacun des objectifs efficacité et démocratie trois critères permettant d'évaluer les modèles de collaboration.

Modèles possibles et évaluation. Le rapport esquisse six niveaux possibles d'intensité de collaboration (modèles 1–6) qui vont de la collaboration souple, liée à un projet, à des structures de collaboration intercantonaes contraignantes. Chaque modèle est soumis à une appréciation sur la base des objectifs et critères définis.

Les modèles en question peuvent être divisés en deux groupes. Les modèles 1–3 représentent des degrés d'intensité de collaboration avec fonction **coordinatrice au niveau intercantonal**. Ces modèles – en tout cas les modèles 1 et 2 – peuvent être mis en oeuvre rapidement, mais, dans la perspective des objectifs formulés, ne semblent praticables que comme solution transitoire. Les modèles 4–6 se fondent sur l'idée d'une plate-forme d'agglomération intercantonale, qui peut décider de manière contraignante sur certaines questions. Ces formes de collaboration avec **pouvoirs décisionnels sur le plan intercantonal** sont tendanciellement plus efficaces et peuvent – avec une organisation ad hoc – aussi satisfaire à l'objectif de démocratie. La mise en oeuvre de ces modèles nécessite toutefois 10 à 15 ans.

Le meilleur résultat est obtenu avec le modèle 5. Celui-ci prévoit la création de deux niveaux intermédiaires exécutifs: les communes de l'agglomération s'associent en un conseil d'agglomération, les cantons collaborent dans le cadre d'une plate-forme d'agglomération intercantonale (PAI). Les deux organes peuvent – sur le plan transcantonal – prendre chacun des décisions contraignantes dans leurs domaines de compétence. Les décisions importantes sont soumises au référendum. Mais c'est alors l'avis majoritaire de tout le périmètre de l'agglomération qui détermine le résultat des votations.

Organisation d'une plate-forme d'agglomération intercantonale (PAI). La collaboration contraignante entre cantons nécessite un transfert de compétences à une nouvelle plate-forme, la PAI. L'organisation de la PAI doit donc satisfaire à des exigences démocratiques et institutionnelles. Le rapport contient des réflexions approfondies sur l'organisation de cette plate-forme ainsi que sur sa relation avec les cantons membres. Une solution avec PAI apporte clairement une plus-value aussi bien au niveau de l'efficacité que de la démocratie, mais nécessite d'importantes modifications législatives et constitutionnelles dans les cantons. La mise en oeuvre s'avère donc très complexe.

Comment poursuivre? Les réflexions sur les modèles amènent le GTT à la conclusion que le développement d'un modèle efficace et démocratique, qui puisse être mis en oeuvre dans des délais utiles, équivaut à la quadrature du cercle. Les modèles mis en discussion sont soit rapidement réalisables, mais pas très efficaces, soit efficaces, mais pas très démocratiques. Ou encore ils sont efficaces et démocratiques, mais pas réalisables à court terme. C'est pourquoi, et compte tenu des situations très différentes d'une agglomération à l'autre, le GTT ne recommande aucun modèle de collaboration concret. Chaque agglomération doit plutôt tailler sur mesure son propre modèle de collaboration renforcée. Les réflexions et la méthode d'appréciation contenues dans le présent rapport entendent servir d'aide d'orientation dans la pratique.

Finalement, le rapport montre à quoi pourrait ressembler un processus de renforcement de la collaboration dans des grandes agglomérations ainsi que dans des plus petites. Pour chacune des deux constellations, un objectif est défini à long terme. On explique ensuite comment atteindre cet objectif par le biais d'une étape intermédiaire qui soit pragmatique et réalisable à court terme.

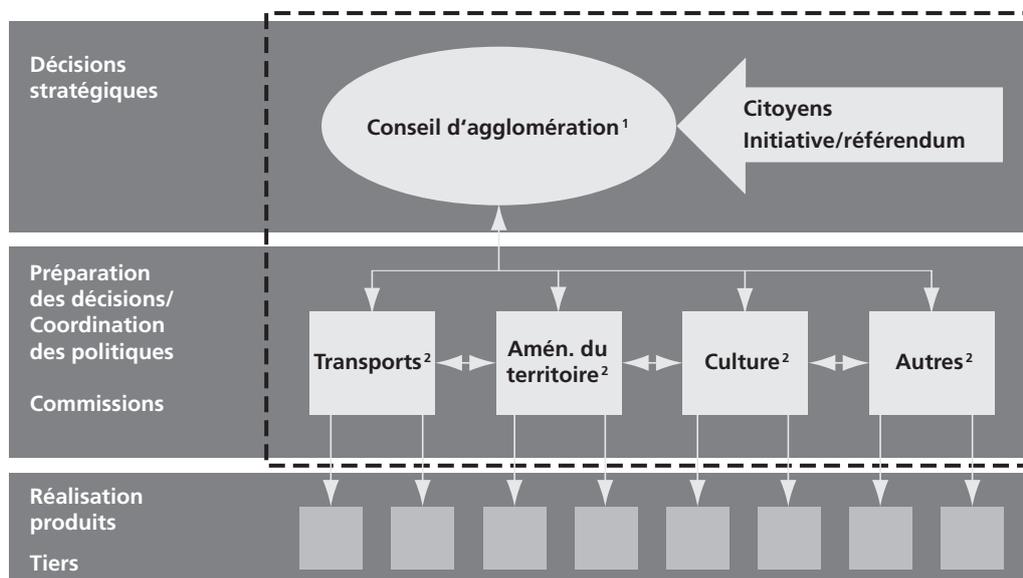
Bases

Contexte, mandat et procédure

1. Contexte

La collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations constituait déjà le sujet du rapport du Groupe de travail technique tripartite (GTT) du 1^{er} mars 2004 (ci-après «premier rapport») ainsi que des recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) du 24 juin 2004.

Le premier rapport s'adresse certes à tous les niveaux étatiques (Confédération, cantons et communes); les propositions pour la création de structures d'agglomération concernent toutefois surtout le niveau communal: institution d'un conseil d'agglomération, composé des présidentes et présidents de toutes les communes d'agglomération, qui peut décider de manière contraignante sur certaines questions; droit d'initiative et de référendum pour la population de l'agglomération; canton en tant qu'«arbitre politique» qui peut, au besoin, ordonner le périmètre.¹ Le modèle (ci-après «modèle CTA») permet au niveau intracantonal une prise de décision efficace et quand même démocratique.



¹ Présidents de communes et de villes, voix pondérées

² Commissions, composées des directeurs des dicastères communaux concernés, de techniciens des administrations communales et év. cantonales et au besoin de tiers

illustr. 1: Le modèle CTA

¹ Pour plus de détails sur ce modèle, cf. premier rapport, p. 48ss.

La plupart des agglomérations suisses s'étendent sur plus d'un canton. Dans ces agglomérations transcantonales, le modèle CTA atteint ses limites avant tout pour deux raisons:²

- Premièrement, la **relation entre Confédération et cantons est, du point de vue constitutionnel, différente** de la relation entre canton et commune. Alors que, dans le modèle CTA, le canton peut sans problème jouer le rôle d'arbitre politique, c'est-à-dire de médiateur, voire, en dernière conséquence, prendre en charge des compétences et/ou décider de manière contraignante sur certaines questions, la Confédération est confrontée à des limites très strictes en raison de l'organisation constitutionnelle des compétences. Tant que la Confédération ne dispose d'aucune compétence correspondante, elle ne peut pas donner de directives aux cantons. Il n'est donc pas possible de transférer sans autre le modèle CTA à la relation Confédération-cantons.
- Deuxièmement, la collaboration intercantonale dans les agglomérations est encore compliquée par le fait que **l'organisation des compétences intracantonale diffère d'un canton à l'autre**. Selon le domaine politique, il peut en résulter les constellations suivantes pour la collaboration:
 1. collaboration entre communes de différents cantons, c'est-à-dire intercommunale, mais transcantonale;
 2. collaboration entre les cantons, c'est-à-dire intercantonale, mais ne concernant qu'une partie du canton;
 3. collaboration entre les collectivités publiques de différents niveaux étatiques.³Vu par exemple que la législation fédérale laisse aux cantons un pouvoir de décision important dans les domaines Aménagement du territoire et Transports publics, la constellation 2 devrait être possible dans chaque agglomération et, suivant l'organisation des compétences, en combinaison avec la constellation 1 et/ou 3.

Plusieurs cantons ont suggéré à la Confédération d'élaborer un rapport complémentaire sur la question de la collaboration transcantonale dans les agglomérations. Cette proposition a été soumise à la CTA par la délégation fédérale.

2. Mandat

Par décision de la CTA du 3 juin 2005, le GTT a été chargé d'élaborer un rapport complémentaire sur le renforcement de la collaboration dans les agglomérations transfrontalières.

Le GTT était composé comme suit:

Représentation du niveau fédéral:

- Robert Baumann, directeur adjoint, OFJ, en partie suppléé par Werner Bussmann, collaborateur scientifique, division Projets et méthode législatifs, OFJ

² Il en va de même à plus forte raison pour les agglomérations internationales.

³ P. ex. entre un canton et les communes des autres cantons.

- Fiorenza Ratti, collaboratrice scientifique, responsable pour la politique des agglomérations, SECO
- Georg Tobler, responsable du groupe stratégique «Politique des agglomérations», ARE

Représentation du niveau cantonal:

- Nadine Eckert, collaboratrice scientifique, CdC
- Hager von der Weid, adjointe au Service de justice, de l'intérieur et des cultes, canton de Vaud
- Madeleine Meier, responsable du domaine des tâches spéciales, canton de Lucerne (présidente)
- Thomas Minger, chef des Affaires intérieures, CdC
- Andrea Weik, secrétaire générale adjointe de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, canton de Berne

Représentation du niveau communal:

- Urs Geissmann, directeur UVS, en partie suppléé par Barbara Santschi, collaboratrice scientifique, UVS
- Sigisbert Lutz, directeur AdCS

Pour le présent projet, le GTT a en outre été complété par les membres suivants:

- Ernst Zingg, président de la ville d'Olten
- Walter Moser, représentant de la CdC au sein de la Direction du projet RPT

Au début des travaux, le GTT a été amené à concrétiser plus en détail le mandat de la CTA en 3 points:

- **Accent sur les problématiques intercantionales.** Les problématiques internationales et les solutions possibles en discussion (p. ex. les eurorégions) devaient certes être incluses dans l'analyse; mais aucun modèle de collaboration renforcée n'était visé ici, d'une part pour des raisons de capacité, d'autre part parce que les partenaires étrangers auraient dû être associés à un tel processus.
- **Accent sur les structures.** Lors du développement de modèles, le GTT ne s'est pas concentré sur des domaines politiques précis et isolés; ceux-ci ont seulement servi d'études de cas. Les modèles de structures d'agglomération du présent rapport doivent au contraire être en principe ouverts à tout domaine politique. L'accent a par conséquent été mis sur les structures, et non pas sur des domaines politiques précis.
- **Délimitation avec la collaboration intercantonale en général.** La problématique du présent rapport concerne la collaboration entre les collectivités locales dans des agglomérations qui s'étendent sur le territoire de plusieurs cantons. Cette problématique ne peut pas être considérée à égalité avec celle de la collaboration intercantonale en général: dans la constellation qui nous intéresse ici, seules des parties de canton sont généralement concernées, et il ne s'agit pas uniquement de questions de collaboration entre les cantons concernés, mais également de questions de collaboration entre les communes qui doit se faire par-delà des frontières cantonales.

Ces concrétisations ont été portées à la connaissance de la CTA dans un rapport complémentaire présenté le 31 octobre 2005.

3. Procédure

Le GTT a d'abord étudié la problématique à l'aide d'exemples de cas. A cette fin, une **enquête** a été menée auprès de 4 agglomérations transcantoniales, soit auprès des cantons concernés (cf. à ce propos p. 32ss). Dans un deuxième temps, on s'est déjà livré à quelques **réflexions sur des modèles**, ensuite mises en discussion lors d'un **atelier** qui a eu lieu en décembre 2005 avec des représentantes et représentants des agglomérations ayant participé à l'enquête, puis adaptées et approfondies. Les résultats ont été présentés en février 2006 à un large public spécialisé, puis retravaillés sur la base des réponses obtenues.

Le présent document est un rapport complémentaire au premier rapport du GTT; il se fonde entièrement sur les considérations qui y sont faites.

Bases légales

Le présent chapitre expose dans les grandes lignes le droit valable (ou à tout le moins fixé par écrit) et pertinent pour les questions de coopération transfrontalière. Dans la mesure où aucune modification n'est apparue depuis le premier rapport, il est renvoyé à celui-ci. Des explications sur les projets législatifs pendants se trouvent au chapitre «Développements dans la pratique» (p. 23ss).

1. Droit international

Le droit international applicable à la Suisse n'a été que très légèrement modifié depuis le premier rapport. Les traités internationaux importants pour les agglomérations qui dépassent les frontières nationales sont les suivants:

- la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales («**Convention de Madrid**», RS 0.131.1).⁴
- le Protocole additionnel du 9 novembre 1995 à la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (RS 0.131.11).⁵
- l'Accord entre le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République d'Allemagne et le Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux («**Accord de Karlsruhe**»)⁶
- la **Charte européenne de l'autonomie locale** (RS 0.102)⁷. L'Assemblée fédérale a ratifié la charte en décembre 2004. Elle est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juin 2005.

⁴ Cf. premier rapport, p. 18.

⁵ Cf. premier rapport, p. 18s.

⁶ Cf. premier rapport, p. 19.

⁷ Cf. premier rapport, p. 19.

Des travaux législatifs sont actuellement en cours au niveau européen, lesquels visent à créer une nouvelle forme juridique valable dans toute l'Europe pour la coopération transfrontalière entre communes. Ces activités sont exposées plus en détail au chapitre «Développements dans la pratique» (p. 23ss).

2. Droit fédéral

Les dispositions de la Constitution fédérale pertinentes et valables pour la collaboration (art. 44, 47, 48, 50, 56) sont déjà exposées dans le premier rapport.⁸

L'adoption de la RPT par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004 a entraîné plusieurs changements importants qui doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008, en même temps que les projets de lois nécessaires pour la mise en oeuvre de la réforme.⁹ Etant donné que le texte des nouvelles dispositions est fixé et qu'il a été adopté par les organes compétents, les dispositions sont présentées dans ce chapitre, bien qu'il ne s'agisse pas (encore) de droit en vigueur.

Les nouveautés englobent d'une part des principes généraux importants pour le sujet qui nous intéresse ici (point 2.1 ci), d'autre part des dispositions concernant la collaboration horizontale et verticale (point 2.2) et enfin les bases légales permettant un co-financement de l'infrastructure pour le transport d'agglomération par la Confédération (point 2.3.)

2.1 RPT: principes généraux

► Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité sera nouvellement ancré dans la Constitution fédérale. L'art. 5a Cst. indiquera:

Art. 5a Cst.

L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité.

Le principe de subsidiarité joue «un rôle important en tant que précepte institutionnel appliqué pour attribuer les tâches au niveau qui est le mieux placé pour les accomplir». ¹⁰ Il prescrit qu'un niveau plus élevé ne devrait pas prendre en charge ce qui peut tout aussi bien être assumé par un niveau moins élevé. ¹¹ Selon les explications du message, «le principe de subsidiarité ne doit plus se limiter aux rapports entre la Confédération et les cantons, mais englober les rapports entre tous les niveaux de l'Etat, y compris les communes». ¹²

⁸ Cf. premier rapport, pp. 20 et 21. Cf. aussi les présentations détaillées des conditions-cadres juridiques pour la collaboration intercantonale chez Abderhalden et Brunner. Un aperçu des conditions-cadres constitutionnelles et des limites de la collaboration se trouve aussi chez Waldmann, p. 27ss (y c. dispositions RPT).

⁹ Cf. message RPT 2, FF 2005 5689.

¹⁰ Message RPT 1, FF 2002 2319.

¹¹ Cf. Tschannen, p. 274.

¹² Message RPT 1, FF 2002 2319; cf. les remarques critiques à ce propos chez Rhinow, p. 77.

Toutefois, même après l'introduction de la nouvelle disposition 5a dans la Constitution, le principe de subsidiarité n'a aucune valeur juridique. Il doit plutôt toujours¹³ être compris comme précepte institutionnel.¹⁴

► **Attribution et exécution des tâches étatiques**

L'art. 43a Cst., intitulé «Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques», indique:

Art. 43a Cst.

- ¹ La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.
- ² Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation.
- ³ Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat décide de cette prestation.
- ⁴ Les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable.
- ⁵ Les tâches de l'Etat doivent être accomplies de manière rationnelle et adéquate.

Tandis que le premier alinéa de cette disposition ne s'applique qu'à la relation verticale (Confédération – cantons), les autres alinéas peuvent également concerner la collaboration horizontale dans le sens de lignes directrices qui ne peuvent pas être invoquées devant un tribunal.¹⁵ Les alinéas 2 et 3 fixent le principe économique de l'équivalence fiscale au niveau constitutionnel, mais ici aussi sans effet juridique.¹⁶

► **Autonomie des cantons**

Finalement, l'art. 47 al. 2 Cst. fixe explicitement au niveau constitutionnel l'autonomie des cantons en matière de tâches, d'organisation et de finances, autonomie qui, déjà sous le droit actuellement en vigueur, est «partie intégrante du fédéralisme suisse».¹⁷

Art. 47 Cst.

- ¹ ...
- ² Elle [la Confédération] laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. Elle leur laisse des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches.

¹³ Sur la situation juridique prévalant jusque-là, cf. Tschannen, p. 274.

¹⁴ Message RPT 1, FF 2002 2320 («ne peut être invoqué devant un tribunal»).

¹⁵ Message RPT 1, FF 2002 2320.

¹⁶ Cf. la critique envers l'introduction du principe de subsidiarité et des principes de la répartition des tâches dans la Constitution dans Rhinow, p. 75 («diffuses Subsidiaritätsprinzip») et p. 77 («Symbolische Grundsätze der Aufgabenteilung»). Rhinow (p. 78) critique le fait que la Constitution est chargée avec de simples «critères» sans substance normative et, surtout, que seuls sont thématiques des points de vue économique-financiers; les aspects institutionnels, surtout ceux de liberté fondamentale, démocratiques ou encore fédéralistes manquent totalement.

¹⁷ Message RPT 1, FF 2002 2322.

Dans le message, les trois domaines d'autonomie sont décrits ainsi:

Dans le cadre de l'autonomie dont jouissent les cantons lors de l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération s'engage, dans la mesure du possible, à respecter les compétences des cantons, soit à leur accorder un nombre suffisant de tâches autonomes. Cet engagement est également valable dans les domaines où la Confédération assume des tâches et dispose de compétences (principe de l'exercice des compétences en faisant preuve de modération) [...]

L'autonomie en matière d'organisation protège les cantons d'interventions excessives de la Confédération dans les structures d'organisation cantonales. Cela signifie en particulier que les cantons peuvent décider eux-mêmes dans une large mesure quelles seront les structures de leurs autorités et de leur administration, de quelle manière ils accompliront leurs tâches et comment ils utiliseront leurs moyens financiers.

Concernant l'autonomie des cantons en matière de finances, la Confédération doit contribuer à ce que les cantons disposent de sources de financement suffisantes pour remplir leurs tâches – celles qui leur incombent directement et celles que leur délègue la Confédération [...]

L'autonomie des cantons doit également être respectée lorsque la Confédération exerce ses propres compétences et accomplit des tâches qui lui sont confiées directement. Cette disposition montre qu'une intervention qui porterait atteinte au fondement de l'autonomie cantonale constituerait une violation de la Constitution.¹⁸

2.2 RPT: collaboration horizontale et verticale

La RPT apporte d'importantes nouveautés dans le domaine de la collaboration. On distinguera ci-après les dispositions concernant la collaboration horizontale (entre cantons) de celles concernant la collaboration horizontale encadrée (entre cantons, mais avec intervention de la Confédération) ou encore la collaboration verticale (entre Confédération et cantons):

► Collaboration horizontale

Les possibilités et les limites de la délégation de compétences législatives à des organes intercantonaux sont nouvellement explicitement réglées:

Art. 48, al. 4 et 5, Cst.

⁴ Les cantons peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en oeuvre des dispositions contenant des règles de droit, à condition que cette convention:

- a. soit adoptée selon la procédure applicable aux lois;
- b. fixe les grandes lignes de ces dispositions.

⁵ Les cantons doivent respecter le droit intercantonal.

La délégation de compétences législatives à des organes intercantonaux par convention était déjà possible jusqu'à présent, mais uniquement dans une mesure très limitée (p. ex. pour l'adoption d'ordonnances d'exécution ou la réglementation d'aspects techniques ou d'importance mineure).¹⁹ Le nouvel al. 4 permet la délégation de pouvoirs législatifs à des organes

¹⁸ Message RPT 1, FF 2002 2322.

¹⁹ La doctrine n'est pas unanime sur la question de savoir où se trouvent les limites de l'admissibilité du transfert de compétences législatives à des organes intercantonaux sous le droit actuellement en vigueur (Mächler, p. 594, note 90 avec références).

intercantonaux dans une plus large mesure que jusqu'à présent.²⁰ En même temps, des limites juridiques claires sont codifiées, lesquelles coïncident pour l'essentiel avec les critères développés par le Tribunal fédéral pour la délégation législative.²¹

Alors que, aujourd'hui, tous les cantons soumettent les lois au référendum, cela n'est pas toujours le cas pour la conclusion de traités internationaux. Les cantons qui ne connaissent aucun ou seulement un référendum limité en matière de traités internationaux devront respectivement l'introduire ou le renforcer s'ils veulent transférer des compétences normatives à un organe intercantonal (al. 4 let. a).²²

► **Collaboration horizontale «encadrée»**^{23, 24}

L'art. 48a Cst. confère à la Confédération la possibilité d'obliger certains cantons à collaborer avec d'autres cantons. La nouvelle disposition est libellée comme suit:

Art. 48a Cst.

¹ A la demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans les domaines suivants:

- a. exécution des peines et des mesures;
- b. universités cantonales;
- c. hautes écoles spécialisées;
- d. gestion des déchets;
- f. épuration des eaux usées;
- g. transports d'agglomération;
- h. médecine de pointe et cliniques spéciales;
- i. institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

² La déclaration de force obligatoire générale prend la forme d'un arrêté fédéral.

³ La loi définit les conditions requises pour la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer à des conventions et arrête la procédure.

Le projet d'arrêté fédéral prévoyait à l'origine d'habiliter le Conseil fédéral, et non pas l'Assemblée fédérale, à ordonner une obligation d'adhérer ou à déclarer un accord de force obligatoire générale. Par ailleurs, les domaines de tâches dans lesquels une obligation d'adhérer peut être ordonnée devaient être inscrits dans une loi fédérale et non dans la Constitution.²⁵ Les obstacles à une intervention de la Confédération ont donc été sensiblement élevés dans le cadre de la discussion aux Chambres fédérales dans le sens de la disposition actuelle.

²⁰ Häfelin/Haller, no de marge 1295.

²¹ Message RPT 1, FF 2002 2323.

²² Cf. à ce propos Rhinow, p. 88.

²³ Le terme allemand «gegleitet» (encadrée) est utilisé chez Mächler, p. 584.

²⁴ Cf. sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges le message RPT 1, FF 2002, 2212ss; Rhinow, p. 79ss (critique); Mächler, p. 584ss.

²⁵ Cf. message RPT 1, FF 2002 2340.

Les détails (de droit fédéral)²⁶ de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (conditions et processus) sont réglés dans la **loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)** du 3 octobre 2003.²⁷ La PFCC faisait aussi partie du premier paquet RPT. Elle entrera en vigueur en même temps que le projet global RPT, c'est-à-dire pas avant 2008.²⁸

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges est réglée par la section 4 (art. 10ss PFCC). Ces dispositions se trouvent en annexe.

► **Collaboration verticale**

Finalement, la RPT introduit un nouvel instrument pour la collaboration verticale, c'est-à-dire la collaboration entre Confédération et cantons: la convention-programme.

Art. 46 al. 2 et 3 Cst.

² La Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en oeuvre du droit fédéral; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération.

³ La Confédération laisse aux cantons une marge de manoeuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités.

Avec la convention-programme, des «principes clés de la Nouvelle gestion publique s'appliquent à grande échelle dans le domaine des transferts entre la Confédération et les cantons».²⁹ Il n'existe toutefois encore aucune connaissance solide sur ce nouvel instrument,³⁰ et il n'est guère possible à ce stade de formuler des directives harmonisées.³¹

2.3 RPT: transport d'agglomération

Une base constitutionnelle permettant l'utilisation des subventions fédérales pour des mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations a également été créée dans le cadre de la RPT.

²⁶ Pour le niveau cantonal, cf. les explications sur l'ACI, p. 20ss.

²⁷ RS 613.2.

²⁸ A l'exception de l'art. 20 (Droit en matière de subventions) qui a été mis en vigueur par le Conseil fédéral le 1^{er} avril 2005.

²⁹ RPT – Thème clé 10, p. 1, téléchargeable à l'adresse <http://www.nfa.ch/fr/dokumente/faktenblaetter/fb10.pdf>. Sur l'instrument de la convention-programme, cf. aussi message RPT 1, FF 2002 2207s.

³⁰ Certains aspects juridiques choisis ont été évalués dans une expertise sur mandat de l'organisation de projet «Nouvelle péréquation financière»; cf. Biaggini, Giovanni, Neuer Finanzausgleich: Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend «Verbundaufgaben» und «Programmvereinbarungen», Zurich 2000.

³¹ Cf. Biaggini, expertise, p. 123.

Art. 86 al. 3 let. b^{bis} Cst.

³ Elle [la Confédération] affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales au financement des tâches et des dépenses suivantes, liées à la circulation routière:

...

b^{bis}. mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations

Les détails, et notamment les critères selon lesquels les subventions doivent être utilisées sont réglés dans la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire³² (cf. à ce propos p. 29ss).

3. Droit intercantonal et cantonal

3.1 *Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)*³³

En vue de l'entrée en vigueur de la PFCC (cf. p.17s), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a adopté le 24 juin 2005 l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), lequel doit maintenant être ratifié par chaque canton. Il entrera en vigueur dès que 18 cantons y auront adhéré (art. 36 ACI).³⁴

L'ACI régit les principes et procédures de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et constitue ainsi la **base pour des conventions de collaboration intercantonale dans les domaines cités à l'art. 48a Cst.** (art. 1, al. 1, et 2 ACI). Les cantons peuvent toutefois également (volontairement) soumettre à l'ACI des conventions de collaboration conclues dans d'autres domaines (art. 1 al. 3 ACI).

Les cantons s'engagent à appliquer les **principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale** par analogie **aussi dans les relations internes à chaque canton** (art. 3 ACI). En outre, les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les parlements cantonaux, à temps et de manière complète, sur des conventions existantes ou envisagées dans le domaine de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (art. 4 al. 1 ACI). Par ailleurs, la réglementation des droits de participation parlementaires est laissée au droit cantonal (al. 2).

L'ACI prévoit **deux formes** de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges: les organismes responsables communs (art. 10ss ACI) et l'acquisition de prestations (art. 21ss ACI).

³² LUMin; RS 725.116.2.

³³ L'ACI (texte de l'accord et version commentée) est téléchargeable sur internet à l'adresse <http://www.nfa.ch/fr/dokumente/vereinbarungen/>.

³⁴ Au moment de la mise à l'impression du présent rapport (30.11.2006), les parlements de 18 cantons avaient décidé d'adhérer à l'ACI.

- Par **organisme responsable commun**, on entend une organisation ou une installation commune à deux cantons ou plus, qui a pour but de fournir en commun certaines prestations dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (art. 10 al. 1). Les cantons qui font partie d'un organisme responsable commun y disposent d'un droit paritaire de participation aux décisions. Ce droit peut exceptionnellement être pondéré en fonction de leurs engagements financiers respectifs (art. 12 al. 1). Les demandeurs des cantons partenaires ont tous les mêmes droits d'accès aux prestations (art. 13 ACI).

L'art. 14 ACI prévoit que les cantons partenaires confient la **tâche de surveillance** à des organes adéquats et que tous les cantons partenaires doivent pouvoir siéger au sein de ces organes. Pour la **haute surveillance**, des commissions de gestion interparlementaires sont prévues (art. 15 al. 1 ACI). Ici aussi, la répartition des sièges est en principe paritaire et ne se base qu'exceptionnellement sur une clé de financement (art. 15 al. 2 ACI). Les commissions de gestion interparlementaires bénéficient de droits d'information (art. 15 al. 3) et peuvent proposer aux cantons partenaires des modifications de la convention. Elles disposent en outre de droits de participation équitables dans le cadre de l'élaboration d'un mandat de prestations.

Les art. 16 à 19 ACI règlent les questions d'adhésion, de sortie, de dissolution et de responsabilités. L'art. 20 prévoit que les cantons partenaires doivent être informés à temps et en détail des activités de l'organisme responsable commun.

- L'**acquisition de prestations** peut se faire au moyen de versements compensatoires, par l'échange de prestations ou sous une forme mixte combinant versements et échange (art. 21 ACI). Les acquéreurs des prestations doivent disposer en principe au moins d'un droit partiel de participation aux décisions. Un droit d'accès aux prestations égal pour tous est certes fixé dans le principe (art. 23 al. 1 ACI), mais des exceptions, c'est-à-dire des limitations de l'accès aux prestations, sont possibles (cf. art. 23 al. 2 et 3 ACI). L'art. 24 prévoit que les acquéreurs de prestations doivent être périodiquement informés par le fournisseur des prestations sur les prestations fournies.

En outre, l'ACI régit les **principes de la compensation des charges** (cf. art. 25 à 30 ACI).

Enfin, en cas de différend en lien avec la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, les cantons s'engagent, avant de recourir au Tribunal fédéral,³⁵ à participer à une **procédure de règlement des différends** spécialement prévue dans l'ACI. Cette procédure comprend deux phases, à savoir une procédure préalable informelle menée devant la présidence de la CdC (avec le concours d'une personnalité en tant que médiateur) et une procédure formelle de médiation menée devant une Commission intercantonale pour les conventions (CIC) (art. 32ss ACI). La CIC se compose de six membres et est élue par la CdC pour une période administrative de quatre ans (art. 7 al. 2 ACI).

³⁵ Au moyen d'une plainte selon l'art. 120 al. 1 let. b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, FF 2005 3829.

3.2 «Convention des conventions»

Parallèlement à l'ACI, il existe un accord entre les cantons de Suisse occidentale qui porte également sur des questions générales de collaboration intercantonale: la **Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger** du 9 mars 2001, qui a été conclue entre les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura. Cet accord, souvent désigné dans la littérature comme la «Convention des conventions», régit l'intervention des parlements cantonaux dans la négociation, la ratification, l'exécution et la modification des conventions intercantionales (et des traités des cantons avec l'étranger), cf. art. 1 Convention.³⁶

3.3 Droit cantonal

Plusieurs constitutions cantonales récentes contiennent des dispositions spécifiques sur la collaboration intercantonale, notamment concernant l'association des parlements cantonaux.³⁷

Pour la collaboration dans les agglomérations, ce ne sont toutefois pas seulement ces dispositions portant spécialement sur la collaboration qui sont importantes. Les lois sectorielles (lois concernant la construction et la planification, lois sur les transports publics, lois sur la construction de routes, lois sur la promotion de la culture, etc.) jouent un rôle tout aussi important.

Le GTT a analysé l'organisation des compétences des cantons ayant participé à l'enquête (cf. p. 32ss) dans les domaines Planification, Transports publics et Construction de routes. Une comparaison directe n'a été possible que pour les compétences liées au droit des constructions, parce que les instruments majeurs sont ici fixés au niveau du droit fédéral (cf. les explications correspondantes sur les «obstacles structurels au renforcement de la collaboration», p. 38ss).

³⁶ Sur la «Convention des conventions», cf. étude Schöni, p. 6. Celui-ci arrive à la conclusion que l'enquête menée dans le cadre de l'étude sur deux cas pratiques d'application de la «Convention» confirme largement l'hypothèse selon laquelle les nouveaux mécanismes de contrôle compliquent et ralentissent le processus parlementaire sans pour autant avoir un effet direct marquant sur l'organisation ou la mise en oeuvre des conventions intercantionales.

³⁷ Cf. p. ex. art. 64 al. 3 Constitution du canton de Bâle-Campagne du 17 mai 1984, RS 131.222.2; l'art. 72 al. 2 Constitution du canton de Soleure du 8 juin 1986, RS 131.221; l'art. 64 let. b et l'art. 65 let. c Constitution du canton de St-Gall du 10 juin 2001, RS 131.225.

Développements dans la pratique

1. Développements internationaux

Aussi bien le Conseil de l'Europe que l'Union européenne se penchent actuellement sur des questions en rapport avec le renforcement de la coopération transfrontalière. Etant donné que les travaux du Conseil de l'Europe³⁸ se trouvent au stade de projet et ne sont pas accessibles au public, seuls les développements de l'Union européenne seront présentés ci-après.

1.1 *Promotion de la coopération transfrontalière par l'Union européenne*

L'Union européenne encourage la coopération transfrontalière depuis longtemps dans le cadre de l'initiative INTERREG. Celle-ci vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en favorisant la collaboration dans les régions frontalières. Elle se trouve actuellement dans sa troisième phase (INTERREG III, 2000–2006). L'initiative INTERREG est mise en oeuvre par le biais de trois volets.³⁹ Dans le cadre du présent rapport, ce sont avant tout les activités qui ont lieu sous INTERREG IIIa (promotion de la coopération transfrontalière) qui revêtent de l'importance.

INTERREG est co-financé par les Etats membres et par l'Union. La Confédération soutient la participation suisse à des programmes, des projets et des actions innovatrices dans le cadre de l'initiative INTERREG.⁴⁰

La troisième phase INTERREG se termine le 31.12.2006. A partir de 2007, la politique de cohésion de l'UE devra se fonder sur de nouvelles bases légales.⁴¹ Le train de réformes proposé par la Commission européenne englobe

- un règlement général avec des dispositions communes pour les trois instruments de financement des mesures structurelles 2007–2013;
- un règlement distinct pour respectivement le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion;
- un nouveau règlement visant la création d'un Groupement européen de coopération transfrontalière.

³⁸ Au sein du Conseil de l'Europe, le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) et le Comité d'experts sur la coopération transfrontalière (LR-CT) travaillent sur un «Projet de convention européenne portant loi uniforme relative aux groupements transfrontaliers de coopération territoriale – GTCT». Les travaux ne sont toutefois pas encore accessibles au public (état: mars 2006).

³⁹ Volet A: «Coopération transfrontalière» (promotion d'un développement régional intégré dans les zones frontalières voisines), volet B: «Coopération transnationale» (promotion plus poussée de l'intégration territoriale au sein de grands groupements de régions); volet C: «Coopération interrégionale» (transfert de savoir-faire, échange d'expériences entre zones frontalières).

⁴⁰ Loi fédérale relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000–2006, du 8 octobre 1999, RS 616.9.

⁴¹ La base légale se trouve à l'art. 161 du Traité instituant la Communauté européenne dans la version après signature du Traité de Nice (TCE; Journal officiel CE 24.12.2002).

Il est prévu que le train de réformes soit adopté par le Parlement européen en juin/juillet 2006.⁴²

Dans le projet de règlement général⁴³ sur les instruments de financement, la promotion de la coopération transfrontalière, ou selon la nouvelle terminologie la «coopération territoriale européenne», est formulée comme étant l'un des trois objectifs de la politique de cohésion de l'UE.⁴⁴ Les trois volets actuels de l'initiative INTERREG (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale) doivent, selon le projet de règlement, être poursuivis également dans la nouvelle période de programmes (2007–2013).

Les programmes sont financés par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Sont encouragés les solutions possibles communes pour des autorités voisines dans les domaines du développement urbain, du développement rural et du développement des zones côtières, le développement des relations économiques et la mise en réseau des petites et moyennes entreprises (PME). Les points forts de la coopération sont la recherche, le développement, la société d'information, l'environnement, la prévention des risques et l'économie intégrée des eaux.

Peuvent être encouragées entre autres les régions du niveau NUTS 3,⁴⁵ qui se trouvent aux frontières intérieures et à certaines frontières extérieures. La Commission édictera une liste correspondante (cf. art. 7 du projet de règlement). Le taux maximal de co-financement doit s'élever à 75% des dépenses publiques.

Des informations détaillées ne sont pas encore disponibles (état: mars 2006).

1.2 En particulier: Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)

Outre d'autres facteurs, l'initiative INTERREG a également contribué à la création, le long des frontières européennes intérieures et extérieures, de nombreuses eurorégions ou associations avec une structure comparable,⁴⁶ qui mettent en oeuvre des projets transfrontaliers ou gèrent

⁴² Europäische Kommission: In Europas Mitgliedstaaten und Regionen investieren: Nach der Einigung des Europäischen Rates über die Finanzielle Vorausschau: Die Umsetzung der EU-Strukturpolitik, janvier 2006 (en allemand), téléchargeable sous http://www.espaces-transfrontaliers.org/de/publikationen/UE_pwp_januar2006.pdf.

⁴³ Proposition de Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds Européen de Développement Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de cohésion, présentée par la Commission (COM/2004/492 final).

⁴⁴ Le règlement proposé poursuit les objectifs: (1) convergence (notamment entre anciens et nouveaux Etats membres), (2) compétitivité régionale et emploi et (3) coopération territoriale européenne.

⁴⁵ NUTS («nomenclature des unités territoriales statistiques») est un système de classement de la CE pour les régions dans le territoire de la communauté, créé par le règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003.

⁴⁶ P. ex. des eurodistricts, cf. p. 26ss.

des programmes.⁴⁷ Aucun pouvoir de décision des collectivités membres n'est toutefois transféré aux eurorégions:

Les eurorégions sont le faite transfrontalier, composé de façon paritaire, indépendamment de la grandeur et de la population des deux côtés de la frontière. Ce faite transfrontalier se fonde sur des communautés de travail ou des groupements nationaux souvent de droit public. Par le biais de ces communautés, les décisions des eurorégions transfrontalières et autres sont mises en oeuvre par la voie nationale habituelle et ce, avec les instances qui ont déjà les compétences correspondantes au niveau national.⁴⁸

Dans le cadre de la réforme de la politique de cohésion, la Commission européenne propose maintenant la création d'une forme juridique harmonisée pour la coopération transfrontalière dans l'espace européen: le **Groupe ment européen de coopération transfrontalière (GECT)**,⁴⁹ qui peut être doté d'une **personnalité juridique** propre.

Le GECT a pour objectif de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale des Etats membres ainsi que des collectivités locales régionales et communales. Ses tâches peuvent englober soit la mise en oeuvre des programmes co-financés par la Communauté, soit la réalisation d'autres mesures transfrontalières de collaboration avec ou sans participation financière de la Communauté.

La création d'un GECT est décidée sur initiative de ses membres, lesquels peuvent être des Etats membres, des collectivités régionales ou communales ou encore d'autres organismes publics locaux. Les membres décident si le GECT doit être une entité juridique indépendante ou s'ils en transfèrent les tâches à l'un des membres.

Les compétences du GECT sont définies dans une convention de coopération. Des pouvoirs souverains, notamment législatifs, ne peuvent lui être transférés. Dans le cadre de ses compétences, le GECT agit au nom et sur mandat de ses membres. A cette fin, il possède la personnalité et la capacité juridique reconnue aux personnes morales par le droit national.

La question de savoir dans quelle mesure des corporations publiques suisses pourront à l'avenir participer au GECT est encore ouverte. Dans le cadre de la procédure législative européenne, on a toutefois fait remarquer expressément à plusieurs reprises que «l'entrée en vigueur du règlement GECT ne doit affecter ni la validité des accords existants, ni la possibilité pour les Etats

⁴⁷ Concernant l'état de la coopération en 2000 ainsi que la discussion sur des structures/formes juridiques appropriées pour la coopération dans l'espace européen, cf. ARFE – Commission Européenne (éd.), Guide pratique de la coopération transfrontalière, 3e édition, 2000.

⁴⁸ Gabbe, p. 6.

⁴⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (COM (2004) 496 final), téléchargeable à l'adresse http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/fr/02_pdf/07_6_egcc_fr.pdf. Les explications ci-après sont tirées du résumé sur le GECT sur le site de l'UE: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/g24235.htm>.

membres qui le souhaitent de négocier des accords bilatéraux ou multilatéraux internationaux visant la coopération transfrontalière». ⁵⁰

1.3 Eurodistricts

Dans la discussion politique, on mentionne souvent, en lien avec le développement de la coopération transfrontalière, le terme «eurodistricts». Celui-ci est apparu dans le cadre de la concurrence qui a régné entre Bruxelles et Strasbourg/Kehl en vue du choix du site des instances CEE. Il a été réactivé pour les 40 ans du Traité de l'Élysée en janvier 2003 et se réfère aujourd'hui à la coopération transfrontalière en général.

On peut déduire de la déclaration commune franco-allemande de janvier et juin 2003 sur l'**eurodistrict Strasbourg/Kehl** ⁵¹ que les autorités allemandes et françaises comprennent le terme avant tout comme un concept politique qui doit donner à la coopération transfrontalière une nouvelle dimension, une impulsion pour la réalisation de visions communes. Il s'agit dans ce cadre d'**initialiser un processus politique et juridique** sur la base tout d'abord du groupement transfrontalier local selon l'Accord de Karlsruhe. Il n'est pas encore possible de prévoir aujourd'hui comment le statut juridique de ces eurodistricts se développera de cas en cas. Les deux gouvernements déclarent dans la convention que, si besoin est, ils sont prêts à tout entreprendre dans la limite de leurs possibilités pour soutenir le processus (le cas échéant conclusion d'accords/traités internationaux). Ils laissent toutefois aux communes le soin de fixer le contenu et la forme juridique.

En outre, des négociations ont lieu pour la création d'un **eurodistrict** entre la **Region Freiburg** (ville et kreise Brisgau-Haute Forêt Noire et Emmendingen) et la **région alsacienne de Sélestat** au Nord **jusqu'à Mulhouse** au Sud. Au début 2006, une convention correspondante sur l'eurodistrict a été signée. ⁵²

Après les initiatives de Strasbourg et Freiburg, les responsables politiques de l'agglomération trinationale de Bâle ont présenté, le 14 novembre 2005, le projet du premier **Eurodistrict trinational pour l'aire métropolitaine de l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB)**. ⁵³ On vise une délimitation géographique claire au Nord, si possible avec un rattachement direct à l'eurodistrict de la Region Freiburg/Centre et Sud Alsace. Dans ce sens, l'eurodistrict englobera probablement le canton de Bâle-ville, des parties des cantons de Bâle-Campagne, Soleure, Argovie et év. Jura (CH), des villes et communes du kreis de Lörrach (D), la Commu-

⁵⁰ Cf. Jan Olbrycht, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), dans PE 357.502/v02-00, p. 21s. Cf. également le nouvel article proposé 7a) du règlement: «Les accords sur la coopération frontalière, interrégionale ou supranationale entre les États membres et/ou les collectivités régionales et locales peuvent continuer à être appliqués.» (PE 357.502v02-00, p. 7).

⁵¹ Téléchargeable à l'adresse www.eurodistrikt.de.

⁵² <http://www.frsw.de/eurodistrict.htm#Eurodistrikt%20Freiburg-Mulhouse%20startet%20Anfang%202006>.

⁵³ Cf. esquisse de projet d'eurodistrict de Bâle, http://www.aussenbeziehungen.bs.ch/projektskizze_eurodistrict_basel.pdf. De plus amples informations sous www.eurodistrict.ch.

nauté de Communes des Trois Frontières, la Communauté de Communes du Pays du Sierentz et la Communauté de Communes de la Porte du Sundgau (Pays de Saint-Luis, F). Partant des quatre structures actuellement existantes couvrant chacune des domaines partiels,⁵⁴ les tâches, les champs de compétence et l'avenir des instances transfrontalières existantes devront être définis d'ici à début 2007. En 2007, l'eurodistrict aura pour vocation de chapeauter la collaboration au sein de tout l'espace trinational, permettant d'élaborer une stratégie à long terme pour le développement de l'ensemble de l'aire métropolitaine ATB et constituant ainsi une étape importante vers un mode de «gouvernance» commun au niveau trinational. La structure en tant que base légale pour le futur eurodistrict sera organisée dans le courant de l'année 2006. Le Landrat de Lörrach mise sur le Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) prévu.

Avec cette troisième initiative, il semblerait que l'eurodistrict devienne un **élément structurant de la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur**.

Les autorités fédérales suisses recommandent aux cantons intéressés qui sont parties à l'Accord de Karlsruhe de s'ouvrir aux défis de l'«eurodistrict» et d'aborder un projet correspondant sous l'angle pragmatique, suivi en cela par le Conseil d'Etat de Bâle-Ville. Selon l'évolution future, le Conseil fédéral pourrait envisager l'opportunité d'utiliser la compétence qui lui est attribuée par le Parlement de déclarer l'art. 5 du Protocole additionnel à la Convention de Madrid du Conseil de l'Europe⁵⁵ applicable à la Suisse.⁵⁶ Cette disposition offre la possibilité de mettre en place pour la coopération transfrontalière des organismes de droit public qui peuvent prendre des mesures de droit public dans le domaine de souveraineté de toutes les collectivités parties à la convention. Par analogie, cette question se poserait également pour l'Allemagne et la France.

En outre, il existe la notion de «**district européen**» du droit français.⁵⁷ Les dispositions sur les groupements locaux de coopération transfrontalière selon art. 11ss de l'Accord de Karlsruhe ont ainsi été en principe transposées dans le droit national et, dès lors, étendues à la France. Etant donné que, dans les commentaires des autorités, il est à ce propos question de «collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier ou d'un Etat membre de l'Union européenne», on peut partir du principe que cette loi n'exclut pas une participation des cantons.

⁵⁴ L'Association de l'Agglomération Trinationale de Bâle, la Confédération d'agglomération, la Regio TriRhena et le bureau d'informations transfrontalières Infobest.

⁵⁵ RS 0.131.11.

⁵⁶ Cf. arrêté fédéral du 4 octobre 2002 concernant le Protocole no 2 à la Convention-cadre, RO 2004 831.

⁵⁷ Art. 187 de la loi (française) no 2004-809 du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales.

2. Activités de la Confédération

2.1 Politique des agglomérations

Dans son rapport sur la politique des agglomérations du 19 décembre 2001, la Confédération a exposé la manière dont elle entend s'engager pour résoudre les nombreux problèmes qui se posent aux cantons, villes et communes dans les agglomérations. Pour la mise en oeuvre de sa politique des agglomérations, les deux mesures principales sont: le soutien à des projets-modèles et l'introduction des projets d'agglomération.

- **Projets-modèles.** Avec les projets-modèles, la Confédération soutient des projets innovateurs dans les agglomérations, qui sont lancés par les villes, communes et cantons et qui visent un renforcement de la collaboration. Il s'agit ainsi de promouvoir des espaces urbains fonctionnels durables et de conserver un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations. A moyen terme, un programme pluriannuel devrait voir le jour, lequel nécessite toutefois encore une base légale. Actuellement, 30 projets-modèles sont soutenus, avec un montant global de 0,5 mio environ par année. En outre, la Confédération offre un soutien technique.⁵⁸

La plupart des projets-modèles mettent l'accent sur l'amélioration de la collaboration. Ces projets-modèles débouchent parfois sur l'élaboration de projets d'agglomération; ceci n'est toutefois pas obligatoire.⁵⁹

- **Projet d'agglomération.** Avec le projet d'agglomération, les agglomérations disposent désormais d'un nouvel instrument de gestion qui doit les aider à résoudre leurs problèmes les plus urgents.⁶⁰ Les objectifs de cet instrument sont de (1) garantir dans les agglomérations une vision d'ensemble sur les différents domaines politiques, (2) soutenir la coopération au sein de l'agglomération et (3) garantir une utilisation efficace des ressources. Dans ce cadre, il doit être axé sur les besoins, c'est-à-dire que les agglomérations décident elles-mêmes en fonction de leurs besoins et de leurs priorités si et quand elles entendent aborder tel ou tel thème dans le cadre du projet d'agglomération.⁶¹

L'existence d'un projet d'agglomération, partie transports et organisation du territoire, sera une condition pour que la Confédération participe au financement de projets d'infrastructure pour le transport d'agglomération. L'Office fédéral du développement territorial a élaboré un manuel d'utilisation qui décrit les critères d'appréciation pour les projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire.⁶²

⁵⁸ Une liste des projets-modèles soutenus par la Confédération se trouve sur le site de l'ARE: http://www.aren.admin.ch/are/fr/raum/Politiquedesagglomerations_5/index.html, avec un lien vers le site de chaque projet-modèle.

⁵⁹ Office fédéral du développement territorial (ARE), Le projet d'agglomération, les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref, 2003.

⁶⁰ Office fédéral du développement territorial (ARE), Le projet d'agglomération en bref, p. 2.

⁶¹ Cf. Office fédéral du développement territorial (ARE), Aide de travail, p. 4.

⁶² Office fédéral du développement territorial (ARE), Manuel d'utilisation.

A moyen terme, le projet d'agglomération doit être ancré juridiquement. La question des modalités d'un tel processus est toutefois encore ouverte. Dans son **Rapport sur le développement territorial 2005**, l'Office fédéral du développement territorial constate d'une manière générale la nécessité d'adapter la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), notamment concernant la prise en compte des villes et agglomérations:

La LAT actuelle ignore les villes et les agglomérations, alors que 75% de la population vit en milieu urbain. C'est sa principale lacune.⁶³

Il est donc proposé d'adapter les instruments de l'aménagement du territoire à la réalité urbaine suisse et d'intégrer dans la loi la politique des agglomérations du Conseil fédéral, y compris les éléments de coordination au niveau fédéral, collaboration avec les cantons, les villes et les communes, ainsi que les projets d'agglomération et projets-modèles.⁶⁴

2.2 Politique des transports: co-financement du transport d'agglomération

L'adoption de la RPT par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004 a créé la base constitutionnelle permettant un engagement financier de la Confédération dans le domaine du transport d'agglomération (art. 86 Cst., cf. p. 19s). Pour l'instant, les conditions du co-financement par la Confédération sont décrites dans le Manuel d'utilisation de l'Office fédéral du développement territorial.⁶⁵ Comme condition à l'octroi de subventions, la Confédération demande un projet d'agglomération transports et urbanisation qui ait été approuvé et qui coordonne l'emploi des différents moyens de transport et les accorde aux objectifs et aux mesures d'aménagement du territoire.⁶⁶ La Confédération exige en outre que l'agglomération constitue pour gérer son trafic une entité responsable adaptée au but visé.⁶⁷

Les conditions trouvent maintenant leur base légale dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire.⁶⁸ Le projet adopté par le Conseil fédéral le 9 mai 2005 décrit le futur concept de co-financement de l'infrastructure pour le transport d'agglomération par la Confédération:

⁶³ Office fédéral du développement territorial (ARE), Rapport sur le développement territorial 2005, p. 107.

⁶⁴ Trois variantes sont ici mises en discussion: intégration des éléments susmentionnés dans la LAT; intégration des éléments liés à l'aménagement du territoire dans la LAT et des éléments non territoriaux dans un autre cadre; élaboration d'une loi spécifique sur les agglomérations. Office fédéral du développement territorial (ARE), Rapport sur le développement territorial 2005, p. 107.

⁶⁵ Office fédéral du développement territorial (ARE), Manuel d'utilisation. Le manuel d'utilisation distingue les exigences de base des critères d'efficacité et esquisse la procédure d'élaboration de projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire.

⁶⁶ Office fédéral du développement territorial (ARE), Manuel d'utilisation, p. 8.

⁶⁷ L'entité responsable doit assurer la mise en oeuvre des mesures sur les plans technique, juridique, financier et politique (cf. Office fédéral du développement territorial (ARE), Manuel d'utilisation, p. 17, exigence de base 2).

⁶⁸ Pour un exposé détaillé des conditions/critères d'octroi de subventions fédérales pour le transport d'agglomération, cf. p. 42s. «Contribution du cofinancement des projets d'infrastructure de transport par la Confédération à la résolution des problèmes».

La responsabilité du trafic d'agglomération incombe aux cantons et aux communes (exception faite des RER et du trafic ferroviaire régional). La Confédération s'engage à titre subsidiaire. Les investissements sont soutenus à raison de 50% au plus. Les contributions à l'exploitation sont exclues.

Les contributions sont allouées pour les infrastructures routières et ferroviaires (RER compris) des villes et des agglomérations qui servent à améliorer les systèmes de transports dans celles-ci et qui ne peuvent être financées d'une autre manière par la Confédération.

L'allocation de subventions fédérales est soumise à des conditions en matière de planification et d'organisation: une planification globale du système de transports harmonisée avec le développement de l'urbanisation doit être définie pour chaque agglomération, sous la forme d'un projet d'agglomération concernant le trafic et l'aménagement du territoire; des organismes responsables du trafic d'agglomération doivent être créés.

Les contributions fédérales sont versées dans le cadre du financement des programmes pluriannuels. La Confédération verse les contributions à ces programmes.

...

Pour obtenir des contributions fédérales au trafic d'agglomération, les agglomérations doivent créer des organismes responsables. Ces derniers sont financés notamment par les cotisations des membres, les contributions cantonales, les taxes de stationnement. Ils toucheront en outre des contributions fédérales en faveur des projets d'agglomération. Les bénéficiaires des subventions sont les organismes responsables, en leur qualité de responsables des projets d'agglomération.

Les contributions fédérales ne sont pas octroyées ponctuellement mais à des programmes regroupant les mesures d'infrastructure destinées au trafic d'agglomération dans la zone concernée. Le volet transports et aménagement du territoire et l'utilisation des différents modes de transport sont coordonnés et harmonisés avec les objectifs en matière d'aménagement du territoire. La Confédération définit les exigences auxquelles ces programmes doivent répondre en matière de planification des transports et de développement territorial. Les exigences d'ordre méthodologique sont décrites dans un guide...⁶⁹

La version définitive des articles 17a–d à ajouter à la LUMin se trouve en annexe.

Le Conseil des Etats a également traité à titre de premier conseil pendant la session de mars 2006 de la **loi fédérale sur le Fonds d'infrastructure** pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques». ⁷⁰ Le fonds d'infrastructure doit notamment servir à financer des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et dans les agglomérations (art. 1 al. 2 let. c). L'art. 17 contient d'autres dispositions sur le financement du trafic d'agglomération. ⁷¹ La loi sur le fonds d'infrastructure prévoit en outre à

⁶⁹ 2^e message RPT, chapitre 2.7.6.2.1., FF 2005 5777ss.

⁷⁰ Bulletin officiel CE 21.3.2006.

⁷¹ Il est précisé que les contributions en faveur du trafic d'agglomération concernent les infrastructures routières et ferroviaires, y compris la mobilité douce, pour autant qu'elles soient situées dans une ville ou dans une agglomération et qu'elles contribuent à faciliter le trafic dans ces espaces (art. 7 al. 5). Selon l'al. 6 de la même disposition, les investissements dans les infrastructures ferroviaires destinées au trafic d'agglomération sont en principe financés par les instruments prévus par la législation sur les chemins de fer. Les contributions selon cette nouvelle loi sont toutefois autorisées pour autant qu'elles génèrent une plus-value pour une ville ou une agglomération et qu'elles permettent spécifiquement de décongestionner la route (Bulletin officiel CE 21.3.2006).

l'art. 17 que les dispositions 17a–d LUMin entrent en vigueur en même temps que cette loi si l'entrée en vigueur des actes législatifs pour la mise en oeuvre de la RPT devait être retardée.

2.3 Nouvelle politique régionale

Dans son rapport explicatif au projet de consultation NPR, le Conseil fédéral a essayé de jeter un pont entre la politique des agglomérations et la nouvelle politique régionale. Dans ce cadre, il part du principe que la Nouvelle politique régionale se base sur des villes et des agglomérations fonctionnelles, agissant comme des moteurs du développement, et voit en conséquence les projets-modèles de la politique des agglomérations comme des éléments étant partie intégrante de la NPR:⁷²

Cette situation [le fait que nos agglomérations s'étendent au-delà de frontières communales, cantonales et nationales] représente un extraordinaire défi pour le fédéralisme et pour la gestion des territoires urbains en particulier. Le manque de coordination entre les unités institutionnelles limitées et les espaces fonctionnels définis par les enchevêtrements entre la population et l'économie se fait sentir de manière de plus en plus aiguë.

Le défi à relever consiste à rétablir le principe de l'équivalence fiscale, en d'autres termes à trouver un dénominateur commun pour le cercle des contribuables, celui des décideurs (citoyennes et citoyens) et celui des utilisateurs. De plus, les régions urbaines doivent être en mesure de contrôler l'urbanisation à l'échelon de toute la région.

La péréquation financière contribuera de façon essentielle à apporter une solution aux problèmes de financement des centres. Mais elle n'offre pas la possibilité de maîtriser les problèmes communs, par exemple dans le domaine environnemental ou des transports, ainsi que pour la nécessaire planification d'un développement commun.

Même en adoptant la voie des réformes territoriales, des formes de collaboration avec des collectivités situées hors des limites institutionnelles seraient encore nécessaires. Cette remarque s'applique en particulier à la collaboration transfrontalière sur laquelle ni la compensation financière ni une réforme territoriale ne peuvent avoir de prise.

Les coopérations supracommunales et/ou supracantonales offrent une piste pour répondre au problème: des projets ou des enjeux concernant l'ensemble de la région peuvent être financés et gérés sur une base commune et les potentiels utilisés conjointement.⁷³

Compte tenu des résultats de la consultation, ce lien avec la politique des agglomérations a toutefois été abandonné, comme il ressort du message du Conseil fédéral concernant la nouvelle politique régionale:

⁷² Cf. Rapport explicatif du Conseil fédéral sur le projet de consultation, p. 27.

⁷³ Cf. Rapport explicatif du Conseil fédéral sur le projet de consultation, p. 23.

En ce qui concerne la conception territoriale du projet, une grande partie des participants rejette le lien prévu avec la politique des agglomérations du Conseil fédéral, sous forme d'un encouragement de projets modèles.⁷⁴

Pour les plus grandes agglomérations du pays, il est admis que, outre le fait qu'elles ont des moyens plus importants qu'en milieu rural, les politiques sectorielles de la Confédération (soutien de projets de transports, p. ex.) constituent une aide suffisante pour maîtriser les tâches structurelles. L'ancrage dans la loi de la politique des agglomérations et du programme en faveur des agglomérations sera en revanche une partie importante de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire prévue dans le programme de législature 2003 à 2007.⁷⁵

3. Activités des cantons

3.1 Projets-modèles et projets d'agglomération

Dans toutes les agglomérations transcantoniales, on cherche actuellement dans le cadre de projets-modèles⁷⁶ ou de projets d'agglomération⁷⁷ des moyens de renforcer la collaboration transcantonale.

3.2 Enquête auprès d'agglomérations choisies

Le GTT a commencé par examiner plus en détail quatre agglomérations.⁷⁸ Il s'agit des agglomérations suivantes:

⁷⁴ Message NPR, FF 2006 247.

⁷⁵ Message NPR, FF 2006 259.

⁷⁶ Cf. l'aperçu des projets-modèles en cours soutenus par la Confédération sur le site de l'ARE: http://www.aren.admin.ch/are/fr/raum/Politiquedesagglomerations_5/index.html.

⁷⁷ Cf. l'aperçu des projets d'agglomération déposés auprès de la Confédération, partie transports et urbanisation, sur le site de l'ARE: http://www.aren.admin.ch/are/de/raum/politiquedesagglomeration_6/unterseite03414/unterseite03415/index.html. Sur l'instrument projet d'agglomération, cf. p. 28s.

⁷⁸ Le choix de ces agglomérations a été effectué en se fondant sur les réflexions suivantes: un travail préliminaire important a déjà été effectué sur le sujet dans ces agglomérations. Il existe **différentes** problématiques (p. ex. agglomérations avec villes-centre ou agglomérations polycentriques, différents régimes de compétence intracantonaux, etc.) ainsi que **différentes** ébauches de solution (p. ex. collaboration conventionnelle ou institutionnalisée). De plus, ce choix permet d'assurer une **large couverture régionale**. Dans tous les cas choisis, il s'agit de projets-modèles soutenus par la Confédération.

- Agglomération de Bâle (cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Soleure);⁷⁹
- Genève (cantons de Genève et Vaud);⁸⁰
- Netzstadt Mittelland (cantons d'Argovie et Soleure);⁸¹
- Schaffhouse (cantons de Schaffhouse, Thurgovie, Zurich).⁸²

Le GTT a mené auprès des cantons touchés par ces quatre agglomérations une enquête sur l'état de la collaboration transcantonale et sur les premières expériences réalisées. Le questionnaire envoyé aux cantons se trouve en annexe. Le tableau suivant donne un bref aperçu des réponses reçues:

Réponses	
Question 1: Besoin d'agir	En principe considéré comme étant élevé (exception: 1 canton est d'avis que les problèmes doivent d'abord être résolus au niveau intracantonale avant de renforcer la collaboration intercantonale). La plupart des cantons considèrent comme étant prioritaires les domaines urbanisation et transport et leur coordination. Les autres domaines évoqués sont: la péréquation financière, la culture, la formation, la santé, le social, le sport/loisirs, la promotion économique.
Question 2: Collaboration intercantonale existante	La collaboration prend des formes très variées. Les solutions institutionnalisées sont plutôt rares, mais sont de plus en plus préparées ou visées dans le cadre de projets-modèles. Aucun canton ne signale de modèle de collaboration intercantonale qui puisse prendre des décisions contraignantes.
Question 3: Collaboration intercommunale transcantonale existante	La collaboration transcantonale concerne généralement des groupes régionaux de planification, le plus souvent sous la forme d'associations, mais parfois aussi de groupements de droit public. Les cantons assument ici une fonction de coordination.

⁷⁹ Pour de plus amples informations sur le projet-modèle, cf. «Projets-clé pour l'agglomération trinationale Bâle (ATB) – phase de mise en oeuvre» http://www.are.admin.ch/are/fr/raum/Politiquedesagglomerations_5/unterseite44/index.html ainsi que <http://www.tab-atb.org>.

⁸⁰ Pour de plus amples informations sur le projet-modèle, cf. «Phase préparatoire pour un projet d'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise» http://www.are.admin.ch/are/de/raum/Politiquedesagglomerations_5/unterseite39/unterseite2/index.html.

⁸¹ Pour de plus amples informations sur le projet-modèle, cf. «Programm Netzstadt <Aarau – Olten – Zofingen>» http://www.are.admin.ch/are/fr/raum/Politiquedesagglomerations_5/unterseite44/index.html ainsi que http://www.ag-so.ch/html/netzstadt_info.asp?nav=5.

⁸² Pour de plus amples informations sur le projet-modèle, cf. «Agglomération Schaffhausen Plus» http://www.are.admin.ch/are/fr/raum/Politiquedesagglomerations_5/unterseite52/index.html ainsi que <http://www.sh.ch/index.cfm?uuid=C7C788B980210935F8BD7AA543EFC837&setframes=1>.

Réponses

Question 4:
Obstacles

- manque de pouvoir de décision
- manque de caractère contraignant
- lenteur
- manque de structures
- manque de finances
- manque de volonté politique
- manque de confiance
- peur de perte d'influence et de pouvoir
- législations/compétences différentes
- situations financières différentes
- données de base différentes
- rythmes différents de révision des plans directeurs
- politique différente, cultures de planification différentes
- la collaboration fonctionne bien lorsqu'on est d'accord, sinon c'est difficile
- «intérêt égocentrique» de chaque canton

Question 5:
Solutions possibles

- institution d'un conseil régional (question de l'organisation ouverte)
- création d'un fonds d'agglomération pour les projets d'infrastructures de transport (avec structures démocratiques)
- plate-forme stratégique au niveau des cantons
- collaboration liée à un projet avant institutionnalisation
- création d'une association d'agglomération comme étape préalable au modèle CTA
- démocratisation de groupements fonctionnels (FOCJ)
- modèles conventionnels (communes – cantons – groupes régionaux de planification) avec déclaration d'intention comme étape préliminaire
- transposition d'organisations régionales de planification existantes dans des associations régionales d'agglomération (transsectorielles)
- harmonisation de la législation
- les cantons doivent garder la gestion de la politique des agglomérations
- sûrement pas de 4^{ème} niveau

Question 6:
Organismes responsable

- solutions sur base conventionnelle (Netzstadt)
 - association (Schaffhouse)
 - élaboration commune d'un projet d'agglomération dans le cadre d'une organisation de projet (convention de planification) (Bâle)
 - structure avec personnalité juridique (agglomération franco-valdo-genevoise)
-

Renforcement de la collaboration – Réflexions du GTT sur des modèles

Situation actuelle

► Exiguïté territoriale

La Suisse a récemment été qualifiée de cas particulier à cause de son «fédéralisme extrême hautement miniaturisé» qui connaît les collectivités territoriales les plus petites dotées des compétences les plus grandes.⁸³

Si le fédéralisme à la suisse présente nombre d'avantages,⁸⁴ sa finesse comporte en soi aussi des inconvénients, lesquels se ressentent avant tout et depuis longtemps, donc avec d'autant plus d'acuité, dans les agglomérations. Ces inconvénients sont principalement liés au fait que les structures politiques ne couvrent plus les espaces sociaux et économiques.⁸⁵

► Absence d'équivalence fiscale

Le fait que les espaces sociaux en particulier dans les régions urbaines ne correspondent plus aux structures politiques est jugé du point de vue économique comme le problème principal du fédéralisme suisse, parce que l'équivalence fiscale, soit la correspondance entre celui qui commande une prestation publique, celui qui la finance et celui qui en bénéficie, n'est plus garantie.⁸⁶ L'absence d'équivalence fiscale conduit à une mauvaise utilisation des biens publics (fausses incitations, problèmes de spillovers) et entraîne des coûts élevés de coordination et de coopération (jeux de veto, structures de décision confuses).

► Maîtrises insuffisante du développement des agglomérations

Les agglomérations sont considérées comme les «moteurs économiques» de la Suisse. En même temps, la fragmentation territoriale importante empêche pratiquement la maîtrise de leur développement. Ce problème se manifeste surtout dans les embouteillages qui font aujourd'hui partie du quotidien des agglomérations.⁸⁷ Il se pose néanmoins aussi des problèmes dans l'organisation de l'aide sociale, le financement (et l'acquisition) de l'offre culturelle régionale, l'urbanisation, la couverture des soins, etc.

⁸³ Avenir Suisse (éd.), Baustelle Föderalismus, p. 31.

⁸⁴ Cf. à ce propos p. ex. Frey, p. 13, Koller/Baumann, p. 116.

⁸⁵ L'OCDE a relevé dans son rapport d'examen sur l'organisation du territoire suisse en 2005 que la fragmentation constitue «la caractéristique la plus marquante de l'Etat fédéral suisse». «En réalité, la vie sociale et économique du 21e siècle repose sur une structure territoriale héritée du début du 19e siècle. L'organisation fonctionnelle du pays se recoupe avec sa structure politico-territoriale, ce qui entraîne d'innombrables lacunes et absurdités dans les processus décisionnels politiques [...], notamment dans les régions urbaines». A propos des relations dans les régions métropolitaines et de l'inconvénient d'une politique territorialement exigüe, cf. également l'étude de Thierstein/Kruse/Glanzmann/Grillon.

⁸⁶ Cf. p. ex. Frey, p. 16.

⁸⁷ Sur la problématique des embouteillages, cf. p. ex. les explications du Conseil fédéral dans le message concernant la loi sur le Fonds d'infrastructure, FF 2006 759: «Les villes et les agglomérations suisses sont toujours plus confrontées à des problèmes de circulation qui se traduisent, à maints endroits, par des surcharges permanentes et des embouteillages. Des analyses effectuées par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) montrent que 85 à 90% de tous les engorgements du trafic en Suisse se produisent dans les centres urbains... Tous les pronostics sur la croissance du trafic vont dans le même sens et laissent entrevoir un accroissement des problèmes dans les années à venir. Le coût annuel des embouteillages et des pertes de temps dépasse d'ores et déjà le milliard de francs. Si l'on n'intervient pas à temps, on risque d'assister à une paralysie du trafic dans les villes et les agglomérations.»

► **Besoin d’agir reconnu**

La **Confédération** a récemment relevé une fois encore la nécessité impérieuse d’agir en matière de collaboration dans les agglomérations transfrontalières:

- Le **Rapport sur le développement territorial 2005** qualifie le renforcement de la collaboration à chaque niveau et entre tous les niveaux (également) au sein des agglomérations comme l’une des stratégies principales pour le développement du territoire suisse.⁸⁸
- Dans son rapport explicatif concernant le projet en consultation de **Nouvelle politique régionale (NPR)**, le Conseil fédéral relève à quel point le fait que «nos agglomérations s’étendent par-delà plusieurs frontières communales, souvent sur plusieurs cantons, et, dans le cas d’agglomérations transfrontalières, débordent de la frontière nationale [...constitue] un extraordinaire défi pour le fédéralisme et pour la gestion des territoires urbains en particulier».⁸⁹ Même si la promotion de projets de collaboration dans les agglomérations n’a finalement pas trouvé place dans la Nouvelle politique régionale, on accorde toujours une grande importance à la politique des agglomérations également au niveau de la Confédération, et l’ancrage de cette politique par le biais du projet d’agglomération sera en particulier «une partie importante de la révision de la loi sur l’aménagement du territoire prévue dans le programme de législature 2003–2007.»⁹⁰
- Dans le cadre de la mise en oeuvre de la RPT, la Confédération entend créer de nouveaux instruments pour le cofinancement de projets d’infrastructure pour le transport d’agglomération. Dans ce cadre, la collaboration dans les agglomérations est jugée très importante: la manne fédérale ne sera investie que là où l’on collabore.

Les **cantons** sollicités reconnaissent également presque d’une seule voix un besoin d’agir considérable en matière de collaboration transcantonale dans les agglomérations.⁹¹ L’urgence porte en général sur des problématiques concrètes dans des domaines politiques particuliers et varie d’un canton à l’autre. La priorité est principalement donnée à une collaboration intercantonale renforcée dans les domaines politiques de l’urbanisation et du transport et à une coordination de ces domaines.⁹² Outre la forte pression due à l’existence même des problèmes, la politique des agglomérations de la Confédération pourrait aussi être responsable de cet ordre des priorités, dans la mesure où elle soumet l’octroi de contributions fédérales à des projets

⁸⁸ Office fédéral du développement territorial, Rapport sur le développement territorial 2005, p. 103. On y constate que, s’il existe déjà différents mécanismes de collaboration, ceux-ci doivent toutefois être renforcés. On explique en particulier que la collaboration a jusqu’à présent largement ignoré le thème de l’urbanisation (p. 103). A ce titre, il est proposé d’adapter en partie les responsabilités et de prendre des mesures, notamment: associer la Confédération, harmoniser et renforcer les plans directeurs cantonaux, promouvoir la collaboration intercommunale, chercher des solutions internationales (p. 103s). Les cantons et les communes sont par ailleurs appelés à trouver des solutions à la problématique de compensation des charges dans le cadre de la législation, par des conventions intercantionales ou également par de nouveaux systèmes de contractualisation (p. 104).

⁸⁹ Rapport explicatif, p. 22s. A propos du rapport entre NPR et politique des agglomérations, cf. p. 31s.

⁹⁰ Message NPR, FF 2006 259.

⁹¹ Seul un canton défend l’idée qu’il faudrait d’abord régler les problèmes cantonaux internes.

⁹² Cf. les résultats de l’enquête menée auprès de 8 cantons, p. 33s.

d'infrastructure en matière de transport dans les agglomérations à la condition qu'il existe une coordination entre ces deux domaines.

Le besoin d'agir exprimé en termes de renforcement de la collaboration intercantonale ne correspond guère à la disposition des politiques à créer des structures ad hoc indépendamment de problématiques concrètes. Et ce, en particulier lorsqu'il s'agit de doter de telles structures de compétences qui vont au-delà de la simple coordination. Il reste à espérer que les diverses activités visant à créer des structures d'agglomération ne soient pas uniquement motivées par les incitations correspondantes de la Confédération, mais reposent sur la conviction que de nouvelles structures permettent en principe de mieux résoudre les problèmes des agglomérations.

Le besoin d'agir au niveau des **communes** est aussi toujours important.⁹³

► **Conditions-cadres politiques**

Le renforcement de la collaboration intercantonale n'est pas le seul moyen de résoudre les problématiques transcantoniales dans les agglomérations:⁹⁴ on pourrait aussi envisager des réformes territoriales (fusions de cantons) ou des transferts de compétences à la Confédération.⁹⁵

L'option des **réformes territoriales** ne semble toutefois guère réalisable dans un délai utile, pour des raisons d'ordre politique et ne sera dès lors pas examinée ni appréciée plus en détail dans le présent rapport, au profit d'une solution pragmatique, réalisable à moyen terme.⁹⁶ Néanmoins, on abordera en principe le thème de l'**organisation des compétences entre Confédération et cantons**.

Il n'est toutefois pas exclu que les expériences avec des modèles de collaboration intercantonale renforcée ouvrent une fois la voie à des réformes plus poussées.⁹⁷

– **Collaboration transcantonale actuelle**

Aujourd'hui, la collaboration par-delà des frontières cantonales sur des questions relevant de l'agglomération a lieu principalement **dans un cadre non institutionnalisé (c.-à-d. informel**

⁹³ Cf. les explications à ce propos dans le premier rapport, p. 34s.

⁹⁴ La notion de collaboration englobe aussi une législation harmonisée.

⁹⁵ A ce propos, cf. par exemple: Mächler, p. 577ss, Sciarini, p. 15, Freiburghaus, p. 1.

⁹⁶ Divers milieux exigent cependant (parfois avec prudence, parfois avec plus de véhémence) que la structure du fédéralisme suisse soit repensée. Ainsi p. ex. la conseillère d'Etat zurichoise Verena Diener dans une interview de la NZZ (19.7.2005), le président de la Confédération Samuel Schmid dans son discours de l'Uster-Tag (20.11.2005) (deux interventions citées dans le rapport de monitoring «Fédéralisme» 2005 de la Fondation ch pour la collaboration confédérale, disponible sous http://www.fondationch.ch/downloads/bericht_monitoring_2005_f.pdf). Dans le même sens, la Feuille centrale de la Société suisse de Zofingue 2/2006 rapporte des citations du conseiller d'Etat grison Martin Schmid (p. 125) et du président de la commune de Samedan Thomas Nievergelt (p. 127 – 128). Finalement, il convient de mentionner le rapport Baustelle Föderalismus Schweiz publié par Avenir Suisse.

⁹⁷ A ce propos, cf. les déclarations du prof. Pascal Sciarini dans la NZZ du 8 février 2005, p. 15: «En réalité, le renforcement de la collaboration intercantonale pousse [...] le fédéralisme dans ses derniers retranchements, mais le prépare en même temps à sa réforme. Quand bien même la collaboration intercantonale doit éviter des fusions de cantons, elle risque – paradoxalement – d'en accélérer le mouvement et de servir d'une certaine manière de «camps d'entraînement» à une redistribution territoriale.»

ou ponctuel). Ceci vaut aussi bien pour la collaboration entre des communes sises dans différents cantons que pour la collaboration entre des cantons.

La collaboration **institutionnalisée** par-delà des frontières cantonales existe avant tout dans le cadre de la planification régionale, le plus souvent sous la forme d'associations (p. ex. groupes régionaux de planification dans le canton de Zurich), parfois aussi sous la forme de regroupements de droit public (p. ex. associations régionales de planification dans le canton d'Argovie). Il s'agit là de collaboration **intercommunale** qui s'exerce par dessus les frontières cantonales. Les cantons assument en général une fonction de coordination.

La collaboration **institutionnalisée entre des cantons**, consacrée spécialement à des questions d'agglomération et centrée sur un périmètre d'agglomération, n'en est en revanche qu'à ses tout débuts. De nouveaux concepts sont actuellement développés dans le cadre de projets-modèles.

► **Obstacles climatiques au renforcement de la collaboration**

L'absence de volonté politique et l'intérêt «égocentrique» de certains cantons, le manque de confiance, la peur de perdre en influence et en pouvoir ainsi que, dans certains cas, les disparités entre les cantons participant à une agglomération sont de nature à entraver la constitution de structures de collaboration transcantonales.⁹⁸

Lorsqu'elles existent, les structures souffrent très souvent de l'absence de compétences décisionnelles et – par conséquent – de leur caractère non contraignant et de leur lenteur. Ceci n'est pas étonnant dans la mesure où le transfert de compétences décisionnelles à de nouvelles structures requiert une confiance mutuelle très développée.

Les obstacles climatiques reposent sur des raisons (du moins en partie) solides: les politiciennes et politiciens cantonaux se trouvent face à un conflit de loyauté lorsqu'il s'agit de s'accommoder de désavantages sur le territoire de leur canton au profit de l'ensemble de l'agglomération. Finalement, ces politiciennes et politiciens obtiennent leur mandat de la population de leur canton, elles et ils doivent lui rendre des comptes et risquent de perdre ce mandat en soutenant une politique qui ne répond pas aux intérêts (à moyen terme) de cette population. Si l'intérêt général de l'agglomération (p. ex. construction d'un nouvel axe de transport) peut être tout aussi bien servi aux dépens d'un autre canton de l'agglomération (p. ex. par une gestion différente des lignes), il est alors évident que toute concession intercantonale est délicate au niveau «politique intérieur» et donc que les positions dans les négociations intercantionales restent relativement rigides.

► **Obstacles structurels au renforcement de la collaboration**

Les différences entre les régimes de compétence des cantons compliquent la collaboration dans les agglomérations. Même lorsque les compétences sont accordées de manière uniforme à un niveau (soit au même niveau dans tous les cantons participant à une agglomération), on trouve des différences dans la répartition interne des compétences. A titre d'exemple, on

⁹⁸ Cf. résultats de l'enquête, p. 33s.

peut mentionner l'organisation des compétences en matière de planification dans les cantons examinés:

Argovie	Plan directeur: le Grand Conseil adopte le plan directeur (sur la base d'un projet du Conseil d'Etat, élaboré en collaboration avec les associations régionales de planification). Plan d'affectation: les communes (en interne, libres; sanction par le Grand Conseil).
Bâle-Campagne	Plan directeur: le Grand Conseil édicte le plan directeur cantonal (sur la base d'un projet du Conseil d'Etat), qui est soumis au référendum facultatif. Plan d'affectation: les communes (en interne, les législatifs; sanction par le Conseil d'Etat).
Bâle-Ville	Plan directeur: le Conseil d'Etat édicte le plan directeur cantonal. Plan d'affectation: la «planification locale» est du ressort des communes . Le canton agit pour la ville de Bâle. (en interne: les législatifs, si pas d'autres indications).
Genève	Plan directeur: le Grand Conseil , sur proposition du Conseil d'Etat. Plan d'affectation: le Grand Conseil .
Soleure	Plan directeur: le Conseil d'Etat adopte le plan directeur (après audition des communes et des groupes régionaux de planification et après débat au Grand Conseil). Plan d'affectation: les communes (en interne: les exécutifs; sanction par le Conseil d'Etat).
Schaffhouse	Plan directeur: le Conseil d'Etat édicte le plan directeur; approbation par le Grand Conseil . Plan d'affectation: les communes (en interne, libres; sanction par le Conseil d'Etat).
Thurgovie	Plan directeur: le Conseil d'Etat édicte le plan directeur; le plan doit être approuvé par le Grand Conseil (sur proposition du Conseil d'Etat). Plan d'affectation: les communes (en interne: les citoyens, éventuellement les législatifs avec référendum facultatif).
Vaud	Plan directeur: le Grand Conseil (sur proposition du Conseil d'Etat). Plan d'affectation: les communes (législatifs ou exécutifs, sanction par le Département des institutions et des relations extérieures).
Zurich	Plan directeur: le Grand Conseil . Plan d'affectation: les communes (en interne: législatifs ou citoyens; sanction par le Conseil d'Etat).

En l'occurrence, le domaine de la planification territoriale, par rapport à d'autres, est relativement clair dans la mesure où les instruments principaux sont réglés par le droit fédéral. Dans le domaine des **transports publics**, toute comparaison est quasi impossible, non seulement en raison des différences dans l'organisation des compétences mais aussi parce que les systèmes de gestion sont complètement différents. Ainsi, dans certains cantons, les compagnies de transports publics font partie de l'administration cantonale, alors que, dans d'autres cantons, le canton et parfois aussi des communes sont représentés dans les compagnies de transports publics, ou encore on recourt parfois au système des prestations acquises sur la base d'un contrat de prestation. Les mécanismes de financement varient aussi fortement d'un canton à l'autre. La situation est encore plus complexe dans le domaine du **transport motorisé individuel**, où même une étude approfondie des bases légales ne permet souvent pas de rendre clair à toute personne extérieure comment fonctionne la gestion en détail. Les compétences en matière de construction et de financement des routes sont en règle générale réparties entre les diverses collectivités publiques selon une classification des routes.

Les différences dans l'organisation des compétences ne constituent dans ce cadre qu'un aspect. En pratique, les entraves proviennent aussi par exemple des différences dans le rythme de révision des plans directeurs, dans la culture de planification, dans le relevé de données, dans la durée des crédits de programme (p. ex. pour la construction des routes), etc.⁹⁹

► **Points faibles des approches existantes**

Le principal défaut de la collaboration intercantonale dans les agglomérations réside dans son caractère **facultatif**. Ce point a déjà été constaté de manière générale dans le premier rapport sur la collaboration dans les agglomérations. Dans le 1^{er} message RPT, le Conseil fédéral pose le même diagnostic concernant la collaboration intercantonale (FF 2002 2214). En principe, aucun canton (ni d'ailleurs aucune commune d'un autre canton) ne peut être contraint à s'engager dans des formes de collaboration horizontale.¹⁰⁰ Il en résulte toute une série de problèmes: les procédures tirent en longueur; la coordination n'est pas assurée; certaines collectivités peuvent bloquer des projets qui sont dans l'intérêt de toute l'agglomération; chacun peut tirer la couverture à soi.

Lorsque la collaboration a lieu sous une forme contraignante (p. ex. sur la base d'un concordat), elle est alors souvent perçue comme «**dominée par le pouvoir exécutif**». Ceci avant tout au motif que les parlements cantonaux ne pourraient qu'adopter ou rejeter en bloc des conventions négociées par leurs gouvernements, sans aucune possibilité d'intervenir sur le

⁹⁹ Cf. résultats de l'enquête, p. 33s.

¹⁰⁰ Les nouveaux instruments dans le cadre de la RPT constituent une exception. Les obstacles sont toutefois élevés et les domaines politiques limités (cf. p. 17ss).

contenu des textes. On reproche par ailleurs à une telle «externalisation» de l'accomplissement des tâches le fait qu'elle échappe aux mécanismes usuels de contrôle démocratique.¹⁰¹

► **Autonomie d'organisation des cantons**

La RPT donne à l'Assemblée fédérale le rôle d'arbitre politique habilitée à contraindre, dans des domaines politiques déterminés précisément, certains cantons à participer à un accord intercantonal, alors même que la Confédération n'a aucun moyen d'intervenir sur le **contenu** des conventions intercantionales.¹⁰²

On pénètre également en territoire inconnu avec le nouvel **article constitutionnel sur l'éducation**,¹⁰³ lequel introduit la notion de compétence fédérale subsidiaire.¹⁰⁴ Selon ce système, une compétence relevant des cantons peut être exécutée par la Confédération si les cantons n'arrivent pas à se mettre d'accord entre eux.

Ces évolutions montrent que l'autonomie d'organisation des cantons et la répartition des compétences entre Confédération et cantons, notamment dans des domaines qui exigent une action concertée des cantons, sont de plus en plus remises en question. Des solutions qui, il y a quelques années encore, auraient été écartées parce que jugées impensables semblent aujourd'hui, vu la croissance des problèmes qui pèsent et devant l'alternative menaçante de la centralisation, praticables et obtiennent en particulier aussi le soutien des cantons.

¹⁰¹ Sur cette problématique, cf. Freiburghaus/Zehnder, p. 7s: «La coopération entre les cantons et avec la Confédération conduit alors, pour autant qu'elle soit substantielle et contraignante, à une rupture, du moins à une limitation, de la séparation horizontale et verticale des pouvoirs: tout arrangement conventionnel réduit finalement l'autonomie des corporations de droit public qui y participent. Les conventions sont négociées par les gouvernements; la décision ne relève dès lors pas de majorités démocratiques, mais d'une logique de négociation, du donnant-donnant, du compromis et du ficelage de paquets. Le législatif n'entre en ligne de compte que pour la ratification du résultat, mais il ne peut alors qu'adopter ou rejeter le texte dans son intégralité. Il se peut ainsi que soient décidées par concordat des solutions qui n'auraient pourtant trouvé de majorité démocratique chez aucun des partenaires. ... Lorsque des tâches sont réalisées par des organes communs, l'ordre constitutionnel est également touché: ce type d'organes n'est pas soumis au contrôle et à l'organisation des autorités, tels que prévus dans les cantons». Mächler, p. 592, relève en plus les aspects suivants: «Le processus législatif sous la forme de conventions s'avère problématique notamment aussi parce que chaque parlement se voit pratiquement contraint d'accepter l'accord pour ne pas apparaître comme le trouble-fête. Les conventions intercantionales sont également moins démocratiques que les lois du fait qu'il est plus difficile de les réviser. Ni le peuple ni le parlement ne peuvent, dans le cas des conventions intercantionales, vraiment recourir à des instruments tels que le droit d'initiative ou l'intervention parlementaire pour imposer après coup une modification selon la volonté politique». Cf. également Schöni, p. 16ss. Wiederkehr juge cette validité restreinte du principe démocratique comme le problème majeur de la collaboration intercantonale (p. 131). Le défaut le plus grave se situe, à son avis, dans l'efficacité seulement réduite des instruments de démocratie directe par rapport à la procédure législative ordinaire (p. 132).

¹⁰² La Confédération «ne peut ainsi étendre, à d'autres cantons (obligation d'adhérer) ou à tous les cantons (déclaration de force obligatoire générale), que le champ d'application des conventions intercantionales. Le contenu de ces conventions est en revanche fixé exclusivement par les parties concernées» (Message RPT 1, FF 2002 2217). Considérée globalement, la RPT pourrait cependant plutôt renforcer l'autonomie des cantons.

¹⁰³ A propos de l'article sur l'éducation, cf. p. 51s «Ne pas mélanger les niveaux institutionnels».

¹⁰⁴ Accepté par le peuple et les cantons lors de la votation populaire du 21 mai 2006.

► **Contribution de la RPT à la résolution des problèmes**

Les modifications de la Constitution fédérale introduites dans le cadre de la RPT, notamment celles concernant la collaboration intercantonale avec compensation des charges, doivent être en principe saluées dans l'optique de la problématique de la collaboration dans les agglomérations. La collaboration intercantonale repose sur une **base légale solide**. On crée en particulier des directives constitutionnelles claires pour la délégation de pouvoirs législatifs à des organes intercantonaux (nouvel art. 48 al. 4 Cst.).

L'**obligation d'adhérer** (art. 48a Cst.) est un instrument qui donne aux cantons la possibilité de faire appel à la Confédération en tant qu'arbitre politique en cas d'échec de négociations. Les obstacles (requête par la moitié des cantons participants; compétence de l'Assemblée fédérale) sont toutefois très élevés et seule la pratique montrera en l'occurrence dans quelle mesure l'instrument est utile à résoudre les problèmes des agglomérations.

Une autre problématique de cette «collaboration encadrée»¹⁰⁵ réside dans le fait que son domaine d'application est **limité** aux domaines politiques mentionnés de manière exhaustive à l'art. 48a al. 1 Cst. Alors que la Confédération peut p. ex. obliger les cantons à collaborer dans le domaine du transport d'agglomération, une telle possibilité n'existe a priori pas en matière d'urbanisation.

Aussi la Confédération se trouve-t-elle en **contradiction avec sa politique des agglomérations**: la relation entre les domaines urbanisation et transport y est en effet jugée centrale, et l'octroi de contributions à des projets d'infrastructure pour le transport d'agglomération est soumis à la condition que ces projets soient harmonisés avec l'urbanisation dans l'agglomération concernée. Cette contradiction devrait être levée.

Finalement, il faut noter que les dispositions adoptées dans le cadre de la 1^{ère} étape de la RPT entrent en vigueur en même temps que les étapes 2 et 3 du projet. Le Conseil fédéral prévoit une mise en vigueur en **2008**.¹⁰⁶ Il n'est toutefois pas exclu que ce délai doive être repoussé. Les nouveaux instruments ne sont par conséquent pas encore disponibles à court terme.

► **En particulier: contribution du cofinancement des projets d'infrastructure de transport par la Confédération à la résolution des problèmes**

Les moyens prévus par la Confédération pour cofinancer des projets d'infrastructure de transport dans les agglomérations ont un impact important sur des projets de collaboration dans les agglomérations. Le fait notamment d'avoir lié l'octroi de contributions fédérales à la condition qu'il existe une forme de collaboration dans l'agglomération concernée a déclenché d'intenses discussions sur des modèles visant à renforcer la collaboration intercantonale. Toutefois, il subsiste dans les agglomérations des incertitudes quant au traitement des critères (définis pour l'instant dans un manuel d'utilisation de l'Office fédéral du développement territorial) par la Confédération. Les caractéristiques de ces critères sont réglées dans la LUMin et, à terme, dans une ordonnance y relative.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Mächler, p. 571.

¹⁰⁶ Message RPT 2, FF 2005 5689.

¹⁰⁷ Cf. Message RPT 2. Le libellé des dispositions 17a-d LUMin est donné en annexe. Cf. p. 29ss.

- Il ressort du **message** à ce propos que la Confédération soumet «l'allocation de subventions fédérales [...] à des conditions en matière de planification et d'organisation: une **planification globale du système de transports** harmonisée avec le développement de l'urbanisation doit être définie pour chaque agglomération, sous la forme d'un projet d'agglomération concernant le trafic et l'aménagement du territoire; des **organismes responsables** du trafic d'agglomération doivent être créés.»¹⁰⁸ Plus loin, il est expliqué que les agglomérations «**doivent**»¹⁰⁹ créer des organismes responsables pour obtenir des contributions fédérales au trafic d'agglomération. Finalement, le message relève que des adaptations des législations cantonales sur les finances et le budget pourraient être nécessaires «si des compétences décisionnelles du gouvernement ou du parlement cantonal sont transférées à l'organisme responsable ou si la Confédération prescrit que l'organisme responsable décide du financement d'un ensemble de mesures d'investissement alors que le droit cantonal exige un traitement par projet».¹¹⁰ Par ailleurs, il est encore précisé que la structure exacte des organismes relève du droit cantonal. Il est toutefois indispensable que les organismes puissent **conclure des accords valables** avec la Confédération.¹¹¹ En outre, les organismes doivent **s'assurer que le financement intégral est garanti**.¹¹²

Ces explications donnent à conclure que l'existence d'un organisme ad hoc devient une condition de base pour une participation financière de la Confédération. Si le critère de l'organisme n'est pas rempli, il n'y a pas de contribution. En revanche, il semble que d'autres exigences (notamment celle concernant le projet d'agglomération, partie transport et organisation du territoire) soient déterminantes pour la **hauteur** de la participation à attendre.¹¹³ En d'autres termes: le critère de l'organisme, comme l'existence d'un projet d'agglomération, semble un critère conditionnel («si»); le caractère du projet d'agglomération apparaît comme un critère quantitatif («combien»).

Si cette interprétation est pertinente, la question de la qualité de l'organisme devient décisive. Le message donne bien quelques références à ce titre, mais reste imprécis sur la question de la garantie de mise en oeuvre, notamment du financement des projets particuliers contenus dans le projet d'agglomération.

- Les explications du **Manuel d'utilisation** de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) sont plus claires dans la mesure où il est précisé quelles exigences doit remplir une agglomération concernant l'organisme (l'agglomération doit disposer d'une entité responsable qui assure la mise en oeuvre des mesures sur les plans technique, juridique, financier

¹⁰⁸ FF 2005 5778 (mise en évidence par l'auteur).

¹⁰⁹ FF 2005 5778 (mise en évidence par l'auteur).

¹¹⁰ FF 2005 5779 (mise en évidence par l'auteur).

¹¹¹ FF 2005 5781.

¹¹² FF 2005 5781.

¹¹³ Selon le message (FF 2005 5778), la gestion des maigres ressources doit passer par un ordre de priorité des projets établi en tenant compte des exigences fédérales en matière de planification des transports et d'aménagement du territoire, dans le cadre du projet d'agglomération concernant le trafic et l'aménagement du territoire. Cf. les critères en particulier (améliorer la qualité du système de transports; favoriser l'urbanisation; réduire les atteintes à l'environnement ainsi que l'utilisation des ressources; accroître la sécurité du trafic), page 5782 du message.

et politique).¹¹⁴ Parallèlement, il est toutefois relevé que «la Confédération n’attend pas que toutes les questions liées à l’entité responsable soient réglées lors de la première remise de dossier. [...] Des solutions de transition sont également envisageables. En revanche, il est demandé une présentation du processus jusqu’à la constitution définitive d’une entité responsable.»¹¹⁵

Concernant la formulation des critères de l’organisme, la Confédération se trouve face à un dilemme:

- Partant de l’organisation constitutionnelle des compétences (autonomie d’organisation des cantons), elle ne saurait prescrire aux cantons ni aux agglomérations une **obligation de s’organiser dans une forme déterminée** afin de pouvoir bénéficier de contributions fédérales. Et elle ne devrait pas non plus imposer cela par la petite porte de subventions liées à des conditions. La Confédération doit dès lors se retirer lorsqu’il s’agit de savoir **quels modèles** de collaboration il convient de choisir dans les agglomérations.
- En même temps, elle doit, pour des raisons liées à l’Etat de droit (sécurité du droit, égalité de traitement des cantons) définir des **critères formels clairs pour la répartition** des contributions fédérales.¹¹⁶ La concurrence pour les subventions fédérales doit se jouer de manière transparente et selon des règles claires.¹¹⁷ Les critères doivent garantir une utilisation efficace des moyens disponibles et doivent donc aussi inclure l’exigence de la collaboration.

Le dilemme peut être résolu de deux manières:

1. Par le transfert des compétences correspondantes (empiètement limité autorisé dans l’autonomie d’organisation des cantons) à la Confédération, ce qui nécessiterait une modification de la Constitution fédérale. Politiquement, cette voie n’a que peu de chance d’aboutir.
2. En formulant les critères indépendamment de toute forme d’organisation concrète: dans l’intérêt d’une utilisation efficace des moyens, le critère exigeant d’un projet d’agglomération qu’il prouve sa faisabilité effective pour obtenir des contributions est tout à fait judicieux. Il revient ainsi aux agglomérations de créer des structures adéquates qui facilitent une telle preuve. Des structures qui permettent des décisions contraignantes pourraient ici s’avérer bien plus adéquates que des modèles de collaboration facultative, dans la mesure où ces derniers supposent que chaque collectivité concernée donne son approbation contrai-

¹¹⁴ Selon le chapitre 5.3 du Manuel d’utilisation, il faut pouvoir répondre de manière positive aux questions suivantes (cf. p. 17): «**Une seule entité responsable**: existe-t-il une seule entité responsable qui soit l’interlocutrice de la Confédération, assure la mise en oeuvre du projet d’agglomération et assume la responsabilité financière? Les conditions ci-dessous sont-elles en outre remplies?

- Une réglementation ayant force obligatoire définit qui **déclenche les mesures prévues par le projet**.
- Une réglementation ayant force obligatoire définit qui **met en oeuvre les mesures prévues par le projet**.
- Une réglementation ayant force obligatoire définit qui **finance les mesures prévues par le projet**.»

¹¹⁵ Office fédéral du développement territorial, Manuel d’utilisation, p. 17.

¹¹⁶ Dans le cadre de ces critères, la Confédération peut élaborer des solutions taillées sur mesure au moyen de la convention-programme.

¹¹⁷ A ce propos, cf. aussi l’expertise Biaggini, p. 126ss («Gleichbehandlung der Kantone»).

gnante pour les éléments contenus dans le projet d'agglomération avant même qu'un tel projet puisse être déposé auprès de la Confédération.

Si les critères fixés par la Confédération ne peuvent pas être remplis en temps utile, il faut prévoir des **délais transitoires** clairement définis. On pourrait ainsi envisager dans une première phase – p. ex. 5 ans à compter de l'entrée en vigueur des bases de la RPT – de considérer le critère de l'organisme¹¹⁸ comme un critère «quantitatif», c'est-à-dire uniquement pour permettre d'estimer sur cette base la hauteur des contributions,¹¹⁹ puis de n'élever ce critère au rang de condition de base pour toute contribution financière qu'après échéance du délai transitoire – mais alors de manière conséquente.¹²⁰

► **Contribution de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale avec compensation des charges à la résolution des problèmes**

L'ACI doit être salué dans son principe:¹²¹

- Il crée une base pour l'institution d'organismes intercantonaux et ce, pas seulement dans les domaines inscrits à l'art. 48a Cst. Selon l'art. 1 al. 3 ACI, les cantons peuvent se référer à l'ACI d'une certaine manière en tant que «constitution» également pour renforcer la collaboration dans d'autres domaines politiques.
- Il contient des règles sur l'information, la participation et le contrôle parlementaires.
- Il dispose d'une procédure de règlement des différends, laquelle peut fournir une contribution importante à la résolution de conflits dans le contexte de l'agglomération, notamment lorsqu'il s'agit de motiver un canton à participer à une plate-forme d'agglomération intercantonale.

Vu la nécessité de laisser les solutions envisagées dans l'ACI à un niveau très abstrait, les problèmes et les conflits pourraient cependant donner lieu à des obligations concrètes lors de la mise en oeuvre de ces principes abstraits. Toutefois, l'accord préalable sur certains principes centraux (p. ex. le principe d'équivalence fiscale ou de la participation en cas de cofinancement) peut faciliter le processus de négociation.

L'ACI règle par ailleurs (uniquement) des aspects de la collaboration intercantonale, sans traiter en revanche de la collaboration intercommunale par-delà des frontières cantonales. Dans la mesure où les communes disposent souvent de compétences étendues qui sont centrales pour la solution aux problèmes d'agglomération (p. ex. plans d'affectation), les questions de collaboration dans l'agglomération ne peuvent pas être résolues uniquement par un renforcement de la collaboration entre les cantons.

¹¹⁸ Concernant la définition selon le Manuel d'utilisation de l'ARE (cf. note 1144).

¹¹⁹ Quand bien même il faudrait également ici définir quelles constellations seraient honorées dans quelle mesure, et lesquelles ne seraient pas prises en compte.

¹²⁰ Lors de la formulation des critères, il faudrait laisser suffisamment de marge pour la prise en compte des contextes initiaux différents dans les agglomérations. On pourrait ainsi prévoir par exemple des délais transitoires différents pour les grandes agglomérations transcantoniales et pour les petites intracantoniales.

¹²¹ A propos de l'ACI, cf. p. 20ss.

Objectifs et critères d'une collaboration renforcée

Dans la mesure où l'utilité économique directe de réformes dans le domaine des structures politiques ne sera guère mesurable, il est important d'axer les projets de réformes sur des objectifs définis préalablement. Les objectifs indiqués ci-après ne se distinguent pas, au niveau du contenu, de ceux déjà formulés dans le premier rapport.¹²² On en donne néanmoins ici une version raccourcie et réduite à l'essentiel.

► **Objectif matériel (supérieur): assurer le développement durable dans l'agglomération**

L'objectif doit être d'améliorer et de renforcer la qualité de vie et la compétitivité économique dans l'agglomération (transcantonale).

Une politique des transports mal coordonnée peut déjà en soi avoir des conséquences très négatives sur la qualité de vie (p. ex. embouteillages). La compétitivité économique pourrait être compromise par rapport à l'étranger si la capacité d'agir de l'agglomération n'est pas améliorée en temps utile.

Finalement, chaque agglomération doit définir pour elle-même comment elle entend viser un développement durable. Ceci n'est toutefois possible que si l'on dispose des structures adéquates, qui permettent aux agglomérations de bien se déterminer. De telles structures n'existent pour l'instant que de manière limitée.

► **Objectif formel: créer des structures efficaces et démocratiques**

Que ce soit au niveau intercommunal ou intercantonal, il existe déjà aujourd'hui de nombreuses manières de collaborer par-delà des frontières cantonales. Cette collaboration présente toutefois des défauts:¹²³

- Lorsqu'elle se développe dans un cadre facultatif, non contraignant, elle est inefficace.
- Lorsqu'elle dispose d'un caractère contraignant (p. ex. dans le cadre d'une solution conventionnelle), elle souffre souvent d'un déficit de démocratie, en raison d'une prédominance du pouvoir exécutif avec des droits de participation et un contrôle démocratiques limités.

Le défi consiste à améliorer l'efficacité de la collaboration (objectif efficacité) sans pour autant devoir concéder des pertes eu égard aux structures démocratiques (objectif démocratie). Les réflexions ci-après sur des modèles (cf. p. 49ss) montrent qu'il est possible d'obtenir des améliorations simultanément dans les deux catégories (efficacité et démocratie).¹²⁴

¹²² Cf. premier rapport, p. 36ss.

¹²³ Cf. p. ex. Waldmann, p. 28, Brunner, p. 71, Sciarini, p. 15.

¹²⁴ Ces deux notions sont utilisées en sciences politiques pour analyser les systèmes politiques en référence à la théorie complexe de la démocratie développée par Fritz Scharpf. On recourt là souvent aux notions paires «input» et «output» à la place des termes «démocratie» et «efficacité», utilisés ici comme souvent dans le langage usuel (ainsi également Brunner, p. 71).

1. Objectif démocratie (critères d'input)

► **Transparence (procédures simples; compétences claires)**

Les enchevêtrements entre collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations sont énormes: attribuer et faire porter la responsabilité (accountability) devient de plus en plus difficile. Toute réforme doit en l'occurrence viser une simplification, à savoir notamment garantir des procédures simples et des compétences claires.

► **Participation et contrôle démocratiques**

Le défaut de participation démocratique est propre à de nombreuses formes de collaboration horizontale, celui-là étant vendu comme un argument pour une meilleure efficacité. Un bon modèle devrait toutefois aussi assurer le contrôle et la participation démocratiques – dans le sens de **co-décision** et non seulement de participation consultative. Cette participation et ce contrôle peuvent être exercés directement par les citoyens, dans le cadre d'instruments de démocratie directe, et/ou de manière indirecte par leurs représentations (parlements).

► **Subsidiarité**

Le principe de subsidiarité prescrit que les tâches doivent être exécutées de la manière la plus décentralisée possible. Une tâche ne doit être attribuée à un niveau supérieur que si elle ne peut pas (plus) être exécutée de manière judicieuse par un niveau inférieur. Ceci doit permettre de tenir compte des particularités culturelles et d'augmenter la probabilité de décisions justes au niveau politique local. Le principe de subsidiarité est nouvellement ancré à l'art. 5a Cst. et sert de règle générale pour l'attribution des tâches étatiques.¹²⁵

Le fait que de plus en plus de tâches sont accomplies dans le cadre d'une collaboration horizontale indique d'une part qu'il n'est manifestement pas (plus) judicieux d'exécuter telle tâche à un niveau local, mais d'autre part également qu'il n'est pas souhaité d'octroyer des compétences correspondantes au niveau immédiatement supérieur (canton pour la collaboration intercommunale; Confédération pour la collaboration intercantonale).

Savoir si le principe de subsidiarité est respecté ne peut pas être apprécié dans l'abstrait, soit par rapport à une structure, mais toujours en lien avec une tâche concrète. Si ce principe est néanmoins proposé ici en tant que critère, c'est dans le sens qu'un bon modèle doit offrir la possibilité d'attribuer les tâches de manière différenciée au «bon niveau», ce qui suppose l'existence de structures adéquates au «bon niveau».

2. Objectif efficience (critères d'output)

► **Procédures rapides**

Les agglomérations ne peuvent être capables d'agir que si elles peuvent prendre des décisions en temps utile. On ne devrait pas permettre à des communes/villes ou à des cantons de retarder à volonté les procédures et de bloquer ainsi des projets qui répondent à l'intérêt de

¹²⁵ A propos du principe de subsidiarité, cf. p. 15s.

l'agglomération dans son ensemble. Un bon modèle devrait assurer que des décisions puissent être prises dans un délai utile.

► **Décisions contraignantes**

Une décision rapide n'est guère utile si elle n'est pas contraignante pour toutes les collectivités. Le défaut de force obligatoire peut concerner 3 domaines:

1. La question de la participation (périmètre, retrait de la collaboration, taches blanches, profiteurs)
2. Une décision sur des biens (p. ex. commande, planification contraignante en matière de propriété foncière, etc.)
3. La mise à disposition de moyens financiers (responsabilité de financement)

Dans le cadre des formes de collaboration transsectorielles existantes, on se contente en général de discuter et de coordonner, mais la compétence de décider en matière de biens et de finances reste la plupart du temps du ressort des collectivités membres (cantons et/ou communes). En outre, il n'est que rarement possible – du moins entre des cantons – de forcer une collectivité à collaborer.¹²⁶

Le principe d'équivalence fiscale, introduit dans la Constitution fédérale (art. 43a al. 2 et 3) dans le cadre de la RPT, exige une congruence maximale entre celui qui utilise une prestation, celui qui la commande et celui qui la finance.

Un bon modèle vise donc une **relation** poussée entre compétence de décision en matière de biens et compétence de financement, et assure que tous les utilisateurs et/ou intéressés sont dans la mesure du possible associés à la collaboration. Ceci signifie qu'il faudrait par exemple dans un projet d'agglomération que les trois domaines mentionnés ci-dessus aient si possible un caractère contraignant.

► **Décisions coordonnées**

La résolution des problèmes dans les agglomérations se fait actuellement la plupart du temps sans coordination. Souvent, par exemple, le plan d'affectation dans une commune donnée (p. ex. lors de l'implantation de centres attirant du public ou l'adoption de nouvelles zones industrielles ou résidentielles) porte préjudice au développement de l'urbanisation et des transports dans d'autres secteurs de l'agglomération. Ainsi, la marge de manoeuvre de chaque collectivité se trouve considérablement limitée. Planifier à l'avance et coordonner s'avère de plus en plus difficile; en lieu et place, on se voit souvent contraint de réagir à des facteurs externes. Un bon modèle doit garantir la coordination sous deux aspects: entre plusieurs collectivités et entre divers domaines politiques.

Ce critère dépend beaucoup de celui de la force obligatoire. Aussi longtemps que des décisions coordonnées ne sont pas contraignantes pour tous les partenaires, la coordination obtenue peut du moins en partie être compromise par des collectivités dissidentes. Les deux critères ne se recouvrent toutefois pas complètement. D'un côté, il est également possible d'améliorer la

¹²⁶ Toutefois, à propos des nouveaux instruments créés dans le cadre de la RPT, cf. p. 17ss.

coordination jusqu'à un certain point dans des structures non contraignantes. D'un autre côté, la force obligatoire ne garantit à elle seule encore aucune coordination entre divers domaines politiques.

Renforcement de la collaboration

1. Considérations générales sur le renforcement de la collaboration

Il ressort des critères formulés ci-dessus quelques conclusions d'ordre général utiles pour la discussion sur les modèles:

► Prouver l'utilité de la réforme

Toute réforme structurelle doit se conformer (au moins) aux critères formulés ci-dessus. Le besoin d'agir et les avantages escomptés d'une réforme doivent être prouvés et justifiés, non pas scientifiquement mais du point de vue de leur opportunité, par la politique.

► Dépasser si possible et si nécessaire le principe de l'unanimité

En matière de collaboration intercantonale, le principe de l'unanimité prédomine nettement actuellement. Selon ce principe, une collaboration ne peut en général avoir lieu que si et pour autant que chaque canton membre approuve selon la procédure prévue à ce titre au niveau interne. Il en va de même pour la collaboration intercommunale transcantonale. Cette circonstance est en grande partie responsable de la lourdeur et parfois aussi de l'échec de la collaboration intercantonale.

Eu égard au principe de subsidiarité, il faut exiger que le principe de l'unanimité soit dépassé dans l'intérêt d'une collaboration efficace là – et seulement là – où l'exécution d'une tâche par un seul canton n'est plus possible de manière adéquate. Ceci implique la nécessité de transférer des compétences cantonales à une plate-forme intercantonale.

Savoir dans quelle mesure il convient (et est possible) de dépasser le principe de l'unanimité doit être apprécié de cas en cas:

- Il faut partir du principe que, sur certaines questions essentielles, les cantons, notamment les parlements cantonaux, ne sont pas prêts à céder volontairement des compétences correspondantes à un organe intercantonal.¹²⁷ On pense par exemple à des décisions politi-

¹²⁷ A ce propos, cf. Freiburghaus/Zehnder, p. 7s: «Comme on le sait de la «logique de l'action collective» et de la théorie des régimes internationaux, il est difficile d'instaurer volontairement une coordination contraignante entre des entités égales, même s'il s'agit de jeux à somme positive: qui prend l'initiative, qui supporte les frais de négociation, que fait-on des profiteurs et de ceux qui ne respectent pas les règles? Si la collaboration n'est pas Pareto-optimale, il se pose par ailleurs le problème de la compensation des perdants, lequel est extrêmement délicat et ne peut guère être résolu avec le principe de l'unanimité. A cela s'ajoutent des pertes de souveraineté et le fait qu'on touche aux intérêts de services administratifs, de lobbies et de mandataires. Les grands cantons ont par ailleurs souvent l'impression qu'ils sont exploités par les plus petits cantons, et ces derniers qu'ils sont dominés par les premiers. Il n'est dès lors pas étonnant que nombre de projets de collaboration qui semblent a priori favorables n'aboutissent finalement jamais.»

quement importantes, telles que des programmes de construction routière, des concepts d'offre ou crédits-cadres pour les transports publics, mais également au plan directeur et à des décisions concernant une participation financière étendue à des projets qui sont dans l'intérêt de l'agglomération entière.¹²⁸

- Le transfert de compétences à une plate-forme intercantonale comporte toutefois aussi des limites du point de vue juridique, puisque le principe de la séparation des pouvoirs exige que toute appréciation politico-juridique essentielle trouve son expression dans une loi formelle avec suffisamment de clarté.¹²⁹ Ce principe est désormais aussi prescrit explicitement pour le transfert de compétences à un organisme intercantonal (nouvel art. 48 al. 4 Cst.).¹³⁰ Conformément à la lettre a de cette disposition, la convention doit être adoptée selon la procédure applicable aux lois. La signification exacte de cette notion est déterminée par le droit cantonal.¹³¹ La convention doit en outre fixer au moins les grandes lignes des dispositions.

► **Faciliter les solutions négociées**

Il faut pouvoir disposer d'une procédure qui facilite des solutions négociées.

Il n'est possible de trouver des compromis que si toutes les parties sont prêtes à faire des concessions. Les concessions faites dans l'intérêt de l'agglomération dans son ensemble sont souvent difficiles à communiquer «au niveau interne» et donc politiquement délicates. Les discussions sont souvent plus constructives lorsque chaque proposition de compromis n'est pas rendue publique. On devrait ainsi pouvoir mener des pourparlers préliminaires à huis clos. Il est indispensable que les règles du jeu pour de tels pourparlers soient posées de manière très claire.

Le recours à des modérateurs externes (cf. p. ex. art. 33 ACI), également, ainsi que la désignation d'un secrétariat neutre permettent de faciliter les solutions négociées.

► **Assurer un contrôle démocratique et institutionnel**

Dans la mesure où des compétences sont transférées à une nouvelle plate-forme, il faut assurer un contrôle démocratique et institutionnel.

¹²⁸ Alors que, dans le modèle CTA, le canton peut pour des questions comparables officier en tant qu'arbitre politique entre les communes, et aussi exceptionnellement trancher de manière autoritaire (le canton fixe p. ex. le périmètre de la collaboration ainsi que la clé de répartition des coûts), ceci n'est **de constitutionne lata** possible que de manière très limitée dans la relation entre Confédération et cantons. Les cantons sont souverains et, sur la base de leur autonomie d'organisation garantie constitutionnellement, ne sauraient en principe être contraints à collaborer par la Confédération. Les domaines mentionnés par le nouvel art. 48a al. 1 Cst. constituent une exception, quand bien même le domaine de l'urbanisation, essentiel pour le développement des agglomérations, n'est justement pas compris dans la liste.

¹²⁹ Cf. p. ex. Tschannen, Staatsrecht, p. 370.

¹³⁰ A ce propos, cf. p. 17ss.

¹³¹ Il s'agit ainsi d'assurer que les règles importantes continuent d'être adoptées par le législateur cantonal, soit (selon le droit constitutionnel en vigueur dans les cantons) par les parlements cantonaux, sous réserve du référendum facultatif.

Des décisions majoritaires contraignantes supposent du point de vue juridique le transfert des compétences décisionnelles correspondantes à un nouvel organisme. A ce titre, il faut garantir que

- le **transfert** des compétences est fondé institutionnellement et légitimé démocratiquement. Ceci signifie que, outre les prescriptions selon art. 48 al. 4 Cst., il convient également de respecter les prescriptions cantonales sur la délégation de pouvoirs décisionnels;
- l'**exercice** des compétences transférées est soumis à des mécanismes de contrôle démocratiques et institutionnels (surveillance, protection juridique) et la participation démocratique est assurée pour les décisions importantes.

► **En particulier: garantir la légitimité démocratique**

La légitimité démocratique d'une plate-forme dotée de compétences décisionnelles peut être garantie moyennant divers mécanismes:¹³²

- L'organe décisionnel doit être composé de personnes disposant d'une forte légitimité démocratique, soit uniquement des personnes qui ont été élues au niveau cantonal interne dans le cadre d'une procédure démocratique. Ceci exclut par exemple un organe décisionnel qui serait composé de représentants du niveau technique.
- Il faut prévoir des mécanismes de contrôle interparlementaires.¹³³
- Les parlements doivent être informés régulièrement sur la collaboration intercantonale.¹³⁴
- Il est possible de prévoir des initiatives ou des référendums administratifs.
- Pour compenser la perte du pouvoir d'intervention parlementaire, il faut prévoir l'initiative populaire ainsi que le référendum facultatif et obligatoire.

► **Ne pas mélanger les niveaux institutionnels**

Dans la mesure où la problématique des agglomérations concerne typiquement des questions en lien avec les domaines de compétence aussi bien des communes que des cantons (voire même de la Confédération), il semble à première vue tentant de proposer la création d'une plate-forme inter-niveaux, qui pourrait gérer (de manière contraignante) le développement de l'agglomération.

Ceci est toutefois impensable du point de vue institutionnel dans le cadre du droit actuel, car les représentant-e-s d'un niveau ne peuvent prendre que des décisions qui relèvent de leurs compétences respectives, mais ne sauraient en revanche prendre part à des décisions qui ressortent juridiquement à un autre niveau. Chaque niveau ne peut donc participer à des organes

¹³² Cf. la liste des procédures institutionnelles possibles pour renforcer la position des parlements, dans Mächler, p. 595: participation à la définition des mandats de négociation, constitution de commissions spéciales, participation à des organes parlementaires intercantonaux (consultatifs), droits d'information et de consultation, procédures d'apurement ad hoc pour les divergences entre gouvernement et parlement, mesures particulières lors de la mise en oeuvre, contrôle sur la participation dans les organismes intercantonaux. Mächler fait toutefois remarquer qu'une association accrue des parlements au processus de négociation sur des conventions intercantionales permet certes de réduire quelque peu les déficits dans le soutien démocratique, mais que la légitimité d'une convention basée sur une telle mesure n'atteint pas pour autant celle d'une loi (p. 595).

¹³³ Cf. p. ex. art. 15 ACI; art. 5s «Convention des conventions» (à ce propos, cf. p. 22); §16 Staatsvertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), conclu entre les cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Soleure.

¹³⁴ Cf. p. ex. art. 4 al. 1 ACI, art. 2 et 3 Convention des conventions.

communs et à leurs décisions que dans le cadre de ses compétences.¹³⁵ Toute modification de l'organisation des compétences constitutionnelle par le biais d'un concordat est juridiquement exclue. Ceci est aussi justifié du point de vue théorico-démocratique, car on perdrait sinon complètement la transparence, ni ne saurait plus à qui imputer et faire porter politiquement la responsabilité.¹³⁶

Une gestion commune par plusieurs niveaux étatiques est exceptionnellement envisageable du point de vue institutionnel lorsque des compétences parallèles sont octroyées aux niveaux concernés.¹³⁷ C'est le cas notamment dans les relations entre Confédération et cantons en matière de hautes écoles. En l'occurrence, le projet, adopté par les Chambres fédérales lors de la session d'hiver 2005, de nouvelle disposition constitutionnelle (art. 63a Cst.¹³⁸) débouche en l'état sur une «terre inconnue, qui ne connaît guère d'équivalent au niveau international».¹³⁹ Il s'agit de créer un organisme commun aux cantons et à la Confédération, lequel peut agir en politique des hautes écoles aussi bien sur un plan législatif qu'exécutif. Les deux niveaux transfèrent, chacun selon la procédure prévue par sa législation, des compétences à la nouvelle plate-forme. Pour la Confédération, ceci implique une base dans la Constitution ainsi qu'une nouvelle loi fédérale qui prescrira dans les grandes lignes également l'organisation et la procédure décisionnelle de la future conférence responsable.¹⁴⁰ Du côté des cantons, le transfert des compétences se fait dans le cadre du concordat de coordination universitaire. Il est prévu que la délégation de pouvoirs décisionnels aux organismes communs ne limitera pas la souveraineté budgétaire respective de la Confédération et des cantons.¹⁴¹ En même temps, le rapport des commissions parlementaires CSEC-N et CSEC-E fait remarquer que la loi fédérale et le concordat intercantonal définiront «la forme sous laquelle seront prises les décisions ayant des incidences budgétaires et la possibilité éventuelle de décider des dépenses liées à des

¹³⁵ A propos de la question de savoir dans quelle mesure la Confédération peut participer à des organes communs avec les cantons, cf. Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, FF 2005 5204.

¹³⁶ Ceci n'exclut toutefois pas que les représentant-e-s d'autres niveaux étatiques siègent dans une organisation à des fins de coordination ou participent à des organes d'examen préalable. Ils/elles ne sont toutefois pas admis-es à co-décider au niveau politique.

¹³⁷ Cf. Häfelin/Haller, p. 357, no 1260. De l'avis du Conseil fédéral, les traités normatifs entre Confédération et cantons sont aussi possibles en présence de compétences fédérales concurrentes: aussi la Confédération pourrait-elle p. ex. prescrire dans une loi un cadre général pour la réalisation de ses compétences, tandis que les particularités de l'exécution des tâches et de la collaboration entre Confédération et cantons seraient définies dans une convention Confédération-cantons comprenant des dispositions normatives. Le Conseil fédéral entrevoit un deuxième domaine d'application lorsque la Confédération et les cantons définissent conjointement – en lieu et place d'une loi fédérale – les compétences et les formes de leur collaboration. Dans ces cas, il ne s'agit toutefois pas de la constitution d'organismes de gestion politiques communs. Sur l'ensemble, cf. Rapport du Conseil fédéral sur les conventions fixant des règles de droit conclues entre la Confédération et les cantons du 27 mars 2002, disponible sous http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/foederalismus.Par.0002.File.tmp/br-bericht-vertraege-f.pdf.

¹³⁸ Adopté en votation par le peuple et les cantons le 21 mai 2006.

¹³⁹ Aeppli, p. 171.

¹⁴⁰ La Confédération peut ainsi définir la composition, y compris la présidence, les règles de vote et la pondération des voix. La structure de fonctionnement concrète doit être réglée dans la convention de coopération (Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, FF 2005 5207).

¹⁴¹ Une telle construction serait toutefois problématique eu égard au principe d'équivalence fiscale. Une compétence en la matière implique aussi une compétence correspondante pour le financement.

objets déterminés. La question pourrait se poser par exemple lors de l'adoption par les organes communs d'un règlement sur les coûts standards.»¹⁴²

La nouveauté prévue est appréciée diversement par la doctrine.¹⁴³

Partant de considérations institutionnelles et théorico-démocratiques, le GTT ne juge pas l'approche d'une gestion politique commune comme étant apte à permettre de résoudre des problèmes d'agglomération:

- La plupart des problèmes résident en l'occurrence dans des domaines qui ne présentent pas une constellation de compétences parallèles, raison pour laquelle une gestion commune n'est, pour des raisons institutionnelles déjà, pas judicieuse (compétences concurrentes) ou pas admise (compétences exclusives).
- La problématique déjà existante du manque de transparence et de responsabilité se trouverait aggravée plutôt que minimisée si on l'aborde par une solution qui se base sur une gestion commune – et donc aussi sur une responsabilité commune. Responsabilité partagée revient souvent à absence de responsabilité.

Les explications ci-dessus ne s'opposent pas à une **gestion de projet commune** au stade de la **préparation des décisions**. Une telle gestion doit toutefois respecter la priorité des niveaux institutionnellement compétents en dernier lieu pour la décision.

► **Pas de compétence fédérale subsidiaire**

En lien avec l'article constitutionnel sur l'éducation, il est discuté d'une autre nouveauté institutionnelle, à savoir la catégorie de la «compétence fédérale subsidiaire»: le projet prévoit que, dans le cas où la coordination ne permet pas d'aboutir à une harmonisation sur des questions particulières appartenant au domaine de compétence des cantons, la Confédération peut édicter les prescriptions nécessaires (cf. art. 62 al. 4 Cst.¹⁴⁴). Aussi intéressant que puisse être cet instrument pour des questions d'harmonisation au niveau national, il semble d'autant moins adéquat à régler des problèmes de coordination régionale dans les agglomérations: on ne peut guère partir du principe que, dans toute la Suisse, toutes les agglomérations se trouvent confrontées en même temps aux mêmes questions et à la même impossibilité de trouver un accord. Or, une compétence fédérale subsidiaire n'aurait de sens que dans une telle constellation.

► **Ne pas confondre participation et responsabilité décisionnelle**

Il n'est pas rare que des organisations visant à renforcer la collaboration (p. ex. des associations) prévoient d'intégrer, outre des représentants de l'Etat, également à titre participatif des représentants de la société civile (associations, économie, autres groupements d'intérêts, etc.).

Ceci est parfaitement pertinent pour autant qu'il s'agisse de **préparer** des décisions étatiques. A ce stade, il est très important que la société civile puisse faire part de ses idées.

¹⁴² FF 2005 5209.

¹⁴³ Cf. Mader, p. 107, et Aeppli, p. 171, tous deux plutôt sceptiques; Ehrenzeller, p. 81s, positif.

¹⁴⁴ Adopté en votation par le peuple et les cantons le 21 mai 2006.

Il faut toutefois éviter que des représentations de la société civile **co-décident**. Les décisions doivent être prises et assumées par les organes compétents de l'Etat.

► **Simplifier, non pas compliquer**

Il n'est pas évident de montrer que la coopération horizontale et verticale dans les agglomérations transcantionales – quelle que soit la forme qu'elle prend – n'est possible que dans le cadre de structures très complexes si l'on entend en même temps tenir compte des aspects démocratie et efficacité. Il n'existe pas de modèle simple. On peut et doit toutefois céder au postulat de la simplicité dans le sens qu'**une seule** structure complexe doit suffire. Cette nouvelle structure doit pouvoir réunir des formes actuelles de collaboration multi- mais aussi bilatérales. Globalement, la nouvelle organisation doit être plus simple et permettre une meilleure vue d'ensemble que l'ancienne.

► **Respecter l'équivalence fiscale**

La nouvelle structure devrait garantir une concordance maximale entre ceux qui commandent, ceux qui financent et ceux qui utilisent des prestations publiques.

► **Permettre une compensation des charges**

De prime abord, il est souvent difficile de faire comprendre aux intéressés défavorisés par des décisions régionales le fait qu'une décision est importante pour toute la région et apporte globalement des avantages. On pense par exemple au raccordement routier, lorsque l'afflux de trafic se fait au détriment principalement d'**un seul** canton, mais que l'urbanisation a lieu dans un autre canton. Des mécanismes de péréquation, notamment une compensation régionale intercantonale des charges, pourraient en l'occurrence sensiblement améliorer la compréhension pour des mesures dans l'intérêt de tous.¹⁴⁵ Cela n'a toutefois guère de sens de vouloir décrire dans l'abstrait de tels instruments de compensation complexes. Il faudra décider de cas en cas si de tels mécanismes de compensation des charges peuvent être implantés dans le cadre des processus décisionnels politiques.¹⁴⁶

La problématique de la compensation des charges ne peut finalement trouver de solution que si (en référence à la situation existante, mais aussi pour des scénarios en discussion) il est procédé à une **analyse** des avantages et des désavantages pour chaque collectivité impliquée. Dans ce contexte, il faut relever l'importance de l'existence de structures transfrontalières et transsectorielles dotées de compétences décisionnelles ad hoc:

¹⁴⁵ Il n'est pas question ici de compensation financière directe non affectée, mais plutôt d'une compensation de charges concrètes.

¹⁴⁶ Il existe déjà des approches pour des systèmes intercantonaux de compensation des charges: ainsi, par exemple, les gouvernements des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont convenu en septembre 2005 d'instituer un organisme commun pour l'Université de Bâle. Un accord correspondant, conforme aux exigences de l'ACI, doit être présenté aux parlements au printemps 2006. Le projet de consultation est disponible à l'adresse <http://pages.unibas.ch/rr-bs/medmit/rrbsbl/2005/09/rrbsbl-20050929-001-1-f.pdf>. D'autres informations sont disponibles sous <http://pages.unibas.ch/rr-bs/medmit/rrbsbl/2005/09/rrbsbl-20050929-001.html>. La convention intercantonale portant sur les charges culturelles, négociée entre les gouvernements des cantons de Lucerne, Schwyz, Zoug et Zurich pour la région Suisse centrale – Zurich n'a quant à elle pas abouti. Le parlement du canton de Zoug a refusé de donner son approbation à l'accord (<http://www.tagesanzeiger.ch/dyn/news/print/zuerich/516710.html>). De manière générale à propos de cette convention, cf. http://www.ji.zh.ch/internet/ji/de/aktuelles/medienmitteilungen/mm_2004/121_Kulturlasten_ausgleich.html.

- Il n'est en règle générale pas possible de répertorier les avantages et les inconvénients de manière empirique. Une telle étude implique plutôt que chaque collectivité procède à une pesée des intérêts de son point de vue, qu'elle compare et soupèse ses avantages et ses désavantages et dans ce sens les quantifie. Ceci suppose une étude. Une structure transcantonale offre à ce titre une plate-forme pour les discussions.
- Si cette structure est en même temps ouverte à plusieurs domaines politiques, elle offre ainsi un marché pour l'échange de biens politiques: les inconvénients que doit supporter une collectivité dans un domaine particulier au profit de l'agglomération peuvent se trouver compensés par des avantages dans d'autres domaines politiques.
- Si la structure est en outre dotée de compétences décisionnelles propres, on assure ainsi que les payeurs sont également les codécideurs.

Si on arrive, par l'implantation de structures adéquates dans les agglomérations, à instituer une politique d'agglomération digne de ce nom, le thème de la compensation des charges pourrait alors avec le temps perdre de son caractère brûlant.

► **Prévoir des périmètres variables**

Afin de tenir compte des constats formulés ci-dessus concernant la simplification et l'équivalence fiscale, la structure doit offrir la possibilité de développer également une collaboration entre certaines parties d'une agglomération (à laquelle ne participent p. ex. que 2 des 4 cantons de l'agglomération). Le modèle devrait ainsi – à l'instar du modèle CTA développé dans le premier rapport – prévoir, outre un périmètre organisationnel fixe, la possibilité de collaborer dans des périmètres fonctionnels variables.

► **Considérer la situation des villes et des communes**

L'exigence de la Confédération qu'il existe un organisme responsable dans l'agglomération comporte en soi le danger que les cantons excluent toute participation des villes et des communes, qui sont souvent concernées le plus directement. Lors de l'élaboration des réglementations correspondantes au niveau de la Confédération mais aussi au niveau des cantons, il convient de prendre en compte la situation des villes et des communes.¹⁴⁷

► **Développer une approche programmatique**

Nombre de problèmes dans les agglomérations sont dus à un mode d'action limité au cas des collectivités impliquées. Un projet particulier est soutenu ou bloqué selon qu'il répond ou non – considéré de manière isolée – à l'intérêt d'une collectivité. Pour résoudre de manière coordonnée les problèmes des agglomérations, il faut agir en réseau aussi bien du point de vue temporel et spatial que thématique. Il est ainsi indispensable de passer d'un mode de réflexion axé sur des projets individuels à une approche davantage programmatique.

Ce changement pourrait prendre quelque temps, car il nécessite au préalable la mise en place d'une confiance réciproque. Des structures qui couvrent toute l'agglomération pourraient toutefois contribuer sensiblement au développement d'une telle approche programmatique se référant à l'agglomération dans son ensemble.

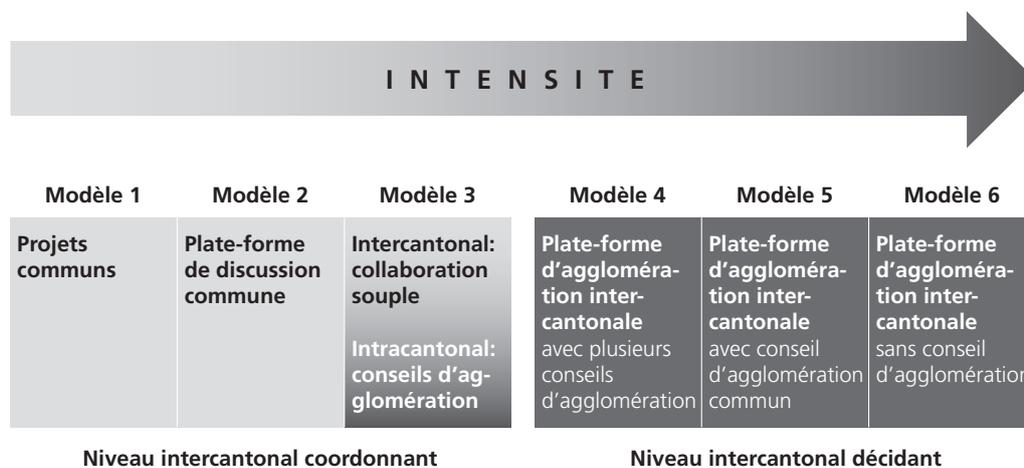
¹⁴⁷ Cf. p. ex. art. 19 al. 2 projet LSU, RS 616.1, 2e message RPT, FF 2005 5739s.

2. Niveaux d'intensité de la collaboration – Exploration

Les chapitres qui suivent (p. 58–73) présentent six modèles de collaboration, chacun évalué à l'aune des objectifs évoqués ci-dessus (p. 46ss), à savoir démocratie et efficacité, ainsi que des critères développés à ce propos. La présentation s'articule selon l'intensité de la collaboration: au début se trouvent des modèles de collaboration souples, axés sur des projets; l'intensité augmente ensuite graduellement d'un modèle à l'autre.

- Pour les modèles 1 à 3, il s'agit de **modèles de collaboration intercantonale non contraignante**. Ces modèles ont en commun l'absence d'un transfert de compétences à une structure intercantonale. Pour les modèles 1 et 2, l'organisation des compétences existante est laissée intacte et la collaboration n'a qu'une fonction de coordination. Le modèle 3 constitue un pont vers les modèles de collaboration dotés de pouvoirs décisionnels, dans le sens que des compétences communales sont transférées à une structure intercommunale contraignante (les conseils d'agglomération). Au niveau intercantonal toutefois, la collaboration s'en tient exclusivement à la coordination. Vu la pression exercée par les problèmes concrets et la nécessité d'agir rapidement qui en résulte, chaque agglomération sera certainement confrontée d'abord à ces modèles de collaboration «souple». Il existe d'ailleurs aussi déjà des projets-modèles qui peuvent être rattachés à l'un de ces modèles de collaboration. La mise en place de tels modèles constitue une réussite ponctuelle importante, notamment parce qu'il peut en résulter une confiance réciproque renforcée, laquelle est une condition préalable de base pour toutes les formes de collaboration plus poussées. Eu égard aux objectifs définis ci-dessus, de tels modèles ne sont toutefois praticables qu'à titre de solution transitoire. En conséquence, les agglomérations devraient si possible préparer dès à présent le terrain pour des réformes allant plus loin.
- Les modèles 4 à 6 se fondent sur le **concept de plate-forme d'agglomération intercantonale (PAI)**. Cette plate-forme est dotée de compétences cantonales transférées de sorte qu'elle peut **prendre des décisions contraignantes** sur certaines questions. Seuls ces modèles peuvent à moyen terme remplir de manière satisfaisante les critères évoqués ci-dessus. Dans la mesure où ils supposent d'importantes adaptations des bases légales ainsi qu'une discussion détaillée et une décision politique, une mise en oeuvre à court terme n'est pas possible. Dans les cantons qui abritent plusieurs agglomérations transcantonales, l'implantation de tels modèles pourrait en outre aussi se trouver limitée pour des raisons de praticabilité.¹⁴⁸

¹⁴⁸ A ce propos, cf. p. 91ss.



illustr. 2: Niveaux d'intensité de la collaboration

► Processus de renforcement de la collaboration

Les modèles présentés ci-après constituent de possibles instantanés dans un processus de renforcement de la collaboration et n'englobent pas toutes les constellations modèles envisageables. Des combinaisons et étapes intermédiaires sont tout à fait possibles. De même, certains modèles peuvent ne pas être pris en compte. Finalement, chaque agglomération doit façonner sur mesure son propre modèle. Les modèles mis en discussion peuvent à ce titre servir d'aides d'orientation.

Il est ainsi p. ex. tout à fait envisageable de constituer dans une agglomération un conseil d'agglomération transcantonal au niveau des relations intercommunales (cf. p. 91ss), tout en laissant toutefois comme auparavant la collaboration intercantonale se faire de manière informelle ou au cas par cas. Plus difficile (mais non pas exclue) apparaît la combinaison entre collaboration intercantonale contraignante et collaboration intercommunale non contraignante.¹⁴⁹ Le chapitre «Comment poursuivre?» (p. 88ss) présente deux modes de procédé possibles pour chacune des constellations que sont une grande agglomération sise sur plusieurs cantons et un canton avec plusieurs petites agglomérations transcantionales.

Pour réussir la collaboration dans une agglomération, il semble essentiel que la collaboration soit activée et renforcée aux deux niveaux, soit intercantonal et intercommunal, et qu'il y ait également un travail coopératif – et non antagoniste – dans les relations verticales (canton – communes). Il n'est en particulier possible de collaborer entre communes par-delà des frontières cantonales que si les cantons impliqués soutiennent et favorisent la collaboration.

► Echéance de mise en oeuvre

Les modèles 1 à 3 peuvent être mis en oeuvre à court terme; pour les modèles 4 à 6 en revanche, il faut compter une durée de 10 à 15 ans.

¹⁴⁹ Dans un tel modèle, la coordination obtenue au niveau intercantonal peut se voir sensiblement annulée de par l'exercice non coordonné de compétences communales, notamment dans le domaine des plans d'affectation.

► **ACI comme base**

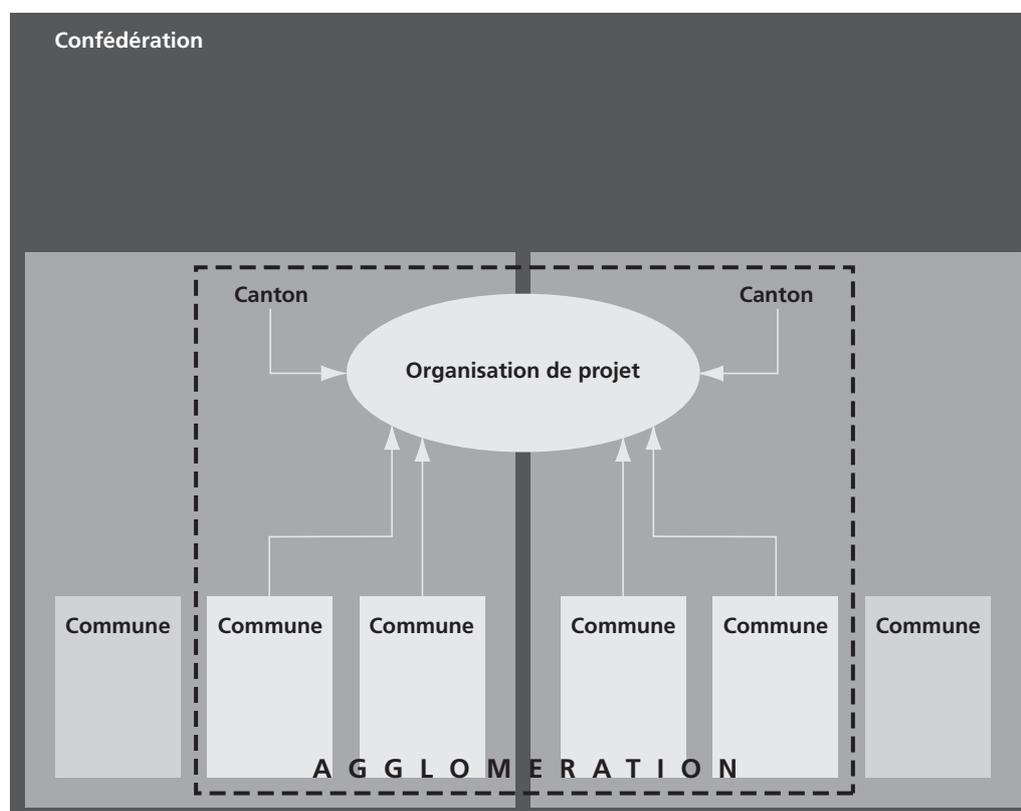
Tous les modèles présentés ci-après peuvent en principe se baser sur l'ACI.

Remarques sur l'appréciation des modèles

L'évaluation des modèles ci-après relève en fait d'appréciations subjectives du GTT. La méthode d'évaluation ne permet aucun constat éprouvé scientifiquement, mais sert à mettre en évidence les forces et les faiblesses de chaque modèle et explique ainsi les considérations du GTT. La méthode d'évaluation peut être utile à titre de cadre pour une discussion objective sur des modèles dans les agglomérations.

Les modèles sont appréciés à l'aune des objectifs démocratie et efficacité, en application des critères formulés ci-dessus (p. 46ss). On peut accorder 3 points par critère, lesquels s'additionnent chaque fois à un total démocratie et à un total efficacité. L'évaluation ne se réfère jamais au potentiel théorique d'un modèle, mais à sa capacité supposée de faire ses preuves dans la pratique.

3. Modèle 1: projets communs

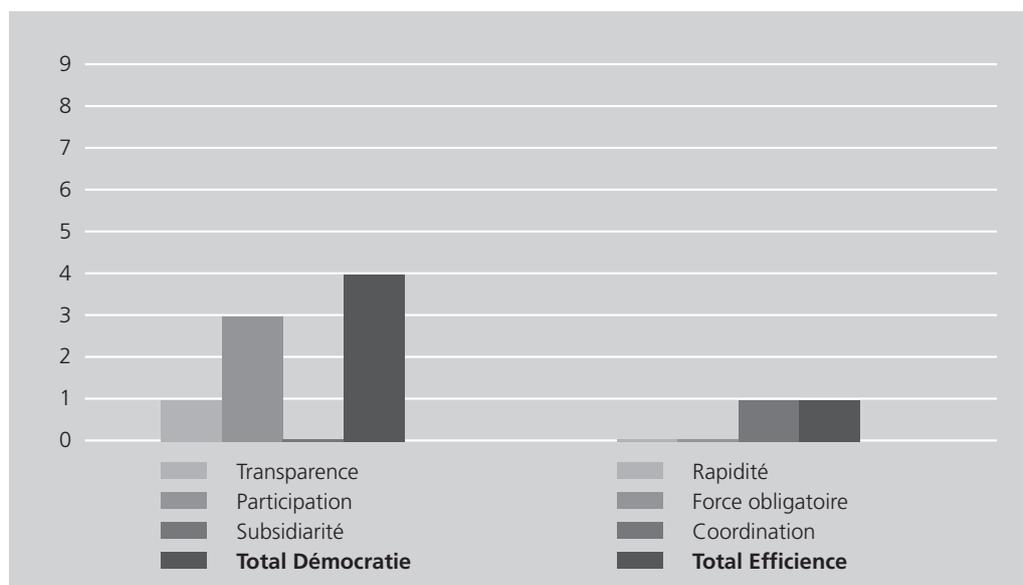


illustr. 3: Modèle 1

Dans les agglomérations dans lesquelles on n'a jusqu'à présent que peu coopéré, une culture de la collaboration doit progressivement être établie. A ce titre, les projets communs conviennent très bien. Les projets sont élaborés dans le cadre d'une organisation de projet ad hoc dans laquelle peuvent être représentés également plusieurs niveaux institutionnels selon l'organisation des compétences. Les propositions émanant de l'organisation de projet sont toutefois non contraignantes et nécessitent l'approbation par les organes compétents respectifs de chaque collectivité membre.

Ce modèle constitue un premier pas à ne pas sous-estimer en direction d'une collaboration renforcée, car il est propice à créer une confiance réciproque, laquelle est une condition de base nécessaire pour chaque pas suivant. La collaboration ne sera toutefois réussie que s'il existe des situations win-win.

Exemple: élaboration conjointe d'un projet d'agglomération dans le cadre d'une organisation de projet spécialement instituée dans ce but.



illustr. 4: Evaluation modèle 1

Transparence: 1 point

Dans ce modèle, il est certes discuté de projets dans le cadre d'une organisation de projet, mais la mise en oeuvre requiert toujours l'approbation démocratique dans chaque commune concernée, ce qui ne favorise pas la transparence.

Participation: 3 points

La participation a lieu dans chaque commune selon des règles démocratiques.

Subsidiarité: 0 point

Le principe de subsidiarité n'est en l'occurrence pas respecté, puisqu'il n'y a pas de niveau «adéquat» auquel on peut transférer la compétence décisionnelle pour les questions liées à

l'agglomération. Soit ce sont les communes qui décident (chacune pour elle-même), soit il faut un transfert de compétence aux cantons (il en va de même pour la relation cantons – Confédération).

Rapidité: 0 point

L'organisation de projet ne peut pas se décider rapidement: chaque décision requiert l'approbation de chaque commune partie dans le cadre des procédures internes prévues à ce titre.

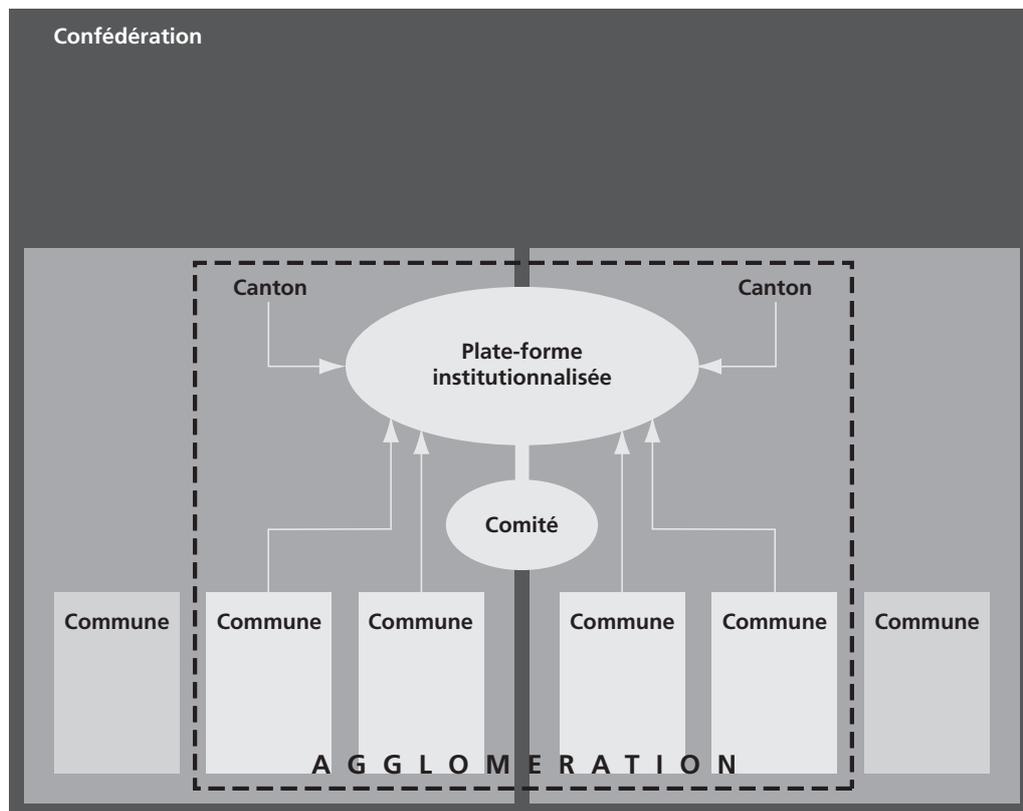
Force obligatoire: 0 point

Les décisions de l'organisation de projet sont totalement non contraignantes. Il relève de l'appréciation de chaque collectivité membre de savoir si elle participe ou non et de savoir si elle entend accepter ou refuser des compromis qui ont été négociés dans le cadre de l'organisation de projet.

Coordination: 1 point

La coordination est nettement améliorée par rapport à une situation sans organisation de projet. Du moment toutefois que les décisions ne sont pas contraignantes, les efforts de coordination de l'organisation de projet peuvent se voir anéantis du moins en partie. La coordination ne se réfère par ailleurs qu'au projet concret et se trouve limitée dans le temps et dans le contenu.

4. Modèle 2: plate-forme de discussion commune

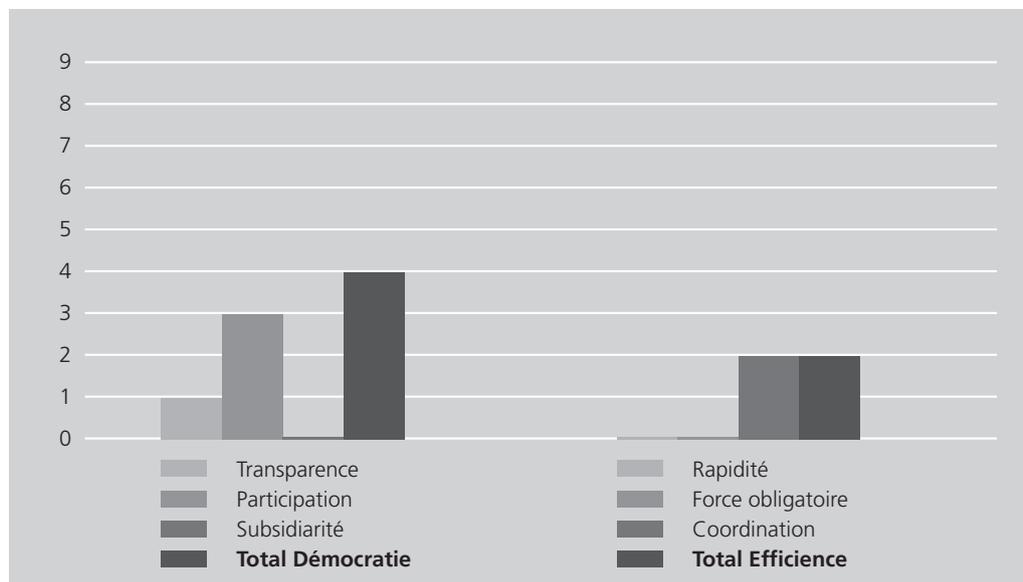


illustr. 5: Modèle 2

Un autre pas propice à générer la confiance consiste à créer une plate-forme de discussion commune institutionnalisée (association ou collaboration conventionnelle) dans le cadre de laquelle des questions de collaboration transsectorielles et en cours sont traitées toujours par les mêmes personnes.

La plate-forme n'a que des compétences de coordination, elle n'est dotée d'aucune compétence décisionnelle. Les décisions prises dans ce cadre ne sont dès lors pas contraignantes. Toutefois, l'institutionnalisation permet de développer une culture de la collaboration dépassant le travail de projet et offre la possibilité d'un échange sur divers domaines politiques. La continuité est garantie, aussi bien en termes de durée que de personnes.

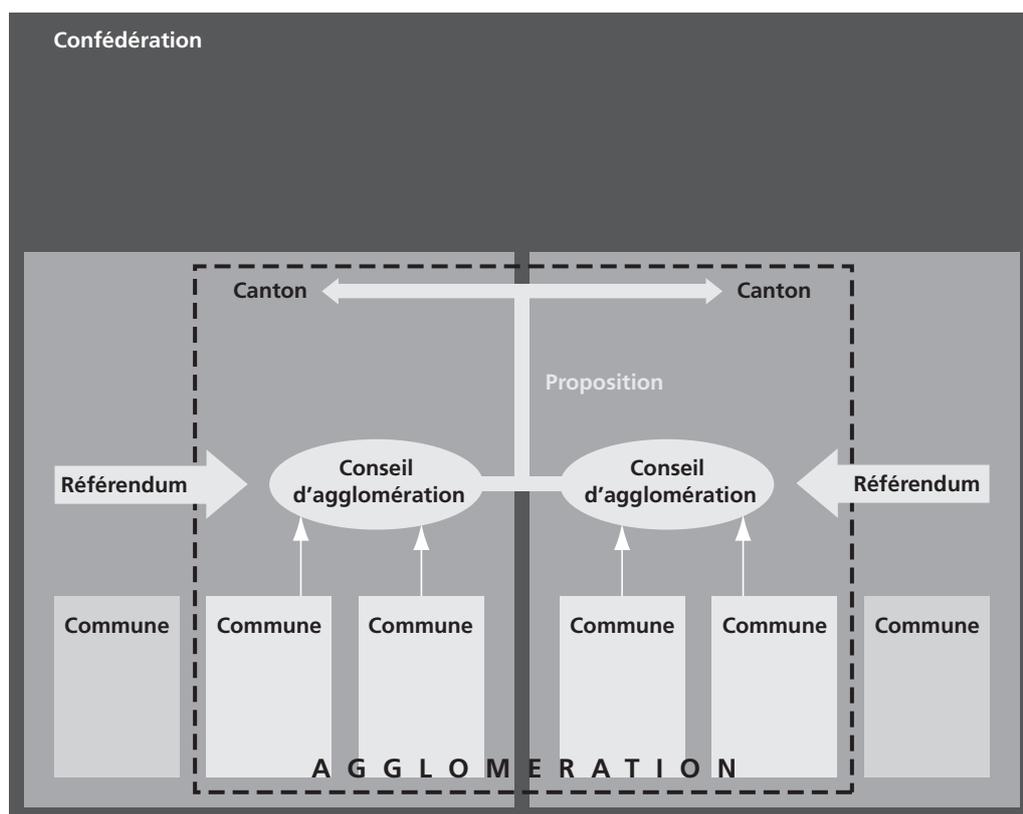
Exemple: majorité des formes actuelles de collaboration transcantonale



illustr. 6: Evaluation modèle 2

Jusqu'au paramètre de la coordination, l'évaluation correspond à celle du modèle 1. Le paramètre de la **coordination** reçoit 2 points, car le modèle 2 permet tendanciellement une meilleure coordination sur divers domaines politiques que le modèle 1 et parce que la continuité en termes de durée et de personnes favorise des solutions négociées coordonnées entre les collectivités parties. Le commentaire sur l'absence de force obligatoire du modèle 1 est toutefois également valable ici.

5. Modèle 3: niveau intercantonal – collaboration souple; niveau intracantonal – conseils d’agglomération

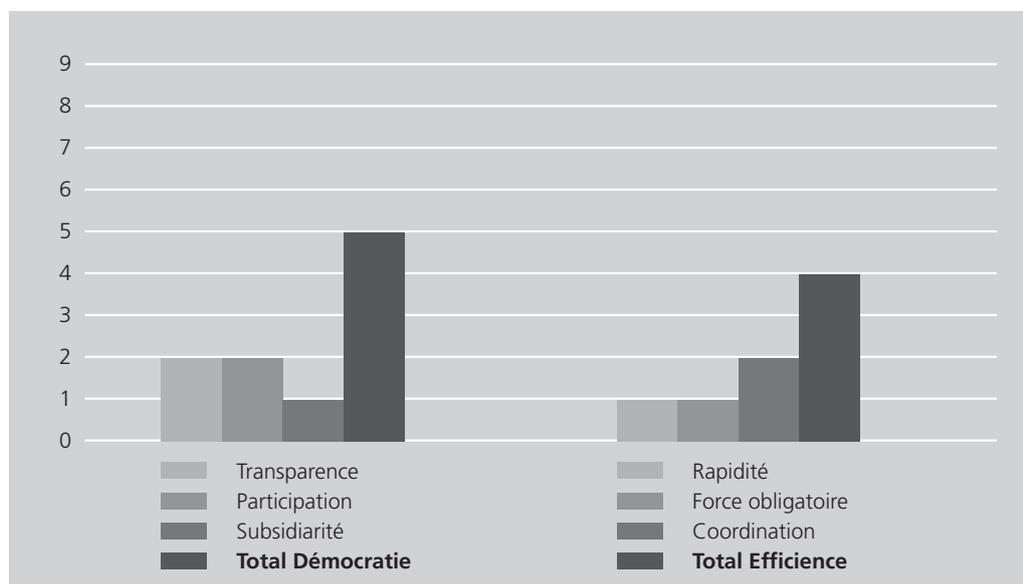


illustr. 7: Modèle 3

A un troisième degré d'intensité, il est possible de constituer au plan cantonal interne des conseils d'agglomération qui décident de manière contraignante sur certaines questions.¹⁵⁰ Les conseils d'agglomération travaillent ensemble et se coordonnent par-delà les frontières cantonales lorsque des compétences communales sont concernées (ce qui implique un accord de droit public entre les cantons). Pour les questions qui relèvent de compétences cantonales, il faut obtenir des décisions des organes cantonaux compétents respectifs. Une commission de coordination des conseils d'agglomération impliqués pourrait en l'occurrence être chargée de coordonner les propositions à l'attention des organes cantonaux habilités à décider.

Ce modèle garantit au niveau intracantonal une prise de décision rapide, coordonnée et légitimée démocratiquement. Au niveau intercantonal, le modèle s'avère toutefois encore plutôt lourd et manque de transparence, même si, pour ce qui concerne les problématiques intercommunales, il permet de réduire sensiblement le nombre de partenaires aux négociations.

¹⁵⁰ Dans le sens du modèle CTA, cf. premier rapport, p. 48ss.



illustr. 8: Evaluation modèle 3

Transparence: 2 points

Par rapport aux modèles 1 et 2, la transparence est améliorée dans la mesure où les conseils d'agglomération prennent toujours des décisions contraignantes au niveau intracantonal et où la responsabilité démocratique peut être clairement attribuée. Les citoyens peuvent lancer un référendum contre les décisions des conseils d'agglomération. Au niveau intercantonal, ce modèle n'atteint toutefois pas encore ce stade.

Participation: 2 points

La participation est moins bonne que par rapport au modèle 1, car celle-ci n'a plus lieu dans le cadre de la démocratie communale, mais en partie indirectement, soit par le biais des conseils d'agglomération. Cependant, l'instrument du référendum (et éventuellement aussi un droit d'initiative) permet d'assurer que le processus décisionnel peut répondre aux exigences de la démocratie directe au moins pour les décisions importantes.

Subsidiarité: 1 point

Le modèle obtient plus de points que les modèles 1 et 2, parce que les conseils d'agglomération constituent au moins au niveau intracantonal un outil pour l'attribution de compétences décisionnelles sur les questions concernant l'agglomération.

Rapidité: 1 point

Dans ce modèle, les processus de prise de décision sont plus rapides au niveau intracantonal que dans les modèles 1 et 2, puisque les conseils d'agglomérations peuvent décider de manière contraignante. Au niveau intercantonal, on obtient une amélioration dans la mesure où le nombre des partenaires aux négociations est réduit aux conseils d'agglomération, c'est-à-dire que toutes les communes ne participent pas en tant que telles au processus de négociation. Dans l'ensemble, le modèle conserve toutefois une certaine lourdeur.

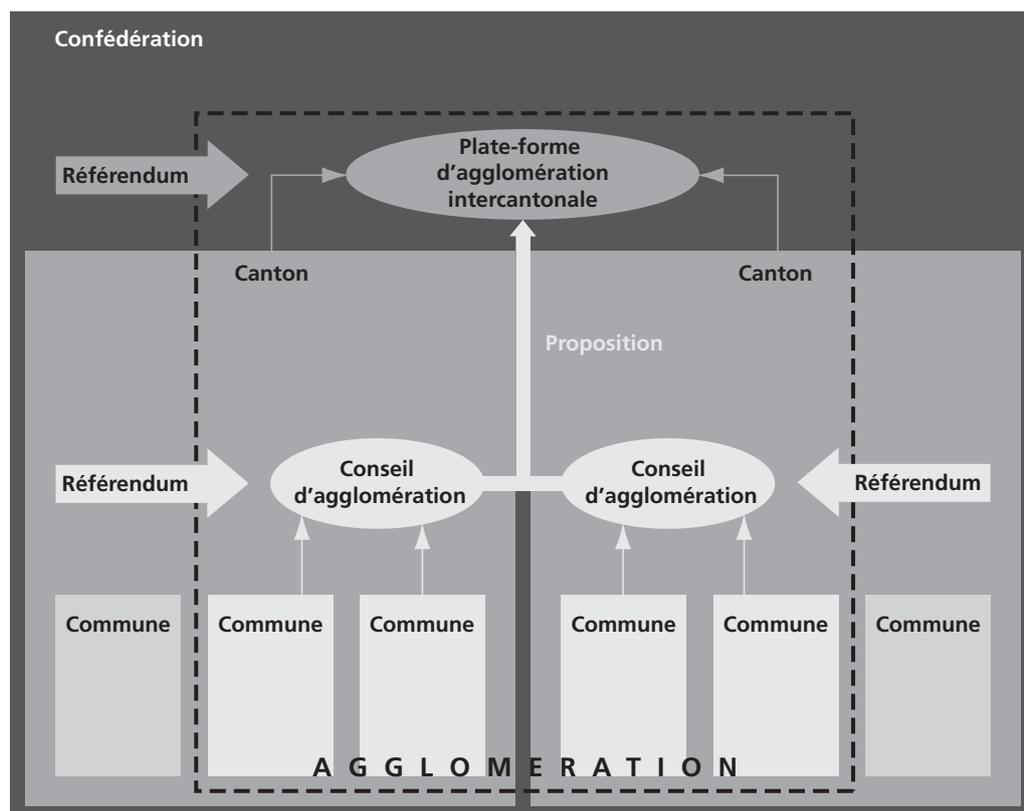
Force obligatoire: 1 point

Le caractère contraignant est ici obtenu au niveau des relations intracantonales, mais non toutefois au niveau intercantonal. La collaboration transcantonale des conseils d'agglomération suppose toujours des décisions concordantes des organes compétents.

Coordination: 2 points

Par rapport aux modèles précédents, la coordination est ici considérablement améliorée au niveau intracantonale grâce aux conseils d'agglomération. Au niveau transcantonale toutefois, elle doit être jugée d'autant plus mauvaise qu'il n'existe aucune plate-forme commune transcantonale. De ce fait, le modèle obtient ici autant de points que le modèle 2.

6. Modèle 4: plate-forme d'agglomération intercantonale avec plusieurs conseils d'agglomération



illustr. 9: Modèle 4

Si l'on veut permettre des décisions majoritaires contraignantes au niveau intercantonal, cela suppose l'existence d'une plate-forme intercantonale à laquelle sont transférées des compétences correspondantes. L'art. 48 al. 4 Cst. prévoit désormais explicitement la possibilité de créer des organes intercantonaux et de les doter de compétences correspondantes (également

législatives). Du point de vue juridique, ceci devrait aussi être possible pour l'exécution de tâches dans des périmètres partiels.¹⁵¹

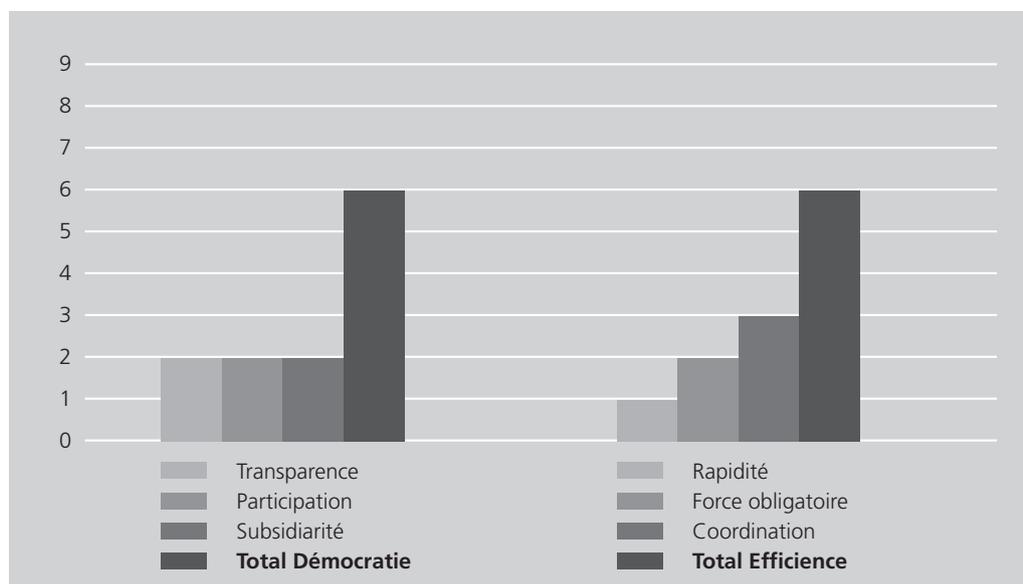
Ce modèle mise sur deux «niveaux intermédiaires» exécutifs, l'un intracantonal et l'autre intercantonal.

- Au **niveau intercantonal**, il est créé un organe commun des cantons, la plate-forme d'agglomération intercantonale (PAI), composée de membres de gouvernement des cantons partenaires.¹⁵² La PAI assume des compétences qui lui ont été transférées par les cantons (tâches cantonales), sous réserve des prescriptions intracantonales en matière de délégation. La Confédération peut, dans les domaines mentionnés à l'art. 48a al. 1 Cst., contraindre certains cantons à adhérer à une plate-forme d'agglomération intercantonale.
 - Les parlements cantonaux et/ou les gouvernements in corpore peuvent lier le mandat des délégués cantonaux.
 - Les parlements cantonaux disposent de droits d'information et de contrôle.
 - Par analogie au modèle CTA, les décisions importantes prises par la PAI sont soumises au référendum, lequel ne peut être réalisé que dans le périmètre de l'agglomération.
- Au **niveau intercommunal**, il est constitué dans chaque canton un conseil d'agglomération sur le modèle CTA. Le conseil d'agglomération décide de manière contraignante sur des questions qui relèvent de la compétence communale. Pour des questions relevant de la compétence cantonale, il peut toutefois faire des propositions à l'attention de la PAI.
 - Une commission de coordination s'efforce de coordonner les décisions ainsi que les propositions à l'attention de la PAI.
 - En présence d'organisations de compétence différentes dans les cantons impliqués, on peut envisager que, dans une affaire, le conseil d'agglomération des communes d'un canton (conseil d'agglomération A) ne fasse que se prononcer sur la proposition à l'attention de son canton (canton A), mais que le conseil d'agglomération des communes de l'autre canton décide sur la même proposition déjà de manière contraignante à son niveau, sous réserve que la canton A approuve la proposition du conseil d'agglomération A.
- Le référendum ne doit toujours être possible qu'au seul niveau qui décide de manière contraignante sur une question particulière.

Dans la mesure où plusieurs conseils d'agglomération coexistent dans ce modèle, la structure reste tendanciellement lourde et la coordination n'est pas assurée sans autre. La création de la PAI offre toutefois la possibilité de prendre des décisions contraignantes selon une procédure démocratique sur des questions d'importance régionale.

¹⁵¹ La création de périmètres partiels peut s'avérer délicate eu égard à l'obligation d'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.). Au niveau intracantonal, on trouve toutefois déjà des exemples de périmètres partiels (ainsi p. ex. la loi sur les agglomérations du canton de Fribourg, le modèle de conseil régional proposé dans le canton de Berne ainsi que le statut spécial du Jura bernois dans le canton de Berne). Le GTT part donc du principe que la création simultanée de périmètres partiels dans divers cantons est en principe possible, mais nécessite toutefois une base correspondante dans les constitutions de chaque canton concerné.

¹⁵² Cf. les considérations sur la conception plus détaillée de la «structure intercantonale», p. 74ss.



illustr. 10: Evaluation modèle 4

Transparence: 2 points

On arrive ici à améliorer la transparence également au niveau intercantonal, en créant une plate-forme qui peut prendre des décisions contraignantes. L'optimum (3 points) n'est toutefois pas encore atteint, car il existe encore plusieurs organes pour les compétences communales (conseils d'agglomération).

Participation: 2 points

Concernant la participation, le modèle est comparable au modèle 3.

Subsidiarité: 2 points

Concernant ce paramètre, on obtient une amélioration par rapport au modèle 3, puisque (du moins concernant les compétences cantonales) il est possible de déléguer des compétences décisionnelles à la PAI. Ceci ne vaut toutefois pas pour ce qui est des compétences communales: à ce niveau, on trouve des conseils d'agglomération qui regroupent toujours uniquement les communes d'un même canton. Raison pour laquelle le modèle ne reçoit pas le maximum de point.

Rapidité: 1 point

Dans la mesure où l'approbation de tous les conseils d'agglomération et de la PAI (y c. référendums éventuels) est toujours nécessaire pour des projets qui concernent des compétences aussi bien cantonales que communales, le modèle ne peut pas encore être jugé bon en termes de «rapidité».

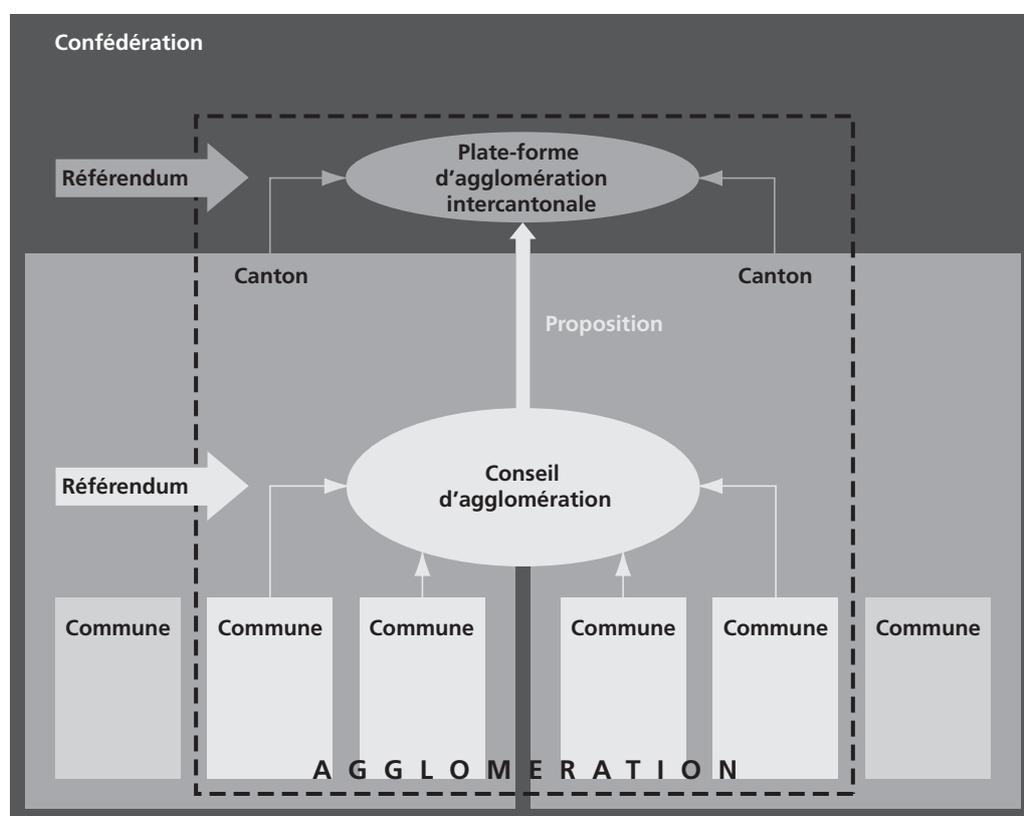
Force obligatoire: 2 points

La force obligatoire maximale n'est en l'occurrence pas encore atteinte, car il est théoriquement envisageable de voir un conseil d'agglomération «se retirer». Autrement dit, la majorité des communes d'un canton peut refuser un projet qui répond à l'intérêt de l'agglomération dans son ensemble, lorsque des compétences communales sont touchées.

Coordination: 3 points

La coordination n'est certes ici, pour la même raison (cf. force obligatoire), pas assurée sans autre. Toutefois, vu la nette amélioration au niveau des compétences cantonales par rapport au modèle 3, le paramètre est ici évalué à 3 points (ce serait plus précisément 2.5 points).

7. Modèle 5: plate-forme d'agglomération intercantonale avec conseil d'agglomération commun



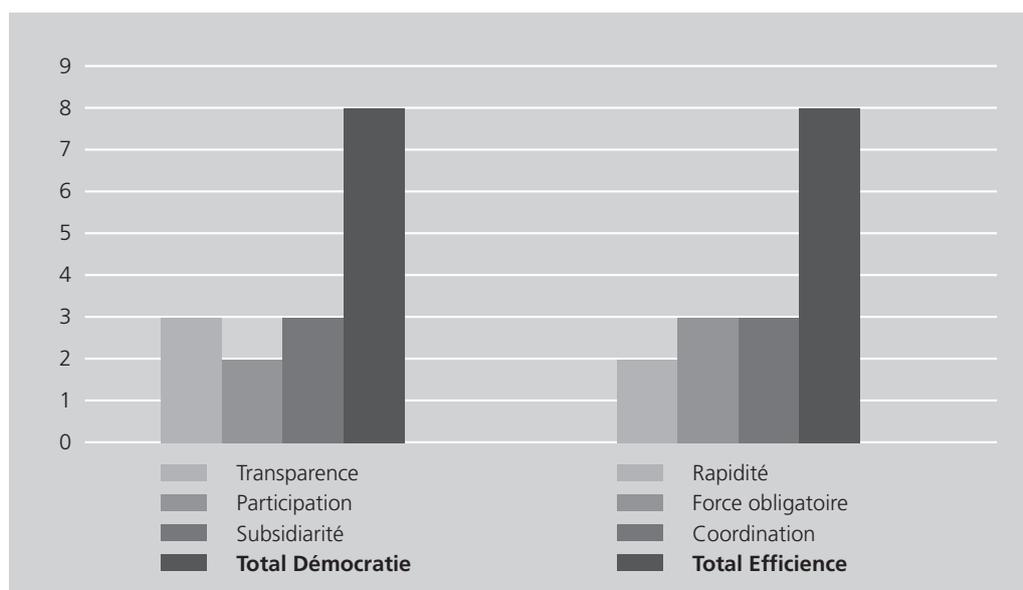
illustr. 11: Modèle 5

Le degré d'intégration atteint avec le modèle 4 peut encore être approfondi de manière décisive par la réunion des divers conseils d'agglomération et la création d'un conseil d'agglomération transcantonal unique.

Ceci suppose toutefois que les organisations de compétence intracantonales soient harmonisées en conséquence dans tous les cantons impliqués. Avec ce modèle, les critères formulés en introduction sont remplis de manière optimale.

Il est tout à fait envisageable et peut-être judicieux de combiner les modèles 4 et 5, en instituant p. ex. un conseil d'agglomération intercantonal unique pour des domaines dans lesquels les organisations de compétences coïncident et ne conserver des conseils d'agglomération par

canton uniquement dans les domaines incompatibles du point de vue des régimes de compétence.



illustr. 12: Evaluation modèle 5

Transparence: 3 points

La transparence atteint ici son maximum puisque le conseil d'agglomération, lorsque des compétences communales sont en jeu, et la PAI, lorsque des compétences cantonales sont concernées, prennent des décisions contraignantes sur des questions relevant de l'agglomération, toujours sous réserve d'un référendum dans le périmètre de l'agglomération pour les questions importantes.

Participation: 2 points

Les nouveaux instruments ne permettent qu'une participation indirecte, pour autant que le référendum ne soit pas demandé. Raison pour laquelle il n'est pas attribué le maximum de points. Il convient toutefois de noter que la décision se conforme ici à la majorité de la population de l'agglomération, alors que, dans les modèles où les décisions sont prises dans le cadre de la démocratie communale et cantonale, certaines collectivités peuvent bloquer des projets qui sont dans l'intérêt de l'agglomération. Il est tenu compte de cet aspect au titre du principe de subsidiarité.

Subsidiarité: 3 points

Le principe de subsidiarité peut en l'occurrence être respecté de manière nuancée pour chaque tâche, puisqu'il existe à chaque niveau un instrument pour l'attribution de compétences décisionnelles.

Rapidité: 2 points

Tout projet nécessite l'approbation de deux acteurs au maximum, soit le conseil d'agglomération ainsi que la PAI. Ceci marque un net progrès par rapport aux modèles qui devaient tou-

jours obtenir l'approbation de chaque canton partenaire. Le maximum n'est cependant atteint que par le modèle 6.

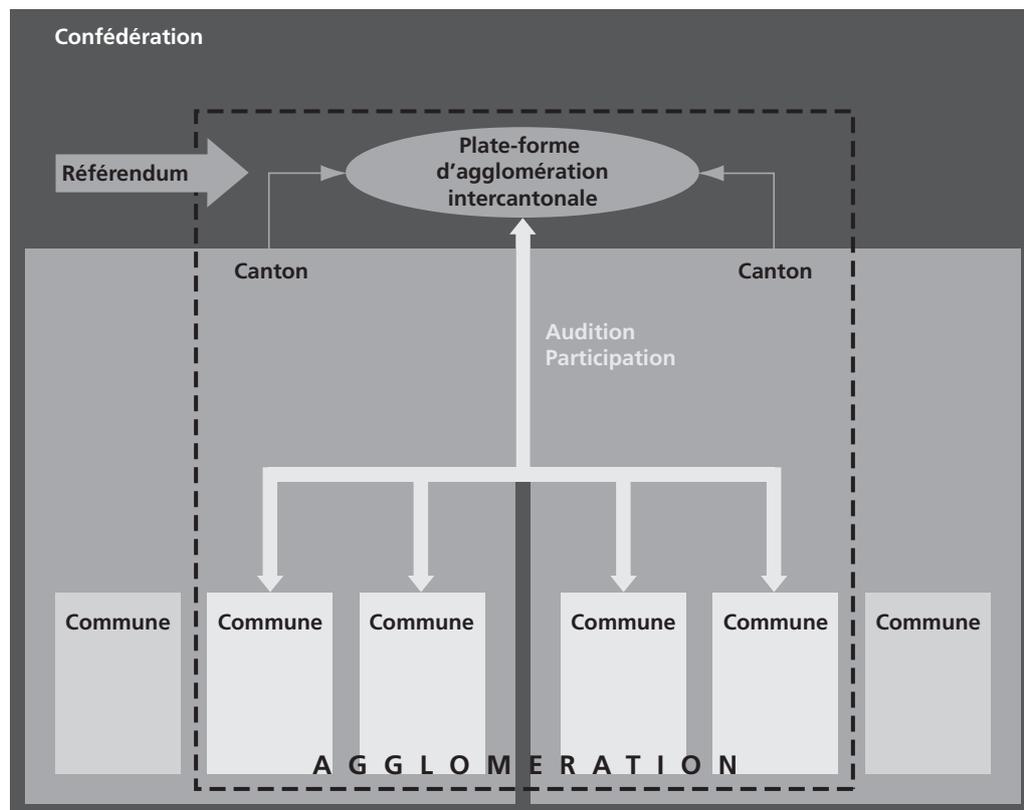
Force obligatoire: 3 points

Aussi bien la PAI que le conseil d'agglomération peuvent décider de manière contraignante chaque fois pour les cantons et pour les communes. Dans ce modèle, aucune collectivité ne peut faire dissidence.

Coordination: 3 points

Les questions relevant de l'agglomération sont coordonnées de manière transversale entre divers domaines politiques et font l'objet de décisions en conformité avec les niveaux impliqués.

8. Modèle 6: plate-forme d'agglomération intercantonale sans conseil d'agglomération



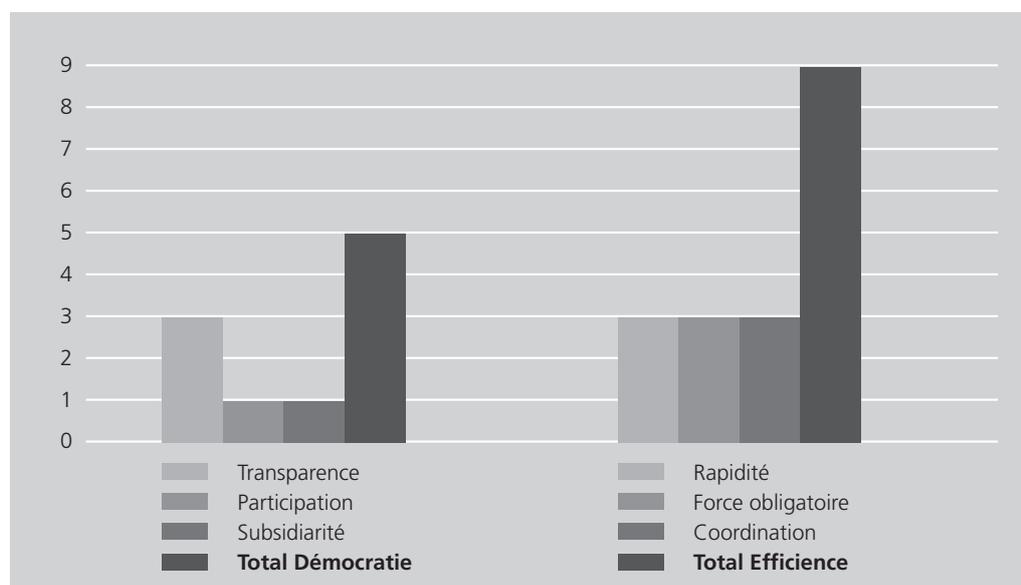
illustr. 13: Modèle 6

Finalement, on peut sensiblement simplifier le modèle (et augmenter en conséquence l'efficacité) si toutes les compétences relevant de l'agglomération sont transférées aux cantons (dans le cadre de projets de répartition des tâches internes au canton) et si ces derniers gèrent l'agglomération de manière contraignante par le biais d'une PAI.

Vu que les compétences correspondantes sont en main des cantons, ce modèle rend superflus les conseils d'agglomération.

La légitimité démocratique serait assurée d'un côté grâce à l'initiative populaire et au référendum, d'un autre côté par le biais d'une commission interparlementaire.

Ce modèle permet d'obtenir une efficacité optimale, toutefois au prix de pertes décisives en matière de démocratie (en particulier la subsidiarité). Dans la pratique, ce modèle pourrait entrer en ligne de compte tout au plus pour les agglomérations dans lesquelles les cantons impliqués disposent de compétences étendues dans les domaines qui sont importants pour le développement de l'agglomération. Ce cas n'existe à ce jour nulle part.¹⁵³



illustr. 14: Evaluation modèle 6

Transparence: 3 points

Dans la mesure où seul un organe prend des décisions à l'échelle de l'agglomération, lesquelles sont contraignantes pour toutes les collectivités impliquées, la transparence est maximale.

¹⁵³ Le canton de Genève dispose certes de telles compétences étendues, mais ce n'est pas le cas de son canton voisin Vaud.

Participation: 1 point

Ce modèle suppose que toutes les compétences relevant de l'agglomération soient transférées au niveau supérieur des cantons. La participation n'a lieu qu'indirectement, dans le cadre de la PAI. Pour les questions importantes, il reste toutefois ici aussi la possibilité du référendum.

Subsidiarité: 1 point

Le modèle ne prévoit aucune possibilité de prendre des décisions à un niveau inférieur à celui intercantonal, il ne respecte dès lors plus le principe de subsidiarité.

Rapidité: 3 points

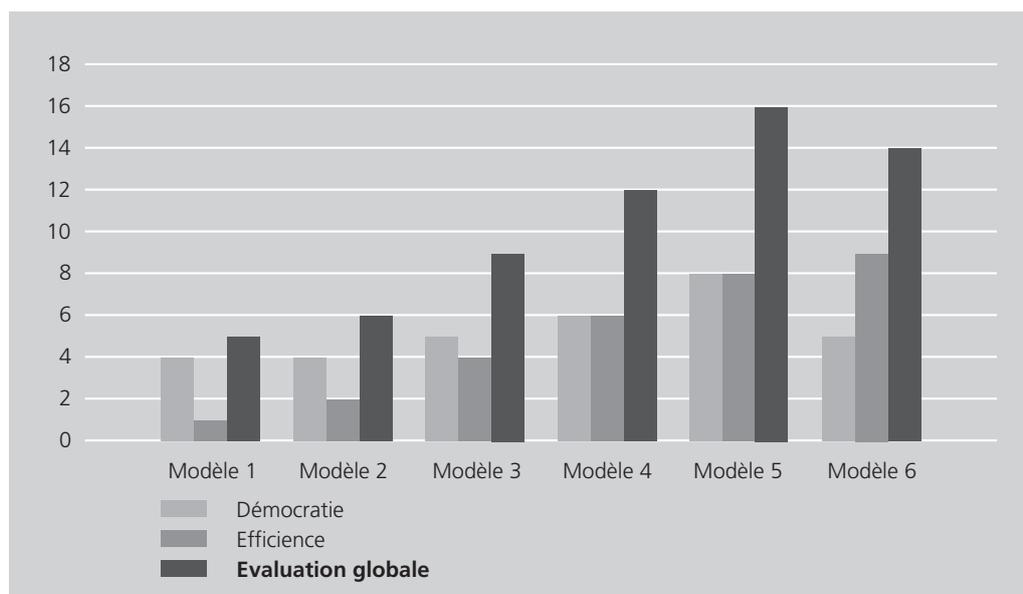
Un seul organe étant habilité à prendre des décisions à l'échelle de l'agglomération, on atteint ici un maximum de rapidité.

Force obligatoire: 3 points

Les décisions sont contraignantes pour toutes les collectivités participant à l'agglomération. La force obligatoire atteint ainsi le maximum possible.

Coordination: 3 points

Un seul organe étant habilité à prendre des décisions contraignantes sur tous les domaines politiques, on peut aussi en attendre une coordination transsectorielle optimale.

9. Aperçu global de l'évaluation des modèles

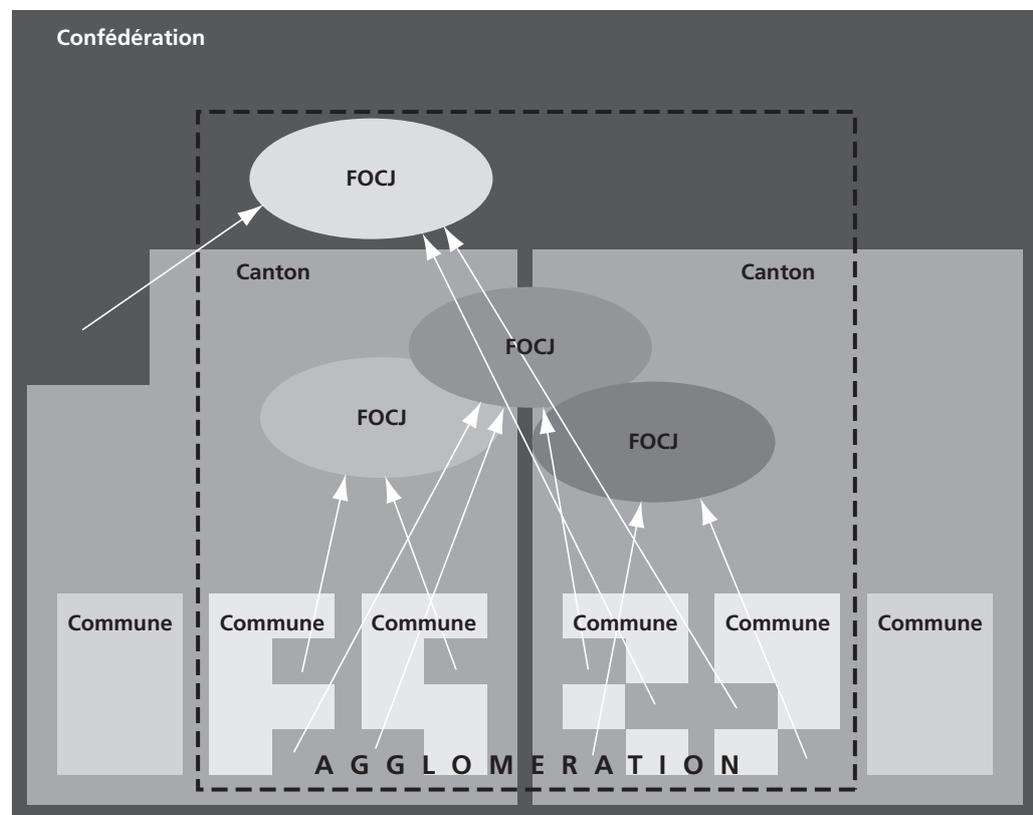
illustr. 15: Aperçu evaluation modèles

La comparaison des évaluations montre qu'il est possible jusqu'à un certain point d'obtenir **simultanément** des améliorations dans les domaines démocratie et efficacité.

Seul le modèle 6 permet d'obtenir des améliorations supplémentaires en termes d'efficacité, au détriment de la démocratie.

Un maximum dans les **deux** catégories est atteint avec le modèle 5.

10. Le modèle FOCJ: alternative non retenue



illustr. 16: Le modèle FOCJ

Le modèle FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions) proposé de diverses manières dans la doctrine part de la création de niveaux d’action indépendants en tant que collectivités de droit public, dotées de la souveraineté fiscale.¹⁵⁴ Chacune de ces collectivités dispose d’un organe exécutif et d’un organe législatif et agit dans le cadre de ses compétences à la place des communes et des cantons.

Leurs dimensions sont déterminées en fonction des tâches à accomplir (fonctionnelles). Plusieurs FOCJ peuvent se recouper et se trouver en concurrence les unes avec les autres.

Le modèle offre l’avantage d’être à géométrie variable. L’éventualité d’une concurrence crée une pression à l’efficacité. Considérées isolément, c.-à-d. par domaine de tâches, les FOCJ fonctionnent le plus démocratiquement possible.

Le modèle présente toutefois deux inconvénients:

- On perd complètement toute transparence et possibilité d’attribuer les responsabilités dans la mesure où chaque tâche relève d’un autre système politique. Ce n’est pas seulement un quatrième niveau qui est créé, mais plusieurs niveaux étatiques en même temps.
- La coordination entre tous les domaines politiques n’est pas assurée. Il n’y a aucune possibilité de négociation sur plusieurs domaines politiques.

Raisons pour lesquelles le GTT ne considère pas ce modèle comme adéquat.

Considérations sur l’organisation de la plate-forme d’agglomération intercantonale (modèles 4–6)

1. Les organes de la structure intercantonale

La structure intercantonale dispose des organes ci-après:

- les commissions préparatoires (ch. 1.1)
- la plate-forme d’agglomération intercantonale (PAI) (ch. 1.2)
- la commission interparlementaire (CI) (ch. 1.3)
- les citoyens de l’agglomération (ch. 1.4)

¹⁵⁴ Sur le concept de FOCJ, cf. p. ex. Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner, in: Oates, W.E., *The New Democratic Federalism for Europe*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Cheltenham und Northampton, 1999; Frey, Bruno S., *Die Idee der FOCJ*, Tübingen 1997; Ders., *Kantonsfusionen bringen nichts*, in: NZZ am Sonntag, édition du 21 juillet 2002; De Spindler, Jürg, *FOCJ – ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaften*, Bern 1998; Wiederkehr, René, *Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung – dargestellt anhand neuer Reformprojekte in der Schweiz*, in: ZBl 103 (2002), p. 618ss. Le modèle FOCJ a été discuté dans le cadre des débats sur la Constitution dans le canton de Zurich – sous le titre «Zweckgemeinden» (communes fonctionnelles) – (cf. Walker-Späh, Carmen, *die Zweckgemeinde als verfassungsrechtlicher Ansatz für Agglomerationen – Stand der Diskussion im Zürcher Verfassungsrat*, DISP 152 – 1/2003, disponible à l’adresse http://www.zweckgemeinde.ch/pubs_html/0301za_disp_cws_1.html), mais finalement sans trouver place dans le texte (cf. l’évaluation de la consultation sur le modèle des communes fonctionnelles, <http://www.verfassungsrat.zh.ch/allerlei/zusammenfassung.pdf>, p. 56).

1.1 *Les commissions préparatoires*

Les affaires sont préparées par des commissions composées de spécialistes des administrations cantonales concernées.¹⁵⁵ Si une coordination avec les politiques fédérales et/ou le niveau communal est nécessaire, des experts de l’administration fédérale et/ou des administrations communales peuvent être délégués dans ces commissions. Ces délégués, commissaires d’un autre niveau institutionnel, peuvent et doivent contribuer à la préparation des décisions, mais ne sauraient participer de manière formelle aux prises de décisions.

1.2 *La plate-forme d’agglomération intercantonale (PAI)*

► **Fonction**

La PAI est l’organe décisionnel central de la nouvelle structure. Elle doit pouvoir prendre des décisions transcantonales contraignantes (de type normatif ou exécutif), ce qui implique un transfert préalable des compétences nécessaires. La PAI doit aussi pouvoir faire office d’organe responsable des projets d’agglomération face à la Confédération et disposer de compétences législatives et de planification clairement définies. Dans la mesure où ils peuvent se fonder sur une norme de délégation valable et se limitent au périmètre de l’agglomération, les actes de la PAI remplacent les actes cantonaux correspondants. Si la PAI prépare des affaires relevant de la compétence des cantons membres (p. ex. modification d’une clé de financement ou du droit cantonal), elle soumet **une** proposition correspondante à chaque organe cantonal compétent.

► **Composition**

Contrairement aux communes, les cantons ne disposent pas d’une éminence exécutive «monocratique» qui assure une vue d’ensemble et une responsabilité globale.¹⁵⁶ En outre, étant donné le nombre peu élevé de collectivités concernées (maximum 4 cantons), il semble indiqué que plusieurs représentant-e-s par canton siègent dans la PAI. Dans la mesure où des pouvoirs décisionnels sont transférés à la PAI, celle-ci doit être composée de représentations qui peuvent chacune agir de manière contraignante pour leur canton. Raison pour laquelle il semble judicieux que la PAI soit composée de conseillers d’Etat des cantons de l’agglomération. Deux options sont possibles:

- Une **composition paritaire**, c’est-à-dire que chaque canton délègue le même nombre de représentant-e-s dans la PAI (et que chaque représentation dispose du même poids en cas de vote). Cette option apparaît notamment indiquée pour le cas où tous les cantons de l’agglomération ont la même importance, soit dans des agglomérations dans lesquelles chaque canton a environ le même nombre d’habitant-e-s dans le périmètre de l’agglomération. On

¹⁵⁵ Au besoin, suivant l’importance politique de l’affaire, sous la présidence d’un conseiller d’Etat.

¹⁵⁶ Dans le canton de Berne, on discute actuellement de la question de l’opportunité de renforcer la présidence du gouvernement (afin de garantir une approche globale cantonale; cf. compte-rendu dans «Der Bund» du 24 janvier 2006); par ailleurs, une pratique commence à voir le jour dans plusieurs cantons, consistant à désigner un ou un ministre des Affaires étrangères comme principal responsable pour tous les contacts extérieurs du canton (cf. Freiburghaus, p. 6). Un conseiller d’Etat qui défend la vision globale du canton serait idéal en tant que représentant dans une plate-forme d’agglomération intercantonale.

pourrait penser ici par exemple à une assemblée de tous les Conseils d’Etat in corpore, pour autant que les gouvernements concernés disposent tous du même nombre de membres.

- Une composition **d’après le nombre d’habitant-e-s**,¹⁵⁷ c’est-à-dire que les cantons délèguent un nombre différent de représentant-e-s en fonction de leur population respective résidant dans le périmètre de l’agglomération; chaque canton a toutefois naturellement le droit de déléguer au moins un-e représentant-e. Cette option semble surtout indiquée pour les agglomérations englobant des cantons de grandeurs différentes.

Le poids de chaque canton impliqué pourrait en cas de vote aussi dépendre non pas de la répartition des sièges, mais d’une pondération des voix en fonction du nombre d’habitant-e-s. Cette option semble surtout pertinente lorsque la PAI est conçue comme un organe relativement grand. Etant donné toutefois que la PAI est clairement un organe d’exécution, il est recommandé de maintenir ce dernier plutôt petit pour des raisons d’efficacité. Finalement, la question de la grandeur (comme celle d’une éventuelle pondération par habitant-e-s) doit faire l’objet d’une décision politique dans chaque agglomération.

Lorsque la représentation des cantons dans la PAI ne comprend qu’une partie des membres du gouvernement, c’est le canton concerné qui décide qui il délègue. Il n’est pas exclu que la PAI soit composée différemment suivant le domaine politique traité, même si une telle solution ne semble pas optimale compte tenu de la problématique de la coordination.¹⁵⁸

► **Mandats de négociation**

Le Conseil d’Etat in corpore de chaque canton impliqué formule des mandats de négociation à sa représentation. Dans ce cadre, le gouvernement devrait laisser une certaine marge de manœuvre à sa délégation, sans quoi il n’y a plus de possibilité de discussions et de compromis au sein de la PAI. Dans les cas d’exception, il peut donner un mandat impératif à sa représentation.

Il convient d’assurer un compte-rendu des représentations à leurs gouvernements respectifs.

► **Des règles de négociation claires pour la PAI**

Les pourparlers au sein de la PAI doivent répondre à des règles clairement définies. Lorsque la discussion porte sur des questions qui nécessitent l’unanimité, il est toujours recommandé de mener **les négociations** à huis clos, car cela facilite l’adoption de solutions de compromis

¹⁵⁷ Il existe ici une contradiction par rapport à l’ACI: celui-ci prévoit que les «cantons qui font partie d’un organisme responsable commun y disposent d’un droit paritaire de participation aux décisions», qui peut «exceptionnellement être pondéré en fonction des engagements financiers respectifs» (cf. art. 12 al. 1 ACI). Une représentation paritaire est toutefois impensable dans une agglomération où le nombre d’habitant-e-s impliqué-e-s par canton varie d’un canton à l’autre. Une pondération en fonction des engagements financiers n’a a priori de sens que pour les affaires qui ont des conséquences financières, et même là, pas toujours. Finalement, il convient de régler les questions de la pondération des voix et de la composition dans chaque agglomération par une procédure politique.

¹⁵⁸ Une solution semblable a par exemple été choisie dans la CE: le Conseil des ministres est composé différemment suivant le sujet traité. L’art. 203 al. 1 TCE indique: «Le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre.»

(cf. p. 50, «Faciliter les solutions négociées»). En revanche, les **décisions** de la PAI doivent être communiquées et accessibles en toute transparence.

1.3 La commission interparlementaire (CI)

► Fonction

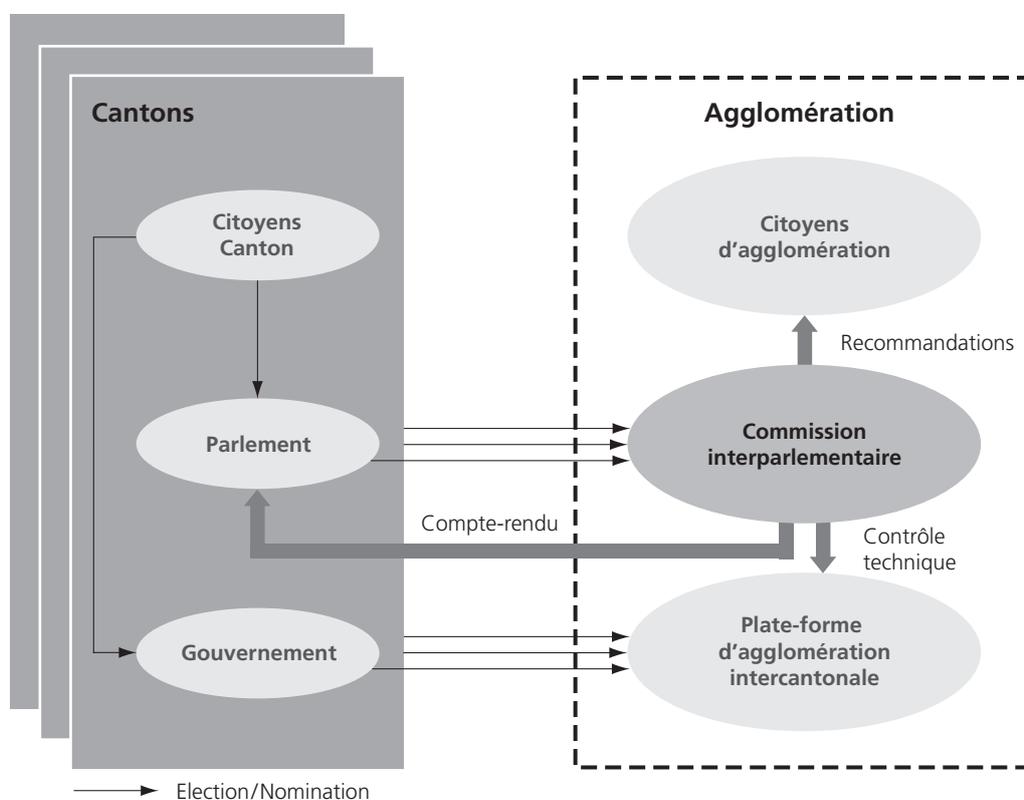
La commission interparlementaire (CI) est un organe situé entre les citoyens et la PAI, qui est composé de représentations des parlements cantonaux et qui exerce la haute surveillance sur la direction de la PAI. Il faut distinguer deux fonctions:

1. **Contrôle de l’opportunité politique.** Dans cette fonction, les membres de la commission disposent de droits d’information spécifiques et peuvent formuler des propositions non contraignantes à l’attention de la PAI (droit d’interpellation et de postulat). La CI présente régulièrement un rapport aux parlements cantonaux, garantissant ainsi un compte-rendu au niveau législatif cantonal. La CI doit permettre aux parlements cantonaux d’intervenir déjà au stade de la préparation des décisions au sein de la PAI et sert également de baromètre pour juger des chances de chaque solution en discussion d’obtenir la majorité. La CI ne dispose toutefois pas d’instruments de participation contraignants (dans le sens d’un droit de motion). Elle n’a **pas non plus** pour tâche de préparer généralement les affaires de la PAI. Cette tâche est laissée aux exécutifs concernés (ou aux commissions instituées par ces derniers).¹⁵⁹ Lors de votations à l’échelle de l’agglomération, la CI formule des recommandations à l’attention des citoyen-ne-s. Si l’on veut donner plus de poids à la CI, on pourrait lui accorder le droit de lancer un référendum.
2. **Contrôle de la légalité.** La CI contrôle la légalité des activités de la PAI, y compris les finances, et approuve notamment les comptes de la PAI. Dans cette fonction, la CI doit bénéficier, outre des droits d’information et de proposition, également d’un droit de directive (p. ex. sur des questions de budget et de compétences). Le contrôle de la légalité avec droit de directive est particulièrement important, parce que la structure d’agglomération intercantonale, contrairement à un niveau étatique, ne dispose d’aucun parlement et qu’il faut néanmoins ici aussi garantir un minimum de «checks and balances». Dans la pratique, il est impensable de transférer cette fonction aux parlements cantonaux, car on ne saurait admettre que différentes décisions (éventuellement même contradictoires) soient prises et que différentes directives/propositions soient formulées. La fonction de contrôle de la légalité et des finances peut être transférée à un organe externe afin de garantir des compétences professionnelles. La responsabilité est toutefois toujours endossée par la CI.

¹⁵⁹ Une autre solution est prévue p. ex. dans le Staatsvertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), conclu entre les cantons d’Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville et de Soleure. Selon le § 16 de l’accord, une commission interparlementaire débat des affaires du FHNW à l’attention des parlements compétents dans les cantons et leur fait un rapport. Cette solution ne semble pas indiquée pour la structure avec PAI en question: la PAI est un organe exécutif dont les affaires sont préparées par des commissions composées de membres de l’administration. La PAI formule une proposition – correspondante – à l’attention des parlements cantonaux. Dans cette structure, la CI doit assurer la haute surveillance et, lors de votations, formuler des recommandations à l’attention des citoyen-ne-s. Elle ne peut toutefois pas intervenir dans la préparation des affaires à l’attention des parlements cantonaux.

► Composition

La commission interparlementaire doit être un organe largement soutenu (min. 15 membres), composé soit de manière paritaire soit en fonction du nombre d'habitant-e-s,¹⁶⁰ avec une présidence tournante. Il convient de garantir que chaque parlement cantonal est représenté. Une délégation des parlementaires domiciliés dans le périmètre de l'agglomération ne saurait être possible pour des raisons mathématiques. Le soin de choisir qui est délégué dans la CI doit donc être laissé aux parlements cantonaux. Les parlements cantonaux élisent chacun parmi leurs membres respectifs les membres de la CI.



illustr. 17: Commission interparlementaire

1.4 Les citoyens de l'agglomération

Pour une meilleure assise démocratique, certaines décisions de la PAI (les «décisions importantes», cf. p. 79) doivent être soumises au référendum obligatoire ou facultatif. Le référendum

¹⁶⁰ La pondération en fonction du nombre d'habitant-e-s est surtout pertinente pour le contrôle de l'opportunité politique. Elle est toutefois en contradiction avec la prescription de l'ACI selon laquelle la répartition des sièges au sein de la commission de gestion interparlementaire prévue par l'accord est «en principe paritaire», mais peut «exceptionnellement se baser sur une clé de financement» (cf. art. 15 al. 2 ACI). Cette disposition ne prévoit aucune pondération selon le nombre d'habitant-e-s. Elle devrait donc être complétée en conséquence.

n’aurait lieu que dans le périmètre de l’agglomération. Le résultat du vote serait établi pour l’ensemble de l’agglomération, c’est-à-dire de manière transcantonale.

Les citoyen-ne-s doivent également bénéficier d’un droit d’initiative.

Ces instruments de démocratie directe intercantonaux mais ne concernant que certaines parties des cantons impliqués constituent une innovation institutionnelle.¹⁶¹ Le GTT considère toutefois qu’il est important de prévoir ces droits dès que des compétences décisionnelles importantes sont transférées à la PAI. D’une part, la PAI se voit ainsi obligée de conformer ses décisions à la majorité de l’agglomération. D’autre part, des votations organisées sur l’ensemble du périmètre de l’agglomération incitent aussi les partis politiques à s’organiser en conséquence. Ceci permet aussi de renforcer la conscience de l’agglomération par-delà les frontières cantonales.

2. Relation entre la plate-forme d’agglomération intercantonale et les cantons

► Organisation des compétences

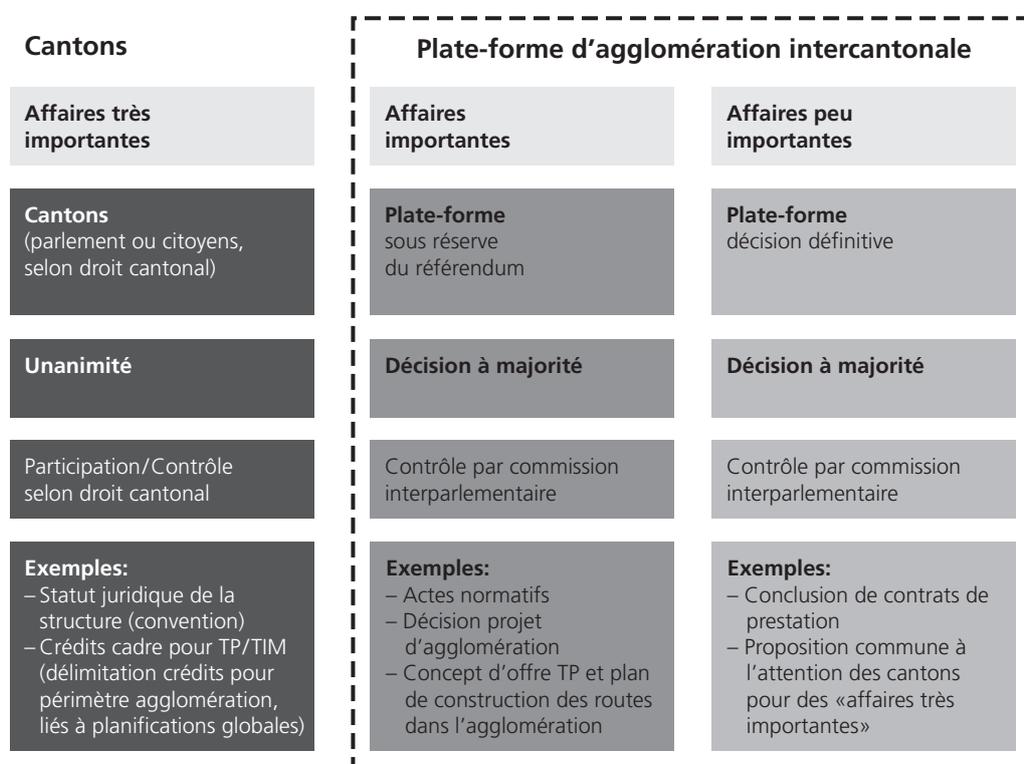
On distingue ci-après les affaires qui restent du ressort des cantons (affaires très importantes) de celles qui sont transférées à la plate-forme d’agglomération intercantonale (PAI) (affaires importantes et moins importantes). Pour les affaires qui relèvent du domaine de compétence des cantons, la PAI peut formuler des propositions:

- **Les affaires très importantes** nécessitent l’approbation de tous les cantons concernés selon la procédure cantonale interne, en vigueur dans chaque canton. Sont considérées comme affaires très importantes par exemple: le statut légal de la structure, c’est-à-dire les grandes lignes de l’organisation et des procédures de collaboration; le transfert de compétences à la PAI; (si possible) la définition de clés de répartition etc. La compétence intracantonale pourrait en règle générale revenir au parlement ou aux citoyen-ne-s. Contrairement au modèle CTA, la conception fédérale de notre Etat fait qu’il n’est pas possible ou que de manière limitée d’accorder à la Confédération pour ces questions un rôle analogue à celui qui est accordé au canton dans le modèle CTA (réglementation des grandes lignes dans le droit supérieur, détermination du périmètre). Dans les relations intercantionales, ces questions doivent obligatoirement être réglées par convention et donc par décision unanime. Exceptionnellement, un canton peut désormais sur la base de l’art. 48a al. 1 Cst. être contraint à participer à une convention particulière.¹⁶²

¹⁶¹ Un exemple d’«initiative régionale» dans le sens d’un droit d’initiative valable uniquement pour une partie du territoire cantonal existe dans le canton de Berne (statut spécial du Jura bernois). Toutefois, la région a uniquement le droit de déposer une initiative; l’éventuelle votation a lieu dans tout le canton. Mais la création de nouveaux périmètres de vote englobant des parties de différents cantons pourrait constituer une nouveauté institutionnelle (en tout cas par rapport aux compétences cantonales).

¹⁶² Aux termes de l’art. 48a Cst., un canton ne peut être contraint qu’à adhérer à un **accord déjà négocié**, mais non pas à participer à une plate-forme.

- **Les affaires importantes** relèvent de la compétence de la PAI, sous réserve du référendum facultatif: il s'agit en l'occurrence de législation (exécutive)¹⁶³ ainsi que de décisions politiques (stratégiques) importantes prises en exécution des compétences transférées, comme p. ex. la décision sur le projet d'agglomération (dans la mesure où des compétences cantonales sont concernées), le concept d'offre en transports publics, le programme de construction des routes, etc., étant entendu que toutes ces décisions sont limitées au périmètre de l'agglomération. Il serait recommandé de prévoir, pour les affaires de cette catégorie, une obligation de consulter les organes compétents au niveau cantonal interne.



illustr. 18: Organisation des compétences

¹⁶³ Dans la pratique, la question pourrait bientôt se poser de savoir si les actes d'un organisme responsable intercantonal peuvent remplir la fonction d'une loi formelle (p. ex. lorsque des plans contraignants en matière de propriété foncière empiètent sur le statut juridique des propriétaires). En général, une loi formelle ne peut être édictée que par les organes législatifs (parlement et peuple), et non pas par les exécutifs ou par un organe intercantonal. Toutefois, dès que les actes d'un organe exécutif (cantonal ou intercantonal) sont soumis au référendum facultatif ou obligatoire, ils peuvent assumer la fonction de loi formelle – pour autant qu'il existe une réglementation correspondante dans la Constitution cantonale. En tout cas, sur une question analogue concernant le niveau communal, le Tribunal fédéral a expliqué dans l'arrêt ATF 120 la 265s.: «Un acte juridique communal peut valoir loi formelle s'il a été adopté par le législatif communal (assemblée ou parlement communal) habilité conformément au droit cantonal, **mais également s'il** était soumis au référendum (obligatoire ou facultatif)» (mise en évidence par l'auteur). Selon cette formulation, la possibilité d'un référendum n'est pas une condition cumulative, mais **alternative** au fait qu'il s'agisse d'un acte adopté par le législatif communal (cf. à ce propos Ueli Friederich, Jürg Wichterich, Zwischen Legalität und Flexibilität, in: LeGes 1997/3, p. 13ss, notamment p. 36s). On pourrait donc prétendre que les actes de la PAI qui sont soumis au référendum facultatif ou obligatoire peuvent faire office de loi formelle.

- **Pour les affaires moins importantes** (questions exécutives de niveau inférieur), la PAI a la compétence exclusive. Elle peut p. ex. conclure des contrats de prestation avec des tiers. La plate-forme doit également formuler des propositions à l'attention des cantons membres dans la mesure où il s'agit d'«affaires très importantes» relevant de la compétence des cantons. Il pourrait s'avérer décisif de soumettre en l'occurrence une proposition unique coordonnée aux organes cantonaux compétents.

► **Rôle des parlements cantonaux**

Le rôle des parlements cantonaux est déterminé par les règles en matière de compétence en vigueur dans chaque canton. Dans la plupart des cas, les décisions attribuées aux cantons selon le tableau ci-dessus (affaires très importantes) relèveront au niveau cantonal interne de la compétence des parlements (parfois sous réserve de référendum).

Les parlements restent compétents pour la planification globale au niveau du canton et pour l'octroi des moyens et ce, aussi bien pour le périmètre de l'agglomération que pour le reste du territoire cantonal. Pour ce qui concerne le périmètre de l'agglomération, la PAI leur soumet une proposition qu'ils intègrent dans leur planification globale. En connaissance de cette proposition, les parlements décident par exemple du crédit-cadre pour la construction des routes et les transports publics, si possible aussi de l'octroi des moyens en faveur de la culture ou d'autres domaines, séparément pour le périmètre de l'agglomération et, le cas échéant, pour le reste du territoire cantonal. Ces décisions sont bien entendu liées à des directives. Au début, ces directives seront probablement relativement détaillées et liées à des projets. Il serait toutefois souhaitable que les parlements, avec le temps, réduisent leurs prétentions de pilotage pour le périmètre de l'agglomération à quelques lignes stratégiques et passent davantage à une approche programmatique. On pourrait ainsi garantir à la PAI une marge de manoeuvre suffisante pour permettre l'émergence de solutions pertinentes pour l'agglomération. Sans PAI, les décisions sur l'utilisation concrète des moyens seraient prises, suivant l'organisation intracantonale des compétences, par le parlement ou, plus souvent, par le gouvernement. Dans l'agglomération avec PAI, cette fonction est nouvellement réservée à la plate-forme.

Par ailleurs, les parlements cantonaux élisent (parmi leurs députés respectifs) les membres de la commission interparlementaire.

► **Rôle des gouvernements cantonaux**

Les gouvernements cantonaux sont en partie (ou entièrement, suivant l'organisation du modèle) suppléés par la PAI. Si tous les membres n'ont pas été délégués, le gouvernement peut formuler des mandats de négociation pour sa représentation ou lui donner un mandat impératif.

3. Périmètre

► Géométrie variable

Comme déjà indiqué ci-dessus (p. 55), des périmètres variables devraient être possibles pour des raisons d’équivalence fiscale et de simplification. Il est donc proposé, par analogie au modèle CTA du premier rapport, de prévoir un périmètre d’organisation fixe, qui sera complété par des périmètres de travail variables.¹⁶⁴

► Influence de la Confédération sur le périmètre?

Contrainte. Contrairement au modèle CTA (relation canton – communes), il est impossible du point de vue constitutionnel (à tout le moins **de constitutione lata**) d’envisager dans la relation Confédération – cantons que la Confédération, en tant que niveau étatique supérieur, fixe le périmètre et assume ainsi un rôle d’arbitre politique semblable à celui accordé au canton dans le modèle CTA. Avec l’instrument qu’est l’obligation d’adhérer, la RPT prévoit certes un moyen de contrainte fédérale (art. 48a Cst., art. 15 al. 1 PFCC).¹⁶⁵ Toutefois, la possibilité d’intervention de la Confédération est limitée à plusieurs égards:

- Premièrement, elle ne porte que sur la question formelle de la participation. La Confédération ne peut aucunement influencer le contenu d’une convention intercantonale.¹⁶⁶
- L’obligation d’adhérer n’est par ailleurs admise que dans les domaines énumérés à l’art. 48a Cst. L’urbanisation n’étant pas mentionnée par cet article, il est interdit à la Confédération d’ordonner une obligation d’adhérer à une convention intercantonale dans ce domaine. Il conviendrait ici de relancer la discussion politique concernant l’inclusion de l’urbanisation dans la liste de l’art. 48a Cst.
- La décision sur une obligation d’adhérer suppose que deux cantons au moins se soient déjà mis d’accord sur le contenu d’une convention, raison pour laquelle l’instrument n’a pas d’effet dans les agglomérations dans lesquelles seul un canton est prêt à collaborer.
- Les obstacles à l’adoption d’une obligation d’adhérer sont élevés. Alors que le projet RPT du Conseil fédéral réservait cette compétence à ce dernier, la décision incombe maintenant, après apurement par le parlement, à l’Assemblée fédérale (cf. art. 15 al. 1 PFCC). En pratique, elle pourrait donc n’être prise qu’avec beaucoup de difficultés et qu’avec une grande réserve.

Incitations. Un autre moyen d’influence consiste à créer des incitations, p. ex. des subventions liées à certaines conditions. Ici aussi, la RPT met à disposition un nouvel instrument: la **convention-programme** (nouvel art. 46 al. 2 et 3 Cst.).¹⁶⁷

¹⁶⁴ Cf. les réflexions du premier rapport, p. 59.

¹⁶⁵ Sur l’instrument de l’obligation d’adhérer, cf. p. 17ss.

¹⁶⁶ Ceci est conforme à l’organisation des compétences constitutionnelle. Les compétences principales pour le développement des agglomérations ainsi que la responsabilité correspondante relèvent principalement des cantons. Si l’Assemblée fédérale considère un projet de convention comme n’étant pas équilibré, elle rejette la demande d’ordonner une obligation d’adhérer. C’est donc l’affaire des cantons prêts à collaborer de négocier un nouveau projet de contrat – plus équilibré – et de le soumettre si nécessaire à nouveau à l’Assemblée fédérale.

¹⁶⁷ A propos des conventions-programmes, cf. p. 19ss.

La convention-programme est toutefois prévue uniquement pour les cas où il s’agit de mettre en oeuvre le droit fédéral, p. ex. en matière de transport d’agglomération (mise en œuvre des dispositions de la LUMin). Or, la majorité des problèmes à résoudre dans les agglomérations relève du domaine de compétence des cantons ou même des communes. Dans ces cas, cet instrument ne saurait être utilisé.

► **Définition de l’agglomération par l’OFS pas décisive**

La réglementation des critères permettant un co-financement du transport d’agglomération par la Confédération, proposée par le Conseil fédéral dans la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l’utilisation de l’impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin), se fonde, pour «définir le champ d’application géographique» sur la définition de l’Office fédéral de la statistique.¹⁶⁸ Le projet prévoit donc aussi à l’art. 17b LUMin que seules les villes et agglomérations désignées par le Conseil fédéral peuvent proposer des projets d’agglomération et que, pour ce faire, le Conseil fédéral doit se fonder sur la définition de l’Office fédéral de la statistique (al. 2).

Ceci est logique si les contributions fédérales ne peuvent être utilisées que pour des projets (ou projets d’agglomération) qui concernent le périmètre conformément à la définition de l’OFS.

Ce serait par contre faux si la Confédération déterminait le périmètre de structures d’agglomération, autrement dit si seuls avaient droit à des contributions les organismes responsables dont la structure correspond exactement au périmètre selon l’OFS. C’est l’affaire de chaque agglomération de définir son propre périmètre, partant d’espaces fonctionnels mais selon une procédure politique.

4. Forme juridique et responsabilité

► **Forme juridique**

Les structures de collaboration intercantionales (et intercommunales) se conforment aux besoins et buts d’une collaboration renforcée. Leur forme juridique n’est pas un objectif en soi, mais est un élément du processus de décision politique qui vient à la fin de la discussion sur le modèle de structure. La collaboration peut, de manière un peu schématique, se faire selon les modèles types suivants:

- Uniquement collaboration conventionnelle;
- Création d’un organisme responsable juridiquement indépendant (personne morale).

Ces deux variantes fondamentalement différentes ne donnent aucune indication concernant l’«autonomie» des organes de collaboration. Il est tout à fait possible de créer par convention des organes de collaboration avec des pouvoirs décisionnels étendus, alors que la création d’un organisme responsable juridiquement indépendant ne signifie pas que cette personne morale nouvellement créée sera dotée de pouvoirs décisionnels.

¹⁶⁸ Message RPT 2, FF 2005 5778.

Si la collaboration a lieu **uniquement sur une base conventionnelle**, il pourrait s’agir d’une société simple qui, bien que de droit public, suive dans une large mesure les dispositions du droit des obligations (le droit privé correspondant devient, de par la convention de droit public, du droit public). Restent réservées bien entendu les conventions qui s’éloignent du droit privé. Contrairement à un organisme responsable juridiquement indépendant, la collaboration exclusivement conventionnelle avec décisions communes légitimerait et obligerait toutes les parties concernées. Exiger un transfert de pouvoirs décisionnels à une plate-forme commune, indépendamment de la forme juridique, se conforme aux directives de la RPT, c’est-à-dire que la réglementation doit être édictée par le biais de la même procédure que les lois formelles (art. 48a Cst.).¹⁶⁹

Entrent en ligne de compte comme **organismes juridiquement indépendants** en premier lieu l’association et l’établissement public indépendant. Toutefois, pratiquement toutes les autres formes juridiques connues, notamment celles de droit privé (coopérative, société anonyme, fondation), seraient également possibles. Opter pour ces formes juridiques n’a toutefois pas de sens, sauf en présence de besoins spécifiques.

- L’**association** en tant que forme juridique de droit privé se distingue par sa structure corporative qui, pour marquer sa dépendance à l’égard de ses membres, accorde une grande importance à l’assemblée générale en tant qu’organe législatif. Conformément à la loi, l’association a un but non lucratif, ce qui, dans le contexte de l’exécution des tâches publiques, n’est toutefois généralement pas un désavantage.
- L’**établissement** est au contraire un concept du droit public qui, comme la fondation de droit privé, remplit son mandat non pas en fonction de ses membres, mais uniquement de son objectif. C’est pourquoi, contrairement à l’association, l’établissement peut se passer d’organe « législatif ». Le droit public des cantons permettant toutefois de créer un établissement taillé sur mesure, on pourrait aussi doter ce dernier d’éléments corporatifs.

¹⁶⁹ Cela signifie que dans les cantons qui connaissent un référendum en matière de traités internationaux, une réglementation peut également être édictée sous forme de concordat.

Le tableau ci-après présente une comparaison des trois possibilités:

Forme juridique	Création	Droits/obligations	Dépendance à l'égard des membres	Identification
Convention	Simple si seulement rôle coordinateur; plus complexe au fur et à mesure de l'octroi de compétences communes.	Les droits et obligations sont créés pour le «compte» des associés (cantons), par analogie à une société simple.	Dépend uniquement des membres. Toute modification importante nécessite l'approbation de tous les membres.	Peu d'identification régionale auprès des autorités et de la population. Concept purement juridique.
Association	Simple tant que des tâches publiques essentielles ne sont pas transférées.	Les droits et obligations sont créés au nom de l'association.	Dépend fortement des membres. L'assemblée générale revêt une grande importance en tant que plate-forme «législative».	Propre personnalité juridique, identification avec la structure indépendante plus élevée.
Établissement	Complexe. La création d'une personne morale de droit public nécessite une base légale formelle (dans tous les cantons fondateurs en cas d'établissement commun; si des concordats sont conclus selon la procédure législative, ils peuvent servir de base légale formelle).	Les droits et obligations sont créés au nom de l'établissement.	Dépend peu des membres. Adéquat lorsqu'il y a «prédominance du pouvoir exécutif». Ne nécessite pas forcément une plate-forme «législative», mais peut en être dotée.	Identification plutôt élevée en tant que forme juridique de droit public. L'identification dépend toutefois moins de la forme juridique que de l'intervention en public et de l'effet de la collaboration.

Vu la nécessité de transférer des compétences relativement étendues à la PAI et, donc, la nécessité de disposer d'une réglementation légale formelle indépendamment de la forme juridique choisie,¹⁷⁰ l'avantage lié à la forme de droit privé (procédure de création simple) perd de son importance. Le plus souvent, on devrait donc privilégier la création d'un établissement.

► Rapport avec l'ACI

L'ACI peut en principe servir de convention de base à toutes les formes juridiques considérées ici, puisqu'il laisse ouverte la question de la forme juridique d'un organisme responsable commun au sens des art. 10s ACI. Pour autant que l'ACI soit ratifié, les cantons s'engagent à respecter le cadre de l'ACI pour toute convention de collaboration conclue dans les domaines listés à l'art. 48a Cst. Il semble judicieux d'organiser la collaboration dans d'autres domaines également sur la base de l'ACI.

¹⁷⁰ Dans les cantons qui prévoient la même procédure d'adoption pour les concordats que pour la législation, le transfert peut également avoir lieu sous cette forme. A ce propos, cf. p. 17ss.

Dans la mesure où l’on opte pour la **solution de l’association**, aucune convention n’est impérativement requise: une association acquiert la personnalité juridique pour autant que la volonté d’exister en tant que corporation ressorte des statuts (art. 60 al. 1 CC). Toutefois, il peut ici aussi s’avérer pertinent de s’engager mutuellement par convention à adhérer à l’association (p. ex. pour une certaine durée minimale). Si une telle convention est conclue, on peut alors se baser sur l’ACI.

La création d’un **établissement** de droit public nécessite une base dans une loi formelle. Il semble en l’occurrence judicieux de créer cette base sous la forme d’un concordat,¹⁷¹ lequel peut également se fonder sur l’ACI. Il en va de même pour l’association à laquelle on aurait transféré des pouvoirs décisionnels.

► **Besoin de réglementation**

Il faut au minimum régler les éléments suivants:

- La procédure de création et de dissolution de la PAI (ainsi que l’adhésion et la sortie des collectivités membres);
- Les organes de la PAI (y compris leur composition, leurs compétences et la procédure décisionnelle);
- Les dispositions sur la gestion financière (notamment la dotation en moyens financiers et la surveillance financière par la commission interparlementaire).
- La responsabilité de la PAI (cf. ci-après)
- La protection juridique contre les actes de la structure intercantonale (PAI et autres organes). Pour des raisons institutionnelles, il convient de garantir la protection juridique individuelle, c’est-à-dire de garantir que le recours à un tribunal indépendant soit toujours possible dans la même mesure qu’avant.¹⁷²

Dans la mesure où l’on se fonde sur l’ACI, la réglementation de certains éléments est déjà donnée.

► **Responsabilité**

La question de la responsabilité des organismes intercantonaux a fait l’objet d’une expertise dans le cadre des travaux sur l’ACI.¹⁷³ L’expertise est arrivée au résultat suivant:

- Pour autant qu’un organisme commun agisse en droit privé, il est soumis à la responsabilité de droit privé, soit aux dispositions du droit des obligations. La responsabilité est dans ce cas limitée à l’organisme en question, même si le droit privé prévoit certaines formes de responsabilité étendue. Par ailleurs, on peut aussi prévoir une responsabilité de droit public subsidiaire («garantie étatique»).
¹⁷⁴

¹⁷¹ En tout cas dans la mesure où le droit constitutionnel cantonal reconnaît les concordats en tant que base juridique formelle.

¹⁷² Cela implique que la convention désigne le tribunal ou les tribunaux compétents et le droit de procédure applicable.

¹⁷³ Andreas Lienhard/Jürg Wichtermann, Responsabilité des organismes responsables communs dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d’une compensation des charges. Avis de droit sur mandat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), mars 2005.

¹⁷⁴ Lienhard/Wichtermann, p. 15.

- Si un organisme commun agit en droit public, les cantons sont tenus d’édicter une réglementation spécifique pour la responsabilité d’éventuels dommages survenus dans ce cadre (droit de la responsabilité étatique) s’ils entendent déroger au CO (art. 61 CO).¹⁷⁵
- Même si la responsabilité étatique est un élément essentiel du principe de légalité, on ne peut pas en conclure **une responsabilité solidaire subsidiaire obligatoire** des cantons participant à un organisme intercantonal.¹⁷⁶ L’organisation plus précise de la responsabilité relève davantage du législateur ou des organismes intercantonaux,¹⁷⁷ et la responsabilité pour des organismes intercantonaux ne peut en tout cas pas être plus sévère que pour d’autres organismes de gestion externes à l’administration centrale, c.-à-d. parfois restreinte.¹⁷⁸
- Il existe un **besoin de réglementation** de base concernant la responsabilité en tant que telle, concernant une responsabilité subsidiaire proportionnelle des cantons partenaires, concernant une responsabilité des cantons partenaires pour les personnes déléguées ainsi que concernant la procédure. Ce besoin de réglementation est d’autant plus grand dans les relations intercantionales qu’il peut exister des régimes de responsabilité sensiblement différents d’un canton à l’autre.
- L’expertise recommande de régler la responsabilité des organismes intercantonaux dans chaque convention particulière. On peut toutefois également prévoir d’appliquer par analogie un régime de responsabilité (y c. le droit de procédure) existant d’un canton partenaire.¹⁷⁹
- Pour des conventions soumises au cadre de l’ACI, le régime de responsabilité est le suivant (art. 19 ACI): les cantons partenaires répondent des engagements des organismes responsables communs de manière subsidiaire et solidaire (al. 1). Les cantons partenaires répondent des personnes qu’ils délèguent dans les organes intercantonaux (al. 2). Il est toutefois également possible de prévoir des règles divergentes en matière de responsabilité (al. 3).

¹⁷⁵ Lienhard/Wichtermann, p. 9.

¹⁷⁶ Pour un exemple d’exclusion de la responsabilité subsidiaire des cantons, cf. les standards de la compensation des charges entre Bâle-Ville et Bâle-Campagne, art. 15, disponible à l’adresse <http://pages.unibas.ch/rr-bs/medmit/rrbsbl/2005/09/rrbsbl-20050929-001-3-f.pdf>.

¹⁷⁷ Ici également, il convient de penser, au moment d’édicter la réglementation ad hoc, que la convention fondatrice doit au moins régler les principes du régime de responsabilité, de sorte que ces derniers sont approuvés par les parlements cantonaux (art. 48 al. 4 let. b Cst.). L’adoption de dispositions du droit de la responsabilité ne peut en conséquence être laissée à une PAI que pour des questions mineures.

¹⁷⁸ Lienhard/Wichtermann, p. 13.

¹⁷⁹ Lienhard/Wichtermann, p. 15.

Comment poursuivre?

Dans les deux chapitres qui précèdent, on a examiné de manière approfondie des modèles de collaboration possibles, montré leurs avantages et inconvénients respectifs et élaboré le concept de plate-forme d'agglomération intercantonale. Ces réflexions montrent que trouver un modèle efficace et démocratique qui puisse être mis en place à court terme relève de la quadrature du cercle. Soit le modèle est rapidement réalisable, mais pas très efficace. Soit il est efficace, mais alors pas très démocratique. Ou alors il est efficace et démocratique, mais irréalisable à court terme.

Par ailleurs, le contexte initial varie fortement d'un canton à l'autre. Le canton de Bâle-Ville, par exemple, correspond pour ainsi dire au territoire de la ville-centre de l'agglomération bâloise et est confronté à des questions de collaboration qui concernent ses trois cantons voisins (de même que les pays limitrophes) mais qui se limitent à une seule agglomération (Bâle). Le canton de St-Gall quant à lui dispose de 6 petites agglomérations transcantoniales (et en partie transnationales).

Compte tenu d'une telle diversité des constellations, il est évident qu'il n'existe pas **un** modèle idéal de collaboration transcantonale dans les agglomérations que l'on puisse recommander sans autre à toutes les agglomérations. Chaque agglomération doit plutôt concevoir son propre modèle. Les réflexions sur les modèles présentés ci-dessus peuvent en l'occurrence servir de point de départ et d'aide à la discussion. Elles ne sauraient toutefois remplacer le processus de recherche du modèle adéquat dans chaque agglomération.

Les deux chapitres ci-après (ch. 1 et 2) esquissent des procédures possibles pour deux constellations différentes: (1) pour le cas d'une grande agglomération qui englobe plusieurs cantons et (2) pour le cas d'un canton qui abrite plusieurs petites agglomérations transcantoniales.

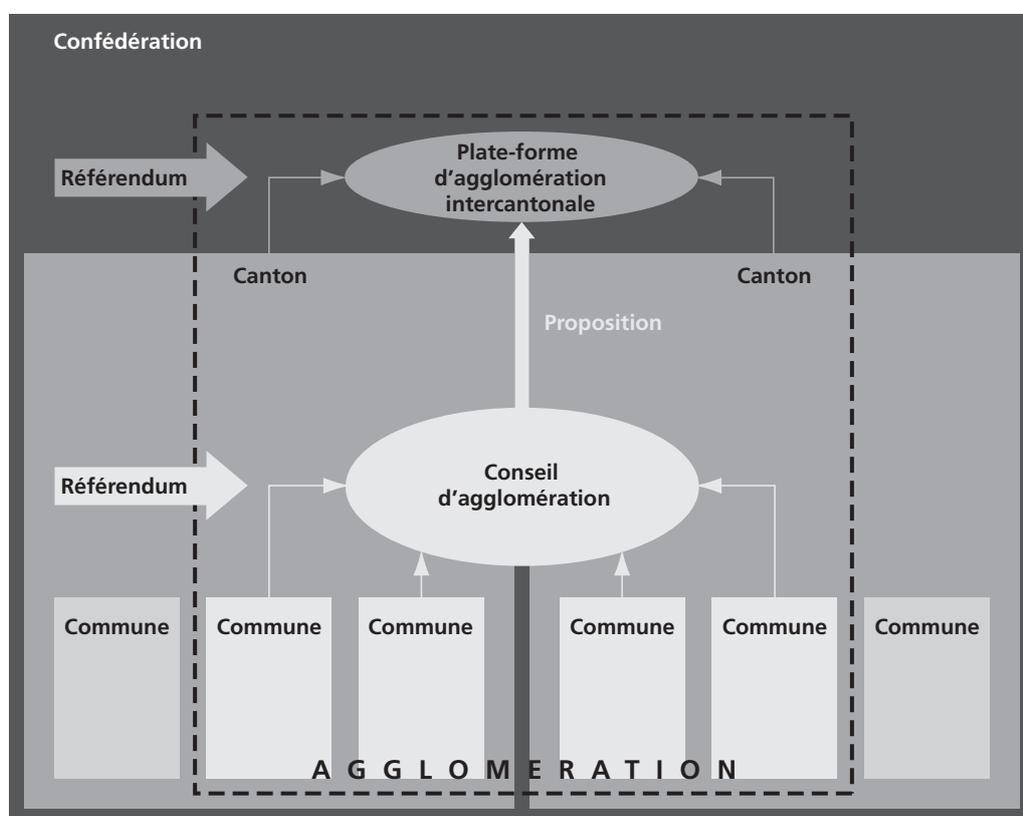
Pour les deux constellations, on part, à titre d'étape intermédiaire pragmatique, de la création d'une association qui contient déjà les structures futures d'une collaboration contraignante. Il convient à ce stade de faire remarquer que les associations en question constituent un acte étatique et que, par conséquent, seules des représentations de l'Etat sont prévues. Ceci n'exclut pas que les organes de l'association communiquent étroitement avec la société civile au cours du processus de **préparation des décisions**.

Le chapitre 3 montre à l'aide d'exemples (culture, transport et urbanisme) comment pourraient fonctionner les processus politiques dans le cadre des modèles proposés pour les deux constellations.

1. Constellation 1: grande agglomération

1.1 Objectif possible à long terme

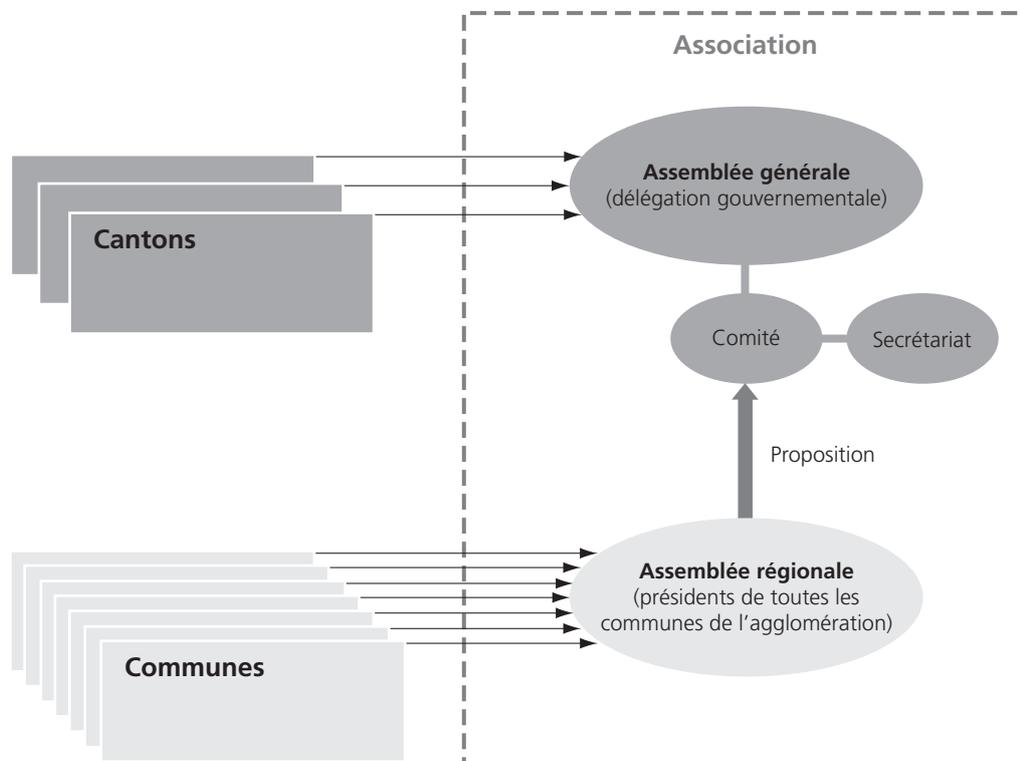
Vu l'importance stratégique des grandes agglomérations, il est indispensable dans cette constellation que les cantons jouent un rôle important et que les gouvernements cantonaux s'engagent en conséquence dans les organes intercantonaux. En l'occurrence, il faudrait envisager à moyen ou long terme la mise en place d'un modèle de collaboration transcantonale contraignante, basé sur l'ACI (p. ex. modèle 5, cf. description p. 68).



illustr. 19: Objectif à long terme pour les grandes agglomérations

1.2 Etape intermédiaire pragmatique

A titre d'étape intermédiaire pragmatique, on pourrait fonder une association qui possède déjà les organes d'une future structure analogue au modèle 5, de sorte à créer ainsi une situation de départ optimale pour renforcer et étendre ensuite la collaboration.



illustr. 20: Etape intermédiaire pour les grandes agglomérations

Selon ce modèle, les cantons créent une **association**. L'assemblée générale se compose de délégations des gouvernements cantonaux, la direction de un à deux conseillers d'Etat par canton. La direction dispose d'un secrétariat, lequel devrait être doté de la manière la plus neutre possible afin d'inspirer la confiance. L'association possède par ailleurs un organe spécial: l'assemblée régionale, composée des présidents des communes. L'assemblée régionale peut formuler des propositions à l'attention de la direction de l'association, mais non pas intervenir de manière contraignante dans le processus décisionnel de l'association. L'institution de cet organe supplémentaire permet d'éviter un mélange des niveaux étatiques. Il s'agit ainsi non seulement d'assurer la transparence, mais aussi de donner davantage de poids aux décisions de l'assemblée générale dans le processus politique au sein des cantons partenaires, autrement dit dans le cadre du processus décisionnel au niveau cantonal interne: le système garantit qu'une telle décision est soutenue par la majorité des membres des gouvernements cantonaux impliqués, et non pas par une alliance diffuse de représentants de différents niveaux.

La différence entre le modèle de l'«association», proposé ici au sens d'une étape intermédiaire pragmatique, et le modèle 5 réside dans l'absence de force obligatoire. Aucune compétence n'est transférée à l'association. Toute décision de l'association doit en conséquence déboucher sur une décision des organes compétents au niveau institutionnel, ce qui en soi comporte encore nombre de désavantages (cf. évaluation du modèle 2 p. 62).

L'association peut certes faire office d'organe responsable pour la Confédération (au sens du Manuel d'utilisation de l'Office fédéral du développement territorial).¹⁸⁰ Prouver que la mise en oeuvre et le financement des projets particuliers contenus dans le projet d'agglomération sont garantis nécessite toutefois de passer par une procédure complexe dans la mesure où toutes les collectivités doivent prendre une décision ad hoc (et se prononcer dans le même sens).¹⁸¹

Nonobstant ce point, ce modèle constitue un succès partiel important: il est possible de réunir dans l'association des structures de collaboration existantes; la collaboration gagne en continuité; l'association telle que proposée offre un environnement propice à développer et approfondir la confiance mutuelle et permet d'éprouver en pratique les modalités de fonctionnement de chaque organe, avant de s'engager vers des processus de collaboration contraignante (p. ex. modèle 5). Vu l'absence de transfert de compétences à l'association, sa création n'est pas très compliquée (elle ne nécessite notamment pas de base légale formelle).

Chances et risques de cette approche pragmatique

Chances:	<ul style="list-style-type: none"> – Une seule structure réunit plusieurs structures existantes – Favorise la confiance – Assure la continuité – Facilement et rapidement réalisable
Risques:	<ul style="list-style-type: none"> – Prouver que la mise en oeuvre du projet d'agglomération est garantie implique une procédure compliquée. – A ne recommander que comme solution transitoire: à moyen terme, il faudrait viser le modèle 5

2 Constellation 2: petites agglomérations

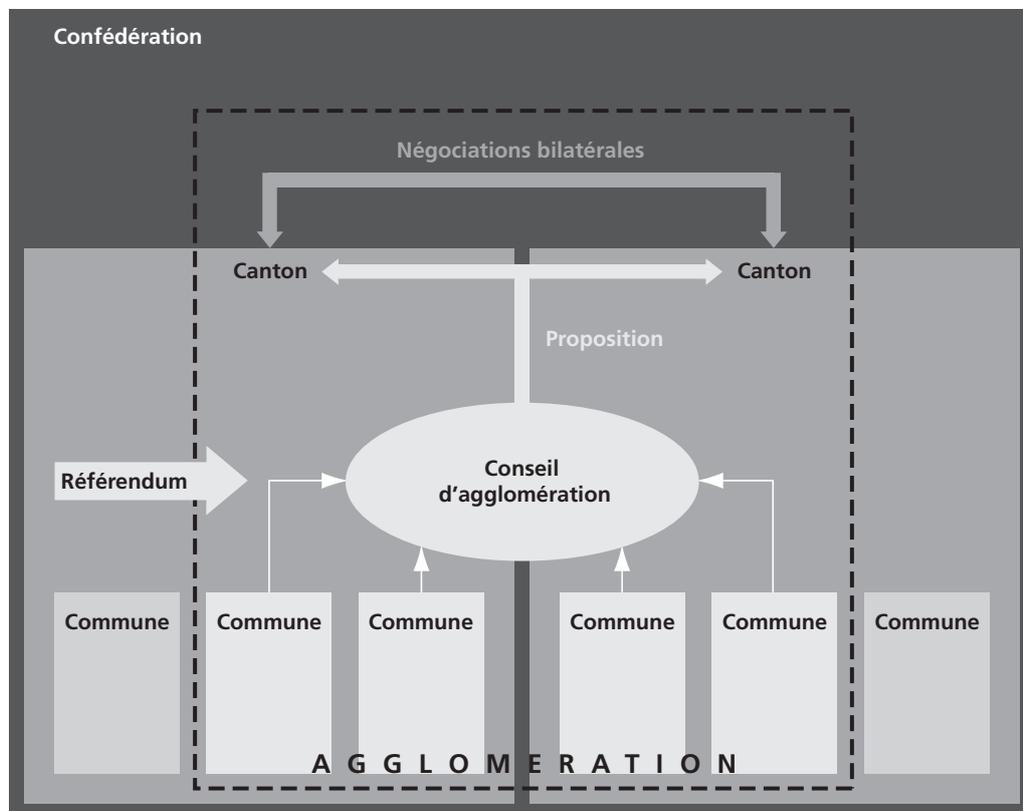
2.1 Objectif possible à long terme

Dans cette deuxième constellation, la mise en place d'un modèle de collaboration intercantonale contraignante (cf. modèles 4 à 6) semble moins réalisable, notamment en raison de la disponibilité qu'exige ce type de modèles de la part des gouvernements cantonaux.

Il faudrait ici examiner la possibilité de mettre en place une **collaboration contraignante au niveau communal**, si possible par-delà les frontières cantonales, en instituant dans chaque agglomération un conseil d'agglomération transcantonal.

¹⁸⁰ A propos du critère de l'organisme, cf. p. 42ss.

¹⁸¹ On peut partir du principe que la Confédération fasse preuve de pragmatisme par rapport au critère de l'organisme et accepte, **durant un délai transitoire**, le modèle d'association proposé comme «organe responsable adéquat», du moins pour les grandes agglomérations transcantonales, même en l'absence de décisions concordantes des collectivités concernées sur la mise en oeuvre/le financement des projets particuliers. Aussi ce modèle serait-il tout à fait praticable durant une période transitoire. Si la Confédération impose toutefois ses critères sans nuance à l'organisme responsable dans le sens formulé actuellement – ce qui, pour le GTT, serait souhaitable après un délai transitoire – ce modèle perdra de son attractivité.



illustr. 21: Objectif à long terme pour les plus petites agglomérations

Les communes de chaque agglomération se réunissent en un conseil d'agglomération. Celui-ci peut prendre des décisions contraignantes, soumises au référendum à l'échelle de l'agglomération. Dans la mesure où les domaines de compétence ne sont pas identiques au niveau communal (p. ex. les plans d'affectation sont une compétence cantonale dans un cas, mais relèvent de celle des communes dans l'autre cas), il est possible de constituer des périmètres fonctionnels¹⁸² au sein de la structure (chaque fois pour le territoire du canton). Lorsque le pouvoir décisionnel relève du canton, la décision du conseil régional partiel prend le caractère d'une proposition à l'attention du canton.

Dans les affaires qui relèvent du domaine de compétence des cantons impliqués, le conseil d'agglomération peut formuler des propositions. Les cantons négocient en bilatéral sur ces affaires. Il est aussi envisageable que les cantons s'organisent dans une structure de collaboration institutionnalisée mais non contraignante (modèle 2).

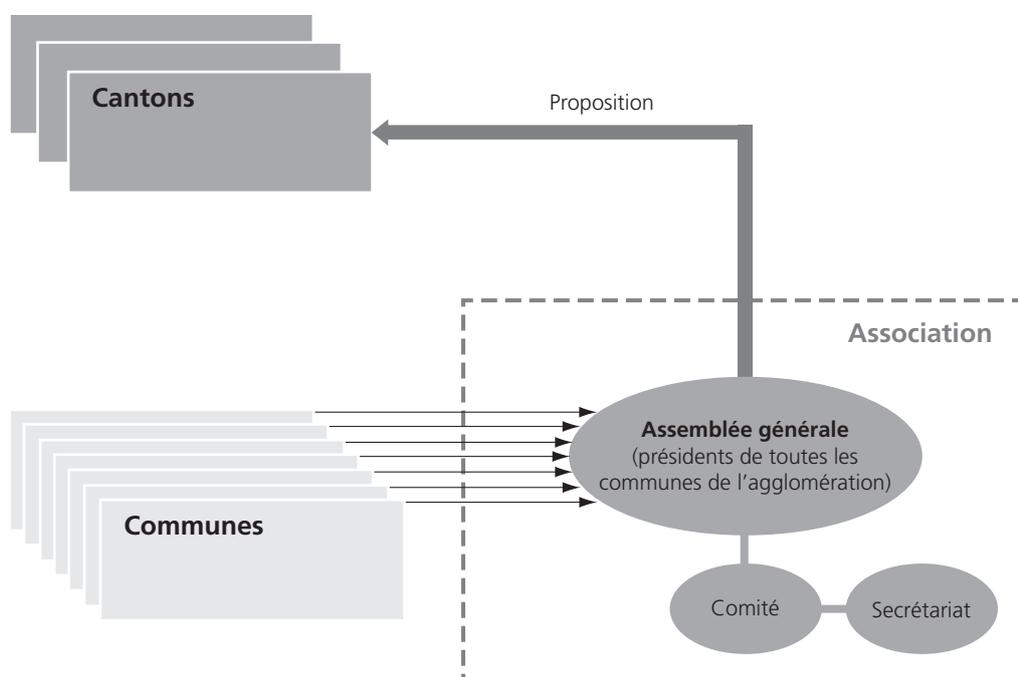
Ce modèle garantit une prise de décision rapide, contraignante et transparente au niveau communal. Il pourrait cependant ne réussir que là où les compétences cantonales sont moins concernées, soit parce que les problèmes se posent principalement dans des domaines de compétence des communes, soit parce que les cantons ont délégué à l'agglomération les compétences correspondantes.

¹⁸² Concernant cette notion, cf. premier rapport, p. 58, ch. 18.2.

On peut ici considérer que la coopération dans les domaines de compétence des cantons se fasse uniquement de manière informelle ou dans le cadre de structures souples.

2.2 Etape intermédiaire pragmatique

Ici également, une première étape pragmatique pourrait consister à créer une association qui possède déjà les organes de la future structure.



illustr. 22: Etape intermédiaire pour les plus petites agglomérations

L'assemblée générale réunit les présidents de toutes les communes de l'agglomération (c.-à-d. des communes de plusieurs cantons). L'assemblée générale traite des affaires qui relèvent du domaine de compétence des communes, sans toutefois pouvoir prendre de décision contraignante (pour les communes membres).¹⁸³ Elle assure la coordination et, sur les questions relevant du domaine de compétence des cantons, formule des propositions à l'attention de ces derniers.

Les chances et les risques liés à la solution de l'association dans ce cas sont identiques à ceux présentés au chapitre 1.2 (p. 91).

¹⁸³ Un tel pouvoir nécessiterait un transfert des compétences correspondantes par chaque commune membre (cf. expertise Friederich).

3. Structures possibles en lien avec des exemples

Les modèles en discussion doivent rester ouverts à différents domaines politiques. On pense par exemple à un processus commande/financement commun dans les domaines culture, aide sociale institutionnelle, promotion économique, sécurité, etc. La structure doit toutefois aussi permettre une planification et une gestion communes, et plus particulièrement l'élaboration et l'adoption du projet d'agglomération, partie transports et urbanisation. Les domaines urbanisation et transports ne doivent toutefois pas prendre le dessus.

Dans les tableaux ci-après, on esquisse pour les objectifs à long terme et les étapes intermédiaires présentés aux chapitres 1 et 2 la manière dont les choses pourraient se dérouler dans la pratique, séparément pour le cas commande/financement communs (en l'occurrence dans le domaine de la culture; d'autres domaines pourraient toutefois présenter des procédures analogues) et pour le cas planification/gestion communes (en l'occurrence pour l'élaboration conjointe d'un projet d'agglomération, partie urbanisation et transports).

Grande agglomération, Modèle PAI (p. 89)

Création de la structure	Commande/financement communs pour la culture	Projet d'agglomération, partie urbanisation et transports
<ol style="list-style-type: none"> 1. Adaptation des bases légales cantonales. 2. Négociation entre gouvernements cantonaux (év. au sein de l'association – cf. p. 90 –, si préexistante) de la convention fondatrice sur la base de l'ACI. 3. Adoption de la convention fondatrice par les parlements cantonaux (év. avec référendum). 4. Votation initiale dans les communes de l'agglomération. (constitution du conseil d'agglomération). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conseil d'agglomération soumet sa proposition concernant l'offre culturelle régionale à la PAI et décide de la contribution financière éventuelle du niveau communal¹⁸⁴ (pour autant que les compétences existent au niveau communal). 2. La PAI soumet la proposition concernant l'offre culturelle régionale (institutions, crédits) aux cantons. 3. Les cantons mettent à disposition des fonds, liés à des directives de principe (p. ex. pour le domaine de la culture: quelles institutions, combien d'argent). 4. La PAI adopte le mandat de prestation à l'att. du fournisseur de prestations (p. ex. institutions culturelles), soumis au référendum facultatif. 5. La PAI conclut des contrats de prestation annuels avec chacun des fournisseurs de prestations. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conseil d'agglomération adopte le projet d'agglomération, définitivement (approbation par la PAI nécessaire) si ce dernier concerne des compétences communales (p. ex. planification régionale), en tant que proposition à l'attention de la PAI s'il concerne des compétences cantonales (p. ex. gestion des routes et offre en TP). 2. La PAI soumet la proposition aux cantons (crédit-cadre mise en oeuvre projet d'agglomération) (alternative: fonds pour le transport d'agglomération). 3. Les cantons mettent à disposition les fonds, en lien avec la planification globale (crédit-cadre pour mise en oeuvre du projet d'agglomération).¹⁸⁵ Les décisions des cantons doivent être concordantes. Les décisions sont prises conformément à l'organisation des compétences dans chaque canton.

¹⁸⁴ Ev. sous réserve que le niveau cantonal s'engage également à fournir une contribution correspondante.

¹⁸⁵ La « bataille de répartition » pour l'utilisation des moyens dans le canton a lieu au niveau cantonal interne (combien va à l'agglomération, combien reste pour les autres parties du canton).

Création de la structure	Commande/financement communs pour la culture	Projet d'agglomération, partie urbanisation et transports
		<p>4. La PAI adopte le projet d'agglomération; dans ce cadre, elle est liée à la proposition du conseil d'agglomération s'il est question de compétences communales.</p> <p>5. La PAI est l'organe responsable du projet d'agglomération face à la Confédération.</p> <p>6. Mise en oeuvre du projet d'agglomération:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Proposition du conseil d'agglomération à la PAI; – Procédure de planification des routes par la PAI; – Règlements d'aménagement régionaux: Conseil d'agglomération, év. comme proposition à la PAI; – Si référendum: votation populaire dans l'agglomération; – Utilisation des fonds par la PAI définitivement (projets d'infrastructure; coûts liés engendrés pour les communes). <p>7. Phase de réalisation.</p>

Grande agglomération, Etape intermédiaire «association» (p. 89)

1. Ev.: engagement conventionnel préalable à la création de l'association, sur la base de l'ACI.	1. L'association élabore une proposition concernant l'offre culturelle commune (non contraignante).	1. L'organe des communes fait une proposition de projet d'agglomération si des compétences communales sont concernées.
2. Négociation des statuts par des représentations des gouvernements cantonaux.	2. Chaque collectivité (cantons, communes) décide de sa contribution. ¹⁸⁶	2. La direction de l'association adopte le projet d'agglomération (comme proposition à l'attention des cantons partenaires).
3. Approbation des statuts par les gouvernements cantonaux.	3. L'association conclut des contrats de prestation avec les institutions culturelles ou en assure la coordination.	3. Les cantons partenaires approuvent le projet d'agglomération, l'intègrent dans la planification

¹⁸⁶ On peut aussi envisager que les cantons (dans le cadre d'une législation harmonisée) prévoient dans une loi cantonale une obligation pour les communes de fournir une contribution dans la mesure par exemple où la moitié de toutes les communes comprises dans le périmètre et la moitié des habitant-e-s du périmètre se sont prononcés en faveur d'une participation financière; le cas échéant, le canton doit définir la clé de répartition des coûts. Un tel système est prévu dans la loi sur l'encouragement des activités culturelles du canton de Berne (RSB 423.11) pour le domaine politique de la culture, lequel est géré par des conférences culturelles régionales. Le modèle s'est toutefois révélé peu praticable, d'une part parce que la procédure est très compliquée et laborieuse et d'autre part parce que les communes qui ont refusé de fournir une contribution (souvent après votation communale) ont de la peine à comprendre le fait qu'elles doivent finalement quand même contribuer parce qu'une majorité des autres communes et de toute la population du périmètre d'agglomération l'emporte.

Création de la structure	Commande/ financement communs pour la culture	Projet d'agglomération, partie urbanisation et transports
		<p>globale au niveau cantonal et adoptent les crédits nécessaires.</p> <p>4. Le projet d'agglomération n'est pas contraignant pour les communes s'il concerne leur domaine de compétence.¹⁸⁷ Le projet doit être approuvé (décision contraignante) par chaque commune concernée (soit par l'organe communal compétent).¹⁸⁸</p> <p>5. Mise en oeuvre du projet d'agglomération:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Proposition de l'organe des communes à la direction de l'association; – Proposition de la direction de l'association aux cantons partenaires; – Procédure de planification des routes par les cantons partenaires; – Ev. règlement d'aménagement cantonal, sinon approbation de chaque commune requise (pour autant qu'une approbation contraignante du projet d'agglomération ne soit pas déjà donnée); – Si référendum: votation populaire dans le canton ou, selon le domaine de compétence, dans la ou les communes concernées; – Décisions sur le financement par les organes chaque fois compétents (pour autant que ces décisions ne soient pas déjà comprises dans l'approbation contraignante du projet d'agglomération). <p>6. Phase de réalisation.</p>

¹⁸⁷ Cf. expertise Friederich et al.; aucun pouvoir décisionnel n'est transféré à l'association.

¹⁸⁸ Dans la mesure où le projet d'agglomération entraîne des dépenses élevées, la compétence pourrait généralement relever des citoyens.

Création de la structure	Commande/ financement communs pour la culture	Projet d'agglomération, partie urbanisation et transports
--------------------------	--	--

Petite agglomération, Conseil d'agglomération (p. 91)

<ol style="list-style-type: none"> 1. Convention entre les cantons impliqués (sur la base de l'ACI). 2. Adaptation des bases légales cantonales. 3. Votation initiale dans les communes de l'agglomération (constitution du conseil d'agglomération). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conseil d'agglomération adopte l'offre culturelle régionale comme proposition à l'attention des cantons (pour co-financement par les cantons). 2. Les cantons mettent les fonds à disposition (accords bilatéraux, év. création d'un fonds). 3. Le conseil d'agglomération conclut des contrats de prestation pluriannuels avec des institutions culturelles (soumis à référendum facultatif). 4. Le conseil d'agglomération conclut des contrats de prestation annuels avec des institutions culturelles (définitivement). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le conseil d'agglomération adopte le projet d'agglomération (selon l'organisation des compétences, sous réserve de l'approbation des cantons impliqués). 2. Les cantons approuvent le projet d'agglomération, l'intègrent dans la planification globale au niveau cantonal et adoptent les crédits nécessaires (décisions concordantes des cantons impliqués requises). 3. Le conseil d'agglomération est l'organe responsable du projet d'agglomération face à la Confédération. 4. Mise en oeuvre du projet d'agglomération: <ul style="list-style-type: none"> – Décision du conseil d'agglomération (év. approbation des cantons); – Procédure de planification des routes par le conseil d'agglomération (nécessite le transfert des compétences correspondantes par les cantons); – Règlements d'aménagement régionaux: Conseil d'agglomération; – Si référendum: votation populaire dans l'agglomération; – Utilisation des fonds par le conseil d'agglomération, définitivement (projets d'infrastructure); coûts liés engendrés pour les communes. 5. Phase de réalisation.
--	--	---

Petite agglomération, Etape intermédiaire «association» (p. 93)

<ol style="list-style-type: none"> 1. Ev. convention entre les cantons impliqués (sur la base de l'ACI). 2. Négociation des statuts par les présidents des communes. 3. Approbation par les organes communaux compétents. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'association élabore une proposition concernant l'offre culturelle commune (non contraignante). 2. Chaque commune décide de sa contribution. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La direction de l'association adopte le projet d'agglomération (comme proposition à l'attention des cantons si des compétences cantonales sont concernées).
--	---	--

Création de la structure	Commande/financement communs pour la culture	Projet d'agglomération, partie urbanisation et transports
4. Approbation par les organes cantonaux compétents.	3. L'association formule éventuellement une proposition de cofinancement aux cantons. 4. L'association conclut des contrats de prestation avec les institutions culturelles ou en assure la coordination.	2. Les cantons approuvent le projet d'agglomération, l'intègrent dans la planification globale au niveau cantonal et adoptent les crédits nécessaires. 3. Le projet d'agglomération n'est pas contraignant pour les communes s'il concerne leur domaine de compétence. ¹⁸⁹ Le projet doit être approuvé (décision contraignante) par chaque commune concernée (soit par l'organe communal compétent). ¹⁹⁰ 4. L'association fait office d'organe responsable du projet d'agglomération face à la Confédération. 5. Mise en oeuvre du projet d'agglomération: – Proposition de l'association à l'attention des communes et des cantons; – Procédure de planification des routes par les cantons; – Ev. règlement d'aménagement cantonal, sinon approbation de chaque commune requise (pour autant qu'une approbation contraignante du projet d'agglomération ne soit pas déjà donnée); – Le référendum peut être lancé dans chaque commune contre des projets particuliers si les communes n'ont pas approuvé de manière contraignante le projet d'agglomération; – Décisions sur le financement par les organes chaque fois compétents (pour autant que ces décisions ne soient pas déjà comprises dans l'approbation contraignante du projet d'agglomération). 6. Phase de réalisation.

¹⁸⁹ Cf. expertise Friederich et al.; aucun pouvoir décisionnel n'est transféré à l'association.

¹⁹⁰ Dans la mesure où le projet d'agglomération entraîne des dépenses élevées, la compétence pourrait généralement relever des citoyens.

Création de la structure

Commande/financement
communs pour la culture

Projet d'agglomération, partie
urbanisation et transports

Réglementation

Législation structurelle (CstC, loi
sur les communes, év. loi spéciale
sur l'agglomération, év. unique-
ment concordat)
(La solution de l'association ne
requiert aucune base légale spé-
cifique).

Loi sur la promotion de la culture.

Loi sur les constructions et la pla-
nification, loi sur les transports
publics, loi sur la construction des
routes.

Table des illustrations

illustr. 1: Le modèle CTA	11
illustr. 2: Niveaux d'intensité de la collaboration	57
illustr. 3: Modèle 1	58
illustr. 4: Evaluation modèle 1	59
illustr. 5: Modèle 2	61
illustr. 6: Evaluation modèle 2	62
illustr. 7: Modèle 3	63
illustr. 8: Evaluation modèle 3	64
illustr. 9: Modèle 4	65
illustr. 10: Evaluation modèle 4	67
illustr. 11: Modèle 5	68
illustr. 12: Evaluation modèle 5	69
illustr. 13: Modèle 6	70
illustr. 14: Evaluation modèle 6	71
illustr. 15: Aperçu evaluation modèles	72
illustr. 16: Le modèle FOCJ	73
illustr. 17: Commission interparlementaire	78
illustr. 18: Organisation des compétences	80
illustr. 19: Objectif à long terme pour les grandes agglomérations	89
illustr. 20: Etape intermédiaire pour les grandes agglomérations	90
illustr. 21: Objectif à long terme pour les plus petites agglomérations	92
illustr. 22: Etape intermédiaire pour les plus petites agglomérations	93

Bibliographie

- Abderhalden, Ursula.** Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg i.Ü. 1999.
- Aeppli, Regula.** Hochschulwesen im Fokus intensivierter Zusammenarbeit, in: **Waldmann, Bernhard** (éd.), 1^e Conférence nationale sur le fédéralisme: Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis, Institut pour le fédéralisme Fribourg Suisse, Bâle 2005, p. 167ss.
- Association des régions frontalières européennes (ARFE)/Commission Européenne.** Guide de pratique de la coopération transfrontalière, 3^e éd., Gronau 2000 (cit. Guide).
- Association des régions frontalières européennes (ARFE).** Towards a new Community Legal Instrument Facilitating Public Law Based Transeuropean Co-operation among Territorial Authorities in the European Union, Zusammenfassendes Positionspapier (français), disponible à l'adresse www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung_clean_fr.pdf.
- Avenir Suisse** (éd.). Baustelle Föderalismus, Zurich 2005.
- Biaggini, Giovanni.** Föderalismus im Wandel – das Beispiel des schweizerischen Bundesstaates, Zeitschrift für öffentliches Recht 2002, p. 359ss.
- Bochsler, Daniel/Koller, Christophe/Sciarini, Pascal/Traimond, Sylvie/Trippolini, Ivar.** Die Schweizer Kantone unter der Lupe: Behörden, Personal, Finanzen, Berne 2004.
- Breitenmoser, Stephan.** Regionalismus – insbesondere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in: **Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul** (éd.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2001, § 32, p. 507ss.
- Brunner, Stefan C.** Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit, untersucht am Beispiel der Ostschweiz, thèse, St-Gall 2000.
- Conférence tripartite sur les agglomérations** (éd.). Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004 (cit. premier rapport).
- Corminboeuf, Pascal/Huber, Paul/Tschäppät, Alexander.** Fusion oder Kooperation? in: **Waldmann, Bernhard** (éd.), 1^e Conférence nationale sur le fédéralisme: Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis, Institut pour le fédéralisme Fribourg Suisse, Bâle 2005, p. 135ss.
- Dafflon, Bernhard.** Fédéralisme coopératif: une «vieille bonne» idée – Qu'apporte la collaboration? Que coûte-t-elle? in: **Waldmann, Bernhard** (éd.), 1^e Conférence nationale sur le fédéralisme: Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis, Institut pour le fédéralisme Fribourg Suisse, Bâle 2005, p. 35ss.
- Ehrenzeller, Bernhard.** Kooperativer Föderalismus und Demokratie, in: **Waldmann, Bernhard** (éd.), 1^e Conférence nationale sur le fédéralisme: Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis, Institut pour le fédéralisme Fribourg Suisse, Bâle 2005, p. 67ss.
- Freiburghaus, Dieter/Zehnder, Vital.** Horizontale Kooperation zwischen den Kantonen der Zentralschweiz, Working paper de l'IDHEAP 4/2003.
- Frey, René, L.** Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich, in: **Frey, René L.** (éd.). Föderalismus – zukunftstauglich? Zürich 2005, p. 11ss.
- Friederich, Ueli/Wichtermann, Jürg.** Zwischen Legalität und Flexibilität, in: *LeGes* 1997/3, p. 13ss.
- Guy-Ecabert, Christine.** Divers instruments de la collaboration intercommunale, en particulier le contrat de coordination, in: *RDAF* 2004 I p. 81–101.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Georg.** Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6e éd., Zurich/Bâle/Genève 2005.
- Koller, Heinrich/Baumann, Robert.** Föderalismus im Global Village, in: *Feuille centrale de la société suisse de Zofingue* 2006/2, p. 115ss.

- Mächler, August.** Föderalismus in der Krise: Geleitete Zusammenarbeit als Ausweg?, in: ZSR/ NF Bd. 123/I. Hb., p. 571ss.
- Pidoux, Philippe.** Für eine «Région Lémanique» – oder wie lassen sich zwei konkurrierende Kantone vereinigen? in: **Gregory Neugebauer** (éd.), Föderalismus in Bewegung – Wohin steuert Helvetia? Zurich 2000, p. 91ss.
- Platter, Gian-Reto.** Kraftquelle oder Kräfteverschleiss? Der schweizerische Föderalismus aus politischer Sicht, in: **Frey, René, L.** (éd.). Föderalismus – zukunftstauglich? Zurich 2005, p. 93ss.
- Rhinow, René.** Bundesstaatsreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in: **Frey, René L.** (éd.). Föderalismus – zukunftstauglich? Zurich 2005, p. 63ss.
- Schoch, Jörg.** Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bodenseeraum: Verfassungsrechtliche Aspekte, SJZ 96 (2000), p. 429ss.
- Schöni, Armin.** Le contrôle parlementaire des conventions intercantionales, Working paper de l'IDHEAP 4/2005.
- Sciarini, Pascal.** Vorbereitung für die Föderalismusreform? Article paru dans la Neue Zürcher Zeitung (NZZ) du 8 février 2005, no 32, p. 15.
- Tanquerel, Thierry.** L'établissement public démocratisé: un modèle pour la collaboration intercantonale?, in: RDAF 2001 Bd. I, p. 17ss.
- Thierstein, A./Kruse, C./Glanzmann L./Grillon, N.** Raumentwicklung im Verborgenen. Die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz, Zurich 2006.
- Tschannen, Pierre.** Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berne 2004 (cit. Staatsrecht).
- Tschudi, Hans Martin.** Neuere Entwicklungen in den Aussenbeziehungen des Kantons Basel-Stadt, in: SJZ 100 (2004), pp. 449–453.
- Widmer-Schlumpf, Eveline.** Der kooperative Föderalismus – Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation als Mittel zur Bewältigung der heutigen Probleme, in: **Waldmann, Bernhard** (éd.), 1^e Conférence nationale sur le fédéralisme: Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis, Institut pour le fédéralisme Fribourg Suisse, Bâle 2005, p. 55ss.
- Waldmann, Bernhard.** Der kooperative Föderalismus, Eine kurze Einführung, in: DERS. (éd.), 1^e Conférence nationale sur le fédéralisme: Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis, Institut pour le fédéralisme Fribourg Suisse, Bâle 2005, p. 15ss.
- Wiederkehr, René.** Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung – Dargestellt anhand neuer Reformprojekte in der Schweiz, in: ZBI 103 (2002), p. 617ss.

Expertises, rapports

- Biaggini, Giovanni.** Neuer Finanzausgleich: Expertise zu diversen Rechtsfragen betreffend «Verbundaufgaben» und «Programmvereinbarungen», Zurich 2000.
- Conseil Fédéral.** Rapport sur les conventions fixant des règles de droit conclues entre la Confédération et les cantons du 27 mars 2002 (disponible à l'adresse http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/foederalismus2.html).

- Friederich, Ueli/Fahrländer, Karl Ludwig/Boos, Ursula.** Befugnis vereinsrechtlich organisierter Planungsregionen zum Erlass regionaler Richtpläne, Rechtsgutachten zuhanden des Vereins Region Bern, Berne 2002, disponible à l'adresse http://www.regionbern.ch/upload/allgemeine/files/Rechtsgutachten_Richtplanung.pdf.
- Kley, Andreas.** Vier Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Regionalinitiativrechts zu Gunsten des Berner Juras. Gutachten erstattet der Jura-Delegation des Berner Regierungsrates, Berne 2002.
- Lienhard, Andreas/Wichtermann, Jürg.** Responsabilité des organismes responsables communs dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Expertise sur mandat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Berne 2005.
- Office fédéral du développement territorial (ARE).** Projet d'agglomération, Aide de travail – Version provisoire pour la phase pilote, novembre 2002 (cit. aide de travail).
- Office fédéral du développement territorial (ARE).** Projet d'agglomération – Les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref, janvier 2003.
- Office fédéral du développement territorial (ARE).** Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire: critères d'appréciation, Manuel d'utilisation, juin 2004 (cit. manuel d'utilisation).
- Office fédéral du développement territorial (ARE).** Rapport sur le développement territorial 2005, disponible à l'adresse <http://www.are.admin.ch/are/fr/raum/reb/index.html>.
- Parlement Européen.** Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), PE 357.502/v02-00, Comité pour le développement régional, rapporteur: Jan Olbrycht.

Annexe

Art. 10–17 PFCC (adoptée; doit entrer en vigueur le 1.1.2008)

Art. 10 PFCC Obligation de collaborer

¹ L'Assemblée fédérale peut obliger les cantons à collaborer en prévoyant une compensation des charges dans les domaines cités à 48a, al. 1, de la Constitution fédérale.

² L'obligation revêt la forme d'une déclaration de force obligatoire générale (art. 14) ou d'une obligation d'adhérer (art. 15).

³ Les cantons règlent la collaboration dans des conventions intercantionales.

Art. 11 PFCC Buts

La collaboration assortie d'une compensation des charges vise les buts suivants:

- a. garantir une offre minimale de service à la collectivité;
- b. exécuter des tâches cantonales collectivement et de manière rationnelle;
- c. compenser de manière équitable les coûts des services profitant à plusieurs cantons en assurant aux cantons concernés une participation adéquate aux décisions et à la mise en œuvre.

Art. 12 PFCC Principes de péréquation

La péréquation dont profitent plusieurs cantons tiendra compte en particulier de l'utilisation effective de ces prestations, de l'ampleur du droit de participation aux décisions et à la mise en oeuvre ainsi que des avantages ou inconvénients considérables qui y sont liés et dont le canton fournisseur bénéficie en raison de sa situation.

Art. 13 PFCC Accord-cadre intercantonal

Les cantons élaborent un accord-cadre intercantonal portant sur la collaboration assortie d'une compensation des charges. Ils y arrêtent notamment:

- a. les principes de la collaboration intercantonale;
- b. les principes de la compensation des charges;
- c. les organes compétents;
- d. la participation des parlements cantonaux à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges;
- e. les procédures d'adhésion et de dénonciation;
- f. la procédure intercantonale de règlement des différends applicable à tous les litiges liés à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges;
- g. la mesure dans laquelle les principes de la collaboration intercantonale et de la compensation des charges entre le canton et les communes s'appliquent.

Art. 14 PFCC Déclaration de force obligatoire générale

¹ L'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral soumis à référendum, donner force obligatoire:

- a. à l'accord-cadre intercantonal si au moins 21 cantons le demandent;
- b. à une convention intercantonale dans un des domaines cités à l'art. 48a, al. 1, de la Constitution, si au moins 18 cantons le demandent.

² Les cantons concernés sont consultés avant la décision.

³ Les cantons qui sont contraints d'adhérer à une convention en vertu d'une déclaration de force obligatoire générale ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les cantons ayant déjà adhéré.

⁴ La déclaration de force obligatoire générale ne peut porter sur une durée supérieure à 25 ans.

⁵ Les arrêtés fédéraux sur la déclaration de force obligatoire générale peuvent prévoir que l'Assemblée fédérale est habilitée à lever la force générale obligatoire par arrêté fédéral simple, lorsque, du fait des circonstances, elle ne se justifie plus, en particulier si:

a. au moins six cantons le demandent pour l'accord-cadre intercantonal;

b. au moins neuf cantons le demandent pour une convention intercantonale.

⁶ Les cantons ne peuvent demander la levée de la déclaration de force obligatoire avant cinq ans.

Art. 15 PFCC Obligation d'adhérer

¹ A la demande d'au moins la moitié des cantons qui sont parties à une convention intercantonale ou dont les négociations ont abouti à un projet final de convention, l'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral simple, contraindre un ou plusieurs cantons à l'adhésion.

² Les cantons concernés sont consultés avant la décision.

³ Les cantons qui sont contraints d'adhérer à une convention ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres cantons.

⁴ L'obligation d'adhérer ne peut porter sur une durée supérieure à 25 ans.

⁵ L'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral simple, lever l'obligation d'adhérer lorsque, du fait des circonstances, elle ne se justifie plus, en particulier si la moitié des cantons parties à la convention intercantonale le demande.

⁶ Les cantons ne peuvent demander la levée de l'obligation d'adhérer avant cinq ans.

Art. 16 PFCC Voies de droit

¹ Les cantons instituent des autorités judiciaires qui statuent comme autorités cantonales ou intercantionales de dernière instance sur les recours contre les décisions d'organes intercantonaux.

² Si un canton viole une convention intercantonale ou une décision ayant force obligatoire prise par un organe intercantonal, chaque canton ou l'organe intercantonal concerné peut saisir le Tribunal fédéral lorsque la convention intercantonale sur le règlement des différends n'a pas permis d'aboutir à un accord.

Art. 17 PFCC Applicabilité directe

Si un canton ne met pas en œuvre une convention intercantonale ou une décisions ayant force obligatoire prise par un organe intercantonale, ou s'il ne le fait pas dans les délais, les citoyens concernés peuvent faire valoir des droits fondés sur cette convention ou décision à condition que les dispositions matérielles qu'elle contient soient suffisamment claires et précises.

Art. 17 a–d LUMin (adoptés; doit entrer en vigueur le 1.1.2008)

Art. 17a But

¹ La Confédération verse des contributions pour les infrastructures de transport qui rendent plus efficace et plus durable le système global des transports dans les villes et les agglomérations.

² Les contributions de la Confédération sont versées pour financer l'aménagement de l'infrastructure au profit des routes, du rail et de la mobilité douce.

³ Des contributions peuvent également être versées pour financer les mesures correspondantes prises à l'étranger dans les régions frontalières.

⁴ Les contributions d'exploitation sont exclues.

Art. 17b Ayants droit

¹ Les contributions de la Confédération sont versées aux cantons¹⁹¹ à l'intention des organismes responsables. Ces derniers sont constitués selon le droit cantonal.

² Le Conseil fédéral désigne les villes et les agglomérations ayant droit à des contributions après avoir entendu les cantons. Il s'appuie pour ce faire sur la définition de l'Office fédéral de la statistique.

³ Les contributions aux infrastructures ferroviaires destinées au trafic d'agglomération sont versées aux entreprises de transport par l'intermédiaire des instruments de financement prévus dans la législation sur les chemins de fer. La contribution accordée à l'organisme responsable est réduite en conséquence.

Art. 17c Conditions

Des contributions peuvent être versées si les organismes responsables prouvent dans le projet d'agglomération que:

- a. les projets prévus s'inscrivent dans une planification globale des transports et sont harmonisés avec les réseaux de transport de hiérarchie supérieure et avec le développement de l'urbanisation tel qu'il est fixé par les plans directeurs cantonaux;¹⁹²
- b. les projets prévus respectent les plans directeurs cantonaux;
- c. le financement résiduel des investissements pour les projets prévus est dûment garanti et les charges inhérentes à l'exploitation et à l'entretien sont supportables;
- d. les investissements pour les projets prévus ont un effet global positif.

Art. 17d Montant des contributions

¹ Les contributions sont calculées d'après l'efficacité globale des projets d'agglomération. Elles s'élèvent à 50% au plus des frais pris en compte.

² L'efficacité globale correspond au rapport entre le coût et les objectifs suivants:

- a. amélioration de la qualité du système de transports;
- b. développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti;
- c. réduction des atteintes à l'environnement et de l'utilisation des ressources;
- d. accroissement de la sécurité du trafic.

³ La priorité est donnée aux projets d'agglomération qui contribuent à résoudre les problèmes de transport et d'environnement les plus importants.

¹⁹¹ Le projet du message prévoyait de verser les contributions directement aux organismes responsables.

¹⁹² Le projet du message était: «...et le développement urbain».

Questionnaire de l'enquête auprès des cantons

1. Besoin d'agir

Du point de vue de votre canton, et en ce qui concerne la collaboration transcantonale dans les agglomérations (ci-après abrégée CoTA), dans quel domaine pensez-vous qu'il y ait besoin d'agir:

- en général?
- dans le domaine politique des transports (transports publics [TP], transport individuel motorisé [TIM], locomotion douce), dans le domaine politique de l'urbanisation et dans la coordination des domaines des transports et de l'urbanisation?
- dans d'autres domaines politiques (p. ex. dans le domaine de la culture, du social)?

2. Collaboration transcantonale

Dans les domaines politiques cités dans la question 1, votre canton collabore-t-il avec d'autres cantons de l'agglomération concernée? Si oui, sous quelle forme?

3. Collaboration intercommunale

Dans les domaines politiques cités dans la question 1, l'agglomération connaît-elle une collaboration intracantonale et/ou intercommunale transcantonale? Et, si oui: comment les cantons peuvent-ils (co-)piloter le processus?

4. Obstacles

Du point de vue de votre canton, où se trouvent les obstacles majeurs à une CoTA efficace?

5. Solutions possibles

En matière de CoTA, quelles ébauches de solution font l'objet de discussions dans votre canton?

6. Approches pour des organismes responsables

Votre canton est membre d'une organisation de projet qui dépose ou a déposé auprès de la Confédération un projet d'agglomération/projet pilote.

- Comment les problèmes transcantonaux sont-ils traités dans cette organisation de projet?
- Quelles approches existent pour la création d'un organisme responsable transcantonal?

