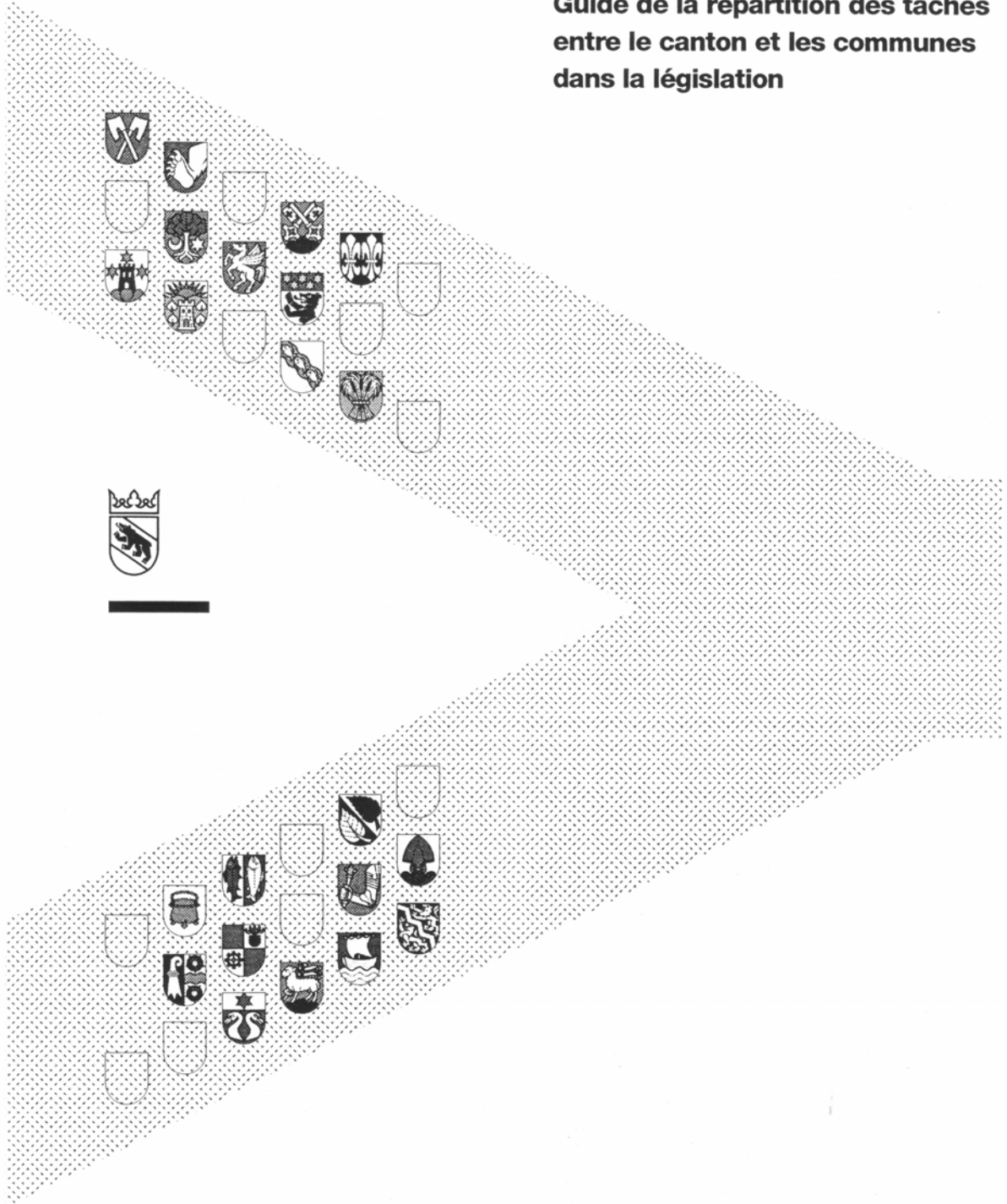


**Guide de la répartition des tâches
entre le canton et les communes
dans la législation**



Bureau de coordination des affaires
législatives du canton de Berne 1997

Conseils d'utilisation

Introduction

L'introduction décrit en bref la raison d'être de ce guide et énonce en toutes lettres les sept principes régissant l'activité législative tels qu'ils ont été posés par la direction générale du projet de Répartition des tâches entre le canton et les communes.

Partie consacrée à la méthode

La partie méthodique suit les étapes de la procédure législative et propose des conseils pratiques pour l'application des principes dans l'activité législative.

Partie consacrée à la technique législative

Dans la partie consacrée à la technique législative, les solutions concrètes à un certain nombre de problèmes méthodiques sont proposées. Elle contient notamment des formules standard pour l'application concrète de la répartition des tâches entre le canton et les communes dans les actes législatifs.

Liste de contrôle

La liste de contrôle sert de référence pour s'assurer du respect de tous les principes.

Réactions

Nous vous prions d'adresser au Bureau de coordination des affaires législatives, à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (tél. 031 633 76 11), les remarques critiques ou les suggestions que vous aurez inspirées la lecture et l'utilisation de ce guide.

Table des matières

Préface	3
De l'ancienne à la nouvelle loi sur les communes	5
1. Introduction	7
1.1 Répartition des tâches entre le canton et les communes – le projet	7
1.2 Projet partiel 4 Activité législative (PP 4)	7
1.3 Règles juridiques régissant l'énoncé de normes législatives dans le domaine communal	9
1.4 Remarques concernant le guide	10
2. Méthode	13
2.1 Remarques générales	13
2.2 Attribution du mandat	13
2.3 Canevas	14
2.4 Rédaction de l'avant-projet	15
2.5 Contrôle des résultats provisoires	15
2.6 Phase de la consultation	16
2.7 Phase de la mise au point	17
2.8 Contrôle	17
2.9 Phase de décision	17
3. Technique législative	19
3.1 Remarques générales	19
3.2 Exemples relatifs aux principes 5 et 6	19
3.3 Compétences du conseil communal et des autres organes communaux	24
3.4 Compétence subsidiaire du canton dans l'exécution	26
3.5 Contrôle de l'exécution / Exécution par substitution	27
3.6 Echange d'informations	29
4. Contrôle des projets d'acte législatif	31
4.1 Remarque préliminaire	31
4.2 Liste de contrôle	31
Annexe: Critères de la répartition des tâches	35

Impressum

Le projet de ce guide a été élaboré par le groupe de travail du projet partiel 4 (PP 4) Activité législative du projet de Répartition des tâches entre le canton et les communes. Ce groupe se compose des personnes suivantes:

Urs BOLZ, juriste, responsable du projet

Manuel BIETENHARD, juriste, chancelier de la ville de Thoune

Paul HÄUSLER, juriste, Bureau de coordination des affaires législatives

Beat HEGG, juriste, secrétaire général de la Direction de la police et des affaires militaires

Daniel KETTIGER, juriste, Chancellerie d'Etat

Markus MÜLLER, juriste, secrétaire général adjoint, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Beatrice TOBLER, juriste, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

Hans URECH, juriste, vice-maire de la commune d'Anet

Urs WINKLER, juriste, maire de la commune de Spiez.

La direction générale du projet de Répartition des tâches entre le canton et les communes a approuvé le présent guide le 14 mars 1997 .

Traduction en langue française:

Anne Marit Ribi / Gérard Caussignac

Rédaction finale:

Paul HÄUSLER/Daniel KETTIGER

Production et diffusion

Chancellerie d'Etat du canton de Berne, Postgasse 68, CH-3000 Berne 8, 031 633 75 60

Prix: Fr. 6.--

© 1997 by Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne. Toute reproduction ainsi que toute diffusion sur support de données électroniques sans l'accord de l'éditrice sont interdites. La reproduction d'extraits est autorisée avec l'indication des sources.

Dieser Leitfaden ist auch in deutscher Sprache erhältlich.

Préface

Le projet de Répartition des tâches entre le canton et les communes entraîne pour la première fois depuis fort longtemps une remise en question fondamentale de tous les aspects des rapports entre le canton et les communes. Dans de nombreux domaines, il aboutit à des propositions de réforme qui se répercuteront sur la procédure législative du canton. Nombre de ces propositions ont pour objectif de mieux tenir compte des intérêts des communes dans l'ensemble de la législation cantonale. Il s'agit en particulier de répondre au besoin des communes d'une organisation aussi autonome et efficiente que possible et d'une certaine liberté de décision dans la mise en oeuvre du droit cantonal. La question du "comment" s'impose d'elle-même. Dans le projet partiel 4, qui est consacré aux problèmes de l'activité législative, l'hypothèse de travail a été celle que les services et personnes chargés d'élaborer la législation cantonale auraient besoin de conseils ou d'assistance. Le présent guide devrait permettre de satisfaire ce besoin.

Il est prévu de soumettre à une révision et de rééditer les directives du Conseil-exécutif sur la méthode, la procédure et la technique législatives, qui datent de l'année 1986, et il paraît logique de consacrer une attention particulière à cette occasion à l'interface canton-communes. Mais diverses raisons incitent à aborder le sujet sans plus attendre, avant d'entamer la révision en projet des directives générales sur la technique législative: l'élaboration des nouvelles directives prendra un certain temps, alors que les enseignements du projet de Répartition des tâches doivent être utilisables dans la procédure législative dès à présent. D'autre part, nous nous engageons sur un terrain largement inexploré. Nous ne sommes pas encore en mesure aujourd'hui de transposer les principes en consignes contraignantes et inamovibles pour la procédure législative. Un processus d'apprentissage doit d'abord être engagé et nous devons avoir l'occasion de mettre en pratique les nouveaux principes. A la lumière des enseignements que nous en retirerons, les modèles appliqués jusqu'ici dans la procédure législative passeront au second plan et nous serons amenés à rechercher de nouvelles voies et de nouveaux moyens, ou alors à opter pour des solutions qui se sont déjà révélées utiles dans un autre domaine. Le guide peut donc être considéré comme un essai devant nous permettre de réunir les expériences que nous pourrions ensuite faire fructifier dans l'optimisation de la procédure législative et la mise à disposition d'une version améliorée des instructions. Les résultats seront certainement intégrés dans la forme appropriée à la nouvelle édition des directives du Conseil-exécutif sur l'activité législative.

Si nous parvenons avec ce guide à désigner les problèmes, à proposer une ébauche de solutions et à offrir une aide utile, nous aurons atteint notre objectif.

Ainsi, il reste à souhaiter que dans l'administration cantonale et parmi les partenaires des procédures de consultation dans les communes, on prenne conscience de l'existence de ce guide et qu'on ne se prive pas de donner son avis à son sujet. Quiconque a l'occasion de mesurer l'utilité du guide aux questions soulevées par un projet législatif concret est invité à communiquer au Bureau de coordination des affaires législatives ses observations et suggestions pour l'améliorer ou le compléter.

Paul Häusler, coordinateur des affaires législatives

De l'ancienne à la nouvelle loi sur les communes

Généralités

Au moment de l'impression du présent guide, la révision totale de la loi sur les communes a été engagée. Les travaux de révision s'orientent en fonction des principes développés par le projet de Répartition des tâches entre le canton et les communes. Les principes, propositions, recommandations et exemples contenus dans cette brochure sont compatibles avec la conception et le projet de la nouvelle loi sur les communes.

Dans certains cas, il faudra s'assurer que le résultat obtenu avec la nouvelle méthode est bien conforme au droit de rang supérieur.

Terminologie juridique

Le projet de nouvelle loi sur les communes introduit une terminologie clairement structurée pour les actes législatifs du niveau communal:

- Actes législatifs communaux = l'ensemble des réglementations édictées en termes généraux et abstraits au niveau communal
 - Règlement d'organisation = règlement fondamental de la commune, édicté par le corps électoral et approuvé par le canton.
 - Règlement communal (règlement) = acte législatif édicté par le corps électoral ou par le parlement communal (caractère de loi au sens formel).
 - Ordonnance communale (ordonnance) = actes législatifs édictés par le conseil communal ou par les organes qui lui sont subordonnés.

Lorsque le terme de règlement est employé dans les exemples fictifs de ce guide, cela signifie que le droit de rang supérieur impose l'édition d'un acte législatif ayant les caractéristiques d'une loi au sens formel.

Lorsque le présent guide s'applique à des ordonnances du Conseil-exécutif qui entrent en vigueur avant la nouvelle loi sur les communes, la terminologie ancienne reste valable.

1. Introduction

1.1 Répartition des tâches entre le canton et les communes - le projet

Le projet de Répartition des tâches entre le canton et les communes remonte à l'adoption par le Grand Conseil le 19 janvier 1994 de la motion Joder (M 166/93). L'auteur de cette motion demandait notamment que la répartition des tâches entre le canton et les communes, telle que définie dans la législation en vigueur, soit "réexaminée sous tous ses aspects et structurée de manière plus claire". Dans le cadre de ce projet, le canton de Berne tentera de clarifier la répartition des responsabilités, de rendre les énoncés de la législation sur les subventions et sur la péréquation financière plus concis, d'étendre la liberté de décision des communes et d'aboutir par ce moyen à l'allégement des charges financières qui pèsent sur les collectivités publiques. Le projet est confié à une organisation de composition paritaire entre communes et canton.

Le projet de Répartition des tâches évolue à quatre niveaux distincts: élaboration concrète du projet (par domaines), recherches de base (flux financiers, péréquation financière et répartition des charges, subventionnement et activité législative), prise de position sur les projets cantonaux en cours et coopération canton-communes. Le 28 janvier 1997, le Grand Conseil a pris connaissance d'un rapport intermédiaire. Par arrêté du 15 avril 1997, le Conseil-exécutif a déclaré obligatoires un certain nombre de critères et de principes (Principes de l'activité législative, cf. ch. 1.2.2; Critères de la répartition des tâches, en annexe).

1.2 Projet partiel 4 Activité législative (PP 4)

1.2.1 Mandat et travaux

Le projet partiel 4 analyse la problématique de la répartition des tâches dans la stricte perspective de la technique législative. L'équipe de projet s'est vu attribuer les mandats suivants:

- Examen systématique, saisie et analyse de la législation sous l'aspect de la répartition des tâches et des compétences, de la qualité des normes et de la densité normative.
- Enoncé des principes devant régir la future activité législative (cf. ci-après ch. 1.2.2).
- Soutien à certains projets partiels et mesures du point de vue législatif.

Le PP4 a développé notamment une méthode d'analyse législative, ce qui lui a permis d'analyser en l'espace d'une année 34 textes législatifs principaux (en règle générale des lois) avec les décrets et ordonnances qui s'y rapportent.

1.2.2 Principes de l'activité législative future

Les résultats et les enseignements de l'analyse systématique de la législation ont permis d'énoncer les principes suivants, qui sont appelés à régir la future activité législative (principes dont l'arrêté du Conseil-exécutif du 15 avril 1997 a établi le caractère contraignant):

1. Dans toute procédure législative, une attention particulière est portée à la répartition des tâches entre le canton et les communes, et ce non seulement sous l'aspect de la nature et du contenu de la réglementation, mais aussi sous celui de sa mise en oeuvre ultérieure.
2. Les grandes lignes de la répartition des tâches entre le canton et les communes sont énoncées dans la forme de la loi (art. 69, 4e al. ConstC). Les champs d'activité du canton et des communes ainsi que le régime des responsabilités en matière financière sont définis en des termes aussi clairs que possible.
3. Le droit cantonal accorde aux communes la plus grande liberté de décision possible (art. 109, 2e al. ConstC; art. 42 LOCA).
4. Dans le domaine de l'organisation communale, le canton s'en tient aux grandes lignes (art. 111, 1er al. ConstC). Elles sont déjà posées pour l'essentiel dans la loi sur les communes. Des normes du droit organisationnel ne sont énoncées dans la législation spéciale qu'à titre exceptionnel, et l'option est en tous les cas motivée.
5. Lorsqu'une procédure législative aboutit notamment à la définition de tâches communales, le vecteur législatif choisi répond le mieux aux besoins des communes en liberté de décision. Ainsi, les vecteurs suivants peuvent être préférés à un ensemble exhaustif de dispositions cantonales:
 - a simple attribution de tâches, le travail législatif étant laissé aux communes,
 - b législation subsidiaire (ne vaut qu'en l'absence de législation communale),
 - c cadre législatif général au niveau cantonal,
 - d possibilité d'édicter des normes de droit communal complémentaires,
 - e possibilité de déroger aux normes cantonales, dans certaines limites,
 - f concession d'un pouvoir d'appréciation,
 - g possibilité de solutions contractuelles entre canton et communes.

Le choix du vecteur législatif résulte d'une analyse du cas particulier et s'inscrit dans les limites de la législation de rang supérieur.

6. Lorsque le canton énonce des normes législatives qui s'appliquent aux communes, il tient compte des différentes situations de fait. Pour ce faire, il a le choix entre les moyens suivants:
 - a choisir un vecteur législatif qui laisse aux communes une liberté de décision (cf. 5);
 - b prendre une option variable selon le type et la taille des différentes communes, par exemple délégation de tâches et de compétences.
7. Le rapport qui accompagne chaque texte législatif expose les répercussions du projet sur les communes, notamment sous l'aspect de l'autonomie communale (art. 65 LGC, teneur du 1.11.1993).

La direction générale du projet de Répartition des tâches a conféré au PP 4 le mandat d'élaborer un guide de l'activité législative sous l'aspect de la répartition des tâches.

1.3 Règles juridiques régissant l'énoncé de normes législatives dans le domaine communal

La législation cantonale actuelle contient différentes dispositions consacrées au statut de la commune dans la procédure législative ou dans l'activité législative:

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1)
 - Article 69, 4e alinéa: les grandes lignes de la répartition des tâches entre le canton et les communes sont énoncées dans la forme de la loi.
 - Article 109, 2e alinéa: le droit cantonal accorde aux communes la plus grande liberté de décision possible.
 - Article 111, 1er alinéa: le canton fixe les grandes lignes de l'organisation communale.
- Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21)
 - Article 65, 2e alinéa, lettre f: le rapport présenté par le Conseil-exécutif sur un projet d'acte législatif renseigne sur les répercussions du projet pour les communes en ce qui concerne notamment les finances et l'autonomie communale.

- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA; RSB 152.01)
 - Article 42: dans toutes les affaires législatives, le Conseil-exécutif examine si l'autonomie communale est respectée.

- Ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC; RSB 152.025)
 - Article 5, 1er alinéa, lettre d: une procédure de consultation est obligatoirement organisée sur les projets d'actes législatifs qui ont des incidences considérables pour les communes.
 - Article 16, 1er alinéa, lettres h et i: les associations des communes bernoises et les communes de plus de 10'000 habitants doivent être conviées à toutes les procédures de consultation.

- Loi sur les communes du 20 mai 1973 (LCo; RSB 170.11), en révision (cf. p. 5)
 - Article 2: dans les limites des dispositions du droit fédéral et cantonal, les communes ont le droit d'édicter leur propre législation et d'assurer leur propre gestion.

1.4 Remarques concernant le guide

1.4.1 Objectifs/Public cible

Le guide a pour objectif d'éclairer les moyens de mettre en pratique les principes de l'activité législative posés par la direction générale du projet (cf. ch. 1.2.2). L'intention a été d'en faire un outil aux mains des praticiens et praticiennes dans l'activité législative. Cette idée est à l'origine de la structure du guide en trois chapitres, chacun d'eux étant destiné à répondre à un besoin bien défini: explication d'ordre méthodique suivant les différentes étapes de la procédure législative, conseils de technique législative sous la forme d'exemples et liste de contrôle permettant de garantir que les travaux soient complets.

1.4.2 Caractère juridique

Le présent guide émane de la direction générale du projet de Répartition des tâches et sur le plan formel, il n'a pas pour l'heure le statut d'une directive contraignante pour le personnel de l'administration cantonale (ordonnance administrative). Néanmoins, par souci de complétude, les principes dont le Conseil-exécutif a établi le caractère contraignant y ont été inscrits (ch. 1.2.2 et annexe). Il est donc recommandé de s'y tenir, le Conseil-exécutif devant selon l'article 42 LOCA examiner dans tous les projets législatifs s'il est laissé aux communes la plus grande liberté de décision possible.

Les directives du Conseil-exécutif sur la méthode, la procédure et la technique législatives et les directives de la Commission de rédaction concernant une formulation des actes législatifs qui respecte l'égalité des sexes continuent de s'appliquer, dans le domaine de la répartition des tâches aussi. Il est prévu que le présent guide, à condition de répondre aux attentes, soit intégré dans la forme qui convient aux nouvelles directives du Conseil-exécutif sur l'activité législative.

2. Méthode

2.1 Remarques générales

Cette partie du guide est destinée à montrer quels sont les moyens permettant de transposer de manière optimale dans la préparation des actes législatifs les principes de l'activité législative (ch. 1.2.2). Elle ne contient cependant pas une présentation systématique de la méthode législative, qui est supposée connue¹.

Nous allons examiner de plus près les étapes successives par lesquelles passe un projet législatif.

2.2 Attribution du mandat

2.2.1 Organisation du projet

Le mandat peut définir déjà dans les grandes lignes la structure de l'organisation du projet. Dans ce cas, le mandant ou la mandante (Conseil-exécutif, directeur ou directrice) précisera dans le mandat si les travaux préparatoires doivent être confiés à l'administration, à un groupe de travail ou à une commission d'experts habilités à consulter des spécialistes externes. Si le projet doit être élaboré par une commission d'experts avec la participation de spécialistes du niveau communal notamment, l'énoncé du mandat le précisera.

2.2.2 Calendrier

Il n'est pas rare que le mandat impartisse un délai pour la présentation au mandant ou à la mandante d'un avant-projet assorti d'un rapport ou d'un projet de rapport. Ce délai doit tenir compte de l'éventualité d'une procédure de consultation à un stade ultérieur et du calendrier d'une telle procédure. La planification suppose en définitive un calcul à reculons à partir du moment choisi pour l'entrée en vigueur du nouvel acte législatif.

¹Une brève récapitulation de la méthode législative générale figure sous chiffre 1 des directives du Conseil-exécutif sur la méthode, la procédure et la technique législatives, dans l'édition de 1986. Elle est exposée de manière très détaillée et actualisée dans le guide édité par l'Office fédéral de la justice en 1995 sous le titre de Guide pour l'élaboration de la législation fédérale (Guide de législation).

2.3 Canevas

2.3.1 *Objet*

L'élaboration du canevas commence par l'analyse du mandat assortie d'une ébauche de projet. Il s'agit de concrétiser les buts de l'acte législatif, de mettre en évidence les risques et les conséquences, de formuler une proposition relative à l'organisation, aux moyens et au temps nécessaires (à moins que ce ne soit déjà précisé dans le mandat), de déterminer les échanges d'informations entre le mandat ou la mandante et les responsables du projet et de faire l'esquisse d'un plan de réalisation du mandat.

Dans le rapport qui est présenté à l'issue de ces travaux, le plan des activités de la commission (plan des séances) et d'autres points de procédure (procès-verbaux, rédaction des documents de travail, attribution de mandats pour la clarification de certaines questions) sont précisés. Le canevas est en définitive essentiellement fait de ce rapport, qui constitue la base de l'élaboration de l'avant-projet.

Le canevas est transmis au mandant ou à la mandante, qui en prend connaissance et détermine la suite de la procédure.

Sous l'aspect matériel, les points suivants revêtent une importance particulière pour l'interface canton-commune:

2.3.2 *Répartition des tâches*

Le canevas contient déjà les éléments essentiels de la répartition des tâches entre le canton et les communes, aussi bien au niveau législatif qu'au niveau de la mise en oeuvre. Le régime des responsabilités en matière financière et la forme que prendra la surveillance exercée par le canton sur la mise en oeuvre assurée par les communes comptent parmi ces éléments.

2.3.3 *Niveau législatif*

Les différents objets doivent être assignés dans le canevas au niveau législatif correct (loi, le cas échéant décret, ordonnance), selon les normes établies dans la Constitution.²

2.3.4 *Cadre juridique*

Les conditions juridiques générales doivent être prises en considération et présentées dans le rapport (droit de rang supérieur, y compris le droit fédéral).

²En particulier articles 69, 4^e alinéa, 88, 2^e alinéa, 90, lettre d, 95, 2^e alinéa ConstC.

2.3.5 Contenu

Dans toutes les affaires législatives touchant au domaine de la répartition des tâches, la définition du contenu du canevas doit répondre aux critères du projet de Répartition des tâches et en respecter les principes (ch. 1.2.2; annexe). En particulier, il faut se rappeler que

- les subventions ne seront plus échelonnées en fonction la capacité contributive (rapport intermédiaire CPG, p. 21);
- les subventions cantonales ne seront versées que pour assurer le financement de tâches assurées en commun par le canton et les communes.

Dans la pratique, la grille suivante a révélé son utilité pour représenter la répartition des tâches et des charges dans le canevas:

<i>Tâche</i>	<i>Législation</i>	<i>Mise en œuvre</i>	<i>Financement</i>	<i>Flux financiers</i>	<i>Remarques</i>
Construction de routes communales (art. 38, 39 LCER)	BE	com	com/BE/CH	du canton à la commune (94)	Une législation cantonale exhaustive est-elle nécessaire?
Entretien des routes communales (art. 44, 45 LCER)	BE/com	com	com/BE	du canton à la commune (94)	Examiner les modalités du subventionnement.

CH=Confédération BE=canton com=communes

2.4 Rédaction de l'avant-projet

Voir chiffre 3, partie consacrée à la technique législative.

2.5 Contrôle des résultats provisoires

Avant de diffuser l'avant-projet à des tiers (procédures de corapport et de consultation), il faut s'assurer en suivant la liste de contrôle (ch. 4) que les principes de l'activité législative ont bien été appliqués à l'interface canton-communes (ch. 1.2.2).

Certains points de cette liste ne sont pas encore contrôlables à ce stade. A un stade ultérieur, le contrôle est effectué une nouvelle fois, de manière complète (ch. 2.8).

2.6 Phase de la consultation

2.6.1 Consultation externe

Une consultation externe peut être conduite au sujet de projets d'actes législatifs pour lesquels l'OPC ne prescrit pas de procédure de consultation ordinaire, ou alors, la consultation externe peut être organisée avant la procédure de consultation ordinaire.³ Dans l'établissement de la liste des collectivités et organisations appelées à donner leur avis, il faut songer à inclure les communes bernoises et leurs associations dans la mesure de l'intérêt qu'elles ont au projet en question, si tant est qu'elles soient véritablement concernées. L'Association des communes bernoises occupe à cet égard une place centrale. Il faut en outre envisager l'inclusion d'un ou de plusieurs groupes de communes particulièrement touchées par le projet (p. ex. les grandes communes urbaines, les paroisses, les communes bourgeoises, etc.), ou alors de certains corps de métier (secrétaires communaux, administrateurs des finances, inspecteurs des travaux publics, etc.).

2.6.2 Procédure de consultation ordinaire

L'article 5 OPC règle les cas dans lesquels la procédure de consultation est obligatoirement organisée (1^{er} et 2^e al.) et les cas dans lesquels elle est facultative (3^e al.). Aux termes du 1^{er} alinéa, lettre d, une procédure de consultation est obligatoirement organisée sur les projets d'actes législatifs qui ont des incidences considérables pour les communes.

Lorsqu'il s'agit de compléter la liste des destinataires de tous les projets soumis à la consultation⁴, que tient la Chancellerie d'Etat, le raisonnement doit être le même que lors de l'organisation d'autres formes de consultation externe (ch. 2.6.1).

2.6.3 Evaluation et rapport

Dans le rapport d'évaluation⁵ qui est établi à l'issue de la procédure de consultation, les points de vue exprimés par les communes et par leurs associations doivent être exposés en termes clairs et dans la mesure du possible être regroupés.

Dans le rapport présenté par le Conseil-exécutif aussi, la position des communes et de leurs associations doit apparaître clairement, et les principaux points de controverse doivent être particulièrement commentés⁶.

³Art. 21 OPC

⁴Art. 16 OPC

⁵Art. 11, 1^{er} al. OPC

⁶Art. 11, 2^e al. et art. 21, 3^e al. OPC

2.7 Phase de la mise au point

Lorsque des modifications sont apportées au projet à l'issue de la procédure de consultation, les principes méthodiques valables lors de l'élaboration du projet s'appliquent également lors de sa mise au point.

2.8 Contrôle

Le projet va entrer maintenant dans la phase de décision. Un contrôle complet en référence à la liste de contrôle (ch. 4.2) est particulièrement important à ce stade.

2.9 Phase de décision

La procédure de corapport qui a lieu avant qu'un projet soit soumis au Conseil-exécutif pour décision, suivie par la mise au point du projet, la prise de décision du Conseil-exécutif et la procédure parlementaire qui a lieu dans le cas de projets de loi ou de décret, ne présentent pas d'éléments particulièrement pertinents du point de vue de la répartition des tâches.

3. Technique législative

3.1 Remarques générales

La partie consacrée à la technique législative contient des propositions concrètes au sujet de certains principes et approches méthodiques. Dans la mesure du possible, les exemples de formulation ont été tirés de la législation existante; d'autres ont été construits en référence aux approches méthodiques et aux règles générales de la technique législative. Il est recommandé de reconnaître aux formules proposées la qualité de standards et de les employer à ce titre à l'avenir, ce qui permettra d'harmoniser la terminologie juridique dans le domaine de la répartition et de la délégation des tâches.

3.2 Exemples relatifs aux principes 5 et 6

3.2.1 Simple attribution de tâches (Principe 5, lettre a)

Le droit cantonal délègue l'essentiel de l'accomplissement d'une tâche aux communes. La délégation porte aussi bien sur la compétence législative que sur la responsabilité de la mise en oeuvre. Or, dans le catalogue des tâches, la Constitution cantonale suppose dans la plupart des cas que le canton et les communes accomplissent les tâches ensemble. La législation en vigueur ne contient pas non plus d'exemples dans lesquels le canton délègue l'entier d'une tâche aux communes, pour se borner à l'exercice de la surveillance et au traitement des recours; à tout le moins, une loi cantonale pose le cadre. Malgré cela, ce vecteur législatif sera envisagé dans le cadre de la Constitution cantonale (catalogue des tâches).

Formulation proposée:

... relève de la compétence des communes.

Exemple (fictif):

Chaque commune tient un organe officiel de publication (feuille d'avis communale ou feuille officielle d'avis). Les modalités d'édition relèvent de la compétence de la commune.

Dans ces cas, il n'y a pas de dispositions d'exécution cantonales portant sur le domaine de la délégation.

3.2.2 Législation subsidiaire (Principe 5, lettre b)

Dans le système de la législation subsidiaire, le droit cantonal ne s'applique que si la commune renonce à édicter ses propres dispositions. Un exemple de législation subsidiaire se trouve à l'article 70, 1er alinéa de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721):

Exemple (art. 70 LC):

Dans les communes n'ayant pas de règlement de construction, le décret concernant le règlement-norme sur les constructions régit les objets énumérés à l'article 69 selon les besoins des communes où la situation ne présente pas de problèmes particuliers.

Etant donné d'une part que nombre de communes travailleront à l'avenir selon des modèles de la gestion orientée sur les résultats et auront besoin de réglementations flexibles des redevances, et d'autre part que chaque commune doit disposer d'une base légale suffisante pour le prélèvement des redevances, même en l'absence d'un règlement communal, le système de la législation subsidiaire pourrait prendre la forme suivante:

Exemple (fictif):

Article premier ¹ Les communes perçoivent une taxe d'hébergement sur toutes les nuitées touristiques.

² Elles définissent dans un règlement l'assujettissement à la taxe et le tarif.

³ Les dispositions des articles 2 et 3 s'appliquent dans les communes qui ne disposent pas de leur propre réglementation.

3.2.3 Cadre législatif général au niveau cantonal (Principe 5, lettre c)

La mise en place d'un cadre législatif général est une méthode qui se prête bien dans les domaines où les tâches sont entièrement déléguées aux communes et où une certaine unité doit être assurée néanmoins sur l'ensemble du territoire cantonal. La loi-cadre

- fixe les grandes lignes de la réglementation matérielle et de la répartition des tâches (art. 69, 4e al. ConstC);
- délègue la tâche aux communes;
- habilite les communes à édicter leurs propres dispositions législatives dans les limites de la législation cantonale;
- pose les conditions générales de la conception du droit communal (standards minimum);
- limite l'activité des autorités cantonales dans le domaine délégué à la surveillance et au traitement des recours.

En principe, un cadre législatif général ne doit pas autoriser le Conseil-exécutif à édicter lui aussi des dispositions complémentaires, car l'autonomie communale législative et organisationnelle des communes s'en trouverait restreinte.

Dans ce qui suit, nous allons montrer à l'aide d'un exemple fictif de quelle manière le domaine des feuilles officielles d'avis pourrait être réglé au moyen d'un cadre législatif général, au prix d'une modification des articles 17 ss de la loi du 18 janvier 1933 sur les publications officielles (LPO):

Exemple (fictif):

Art. 17 ¹ Chaque commune tient un organe officiel de publication (feuille d'avis communale ou feuille officielle d'avis).

² Les modalités d'édition relèvent de la compétence de la commune.

³ Les communes peuvent se regrouper pour l'édition d'un organe officiel de publication, par voie contractuelle ou en constituant une corporation. Elles peuvent déléguer l'édition à des tiers.

Art. 18 L'organe officiel de publication doit répondre aux exigences minimales suivantes:

- a il paraît au moins une fois par semaine;
- b il est distribué gratuitement à tous les ménages;
- c il doit comprendre une partie officielle et une partie non officielle. Les deux parties sont nettement distinctes;
- d la partie officielle est neutre du point de vue politique et confessionnel.

Art. 19 ¹ L'office compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques est l'autorité de surveillance de l'ensemble des organes officiels de publication des communes.

² L'autorité de surveillance peut ordonner des mesures et, le cas échéant, l'exécution par substitution si

- a une commune ne dispose pas d'organe officiel de publication ou que l'édition de l'organe de publication n'est plus garantie;
- b les exigences minimales (art. 18) ne sont pas respectées.

³ Les communes supportent les frais de l'exécution par substitution.

3.2.4 Possibilité d'édicter des normes de droit communal complémentaires (principe 5, lettre d)

La législation cantonale contient en principe une réglementation minimale complète à cet égard. Les communes ont le droit d'édicter des dispositions complémentaires. La réglementation de l'organisation communale en particulier devrait être laissée entièrement aux communes.

Formule proposée:

Les communes peuvent édicter des dispositions complémentaires.

ou

Les communes peuvent, dans les limites de la législation cantonale, régler l'exécution et l'organisation dans un acte législatif communal.

3.2.5 Possibilité de déroger aux normes cantonales (Principe 5, lettre e)

Afin d'élargir la liberté de décision des communes, il est possible de prévoir que dans certaines circonstances ou dans certaines limites, les communes peuvent poser des règles qui dérogent aux normes définies par le droit cantonal. Les limites constitutionnelles doivent dans tous les cas être respectées. Les articles 23 ss de l'ordonnance du 10 décembre 1980 sur les droits politiques (ODP) va dans ce sens puisqu'ils prévoient que les communes peuvent, avec l'approbation d'une autorité cantonale, opter pour une autre modalité du vote par correspondance.

Formule proposée:

Les communes peuvent édicter des dispositions dérogeant aux articles X à Z lorsque sont réunies les conditions suivantes: ...

Exemple (art. 25a, 1^{er} al. ODP):

En cas de complications techniques considérables, le préfet peut, sur demande, autoriser une commune à procéder de manière différente de la marche à suivre décrite à l'article 25.

3.2.6 Concession d'une liberté d'appréciation

La concession d'une liberté d'appréciation peut en principe prendre les formes suivantes:

- La loi peut expressément habiliter les autorités à agir "selon leur appréciation".
- La liberté d'appréciation peut résulter de formules potestatives (kann-Vorschrift).

La concession d'une liberté d'appréciation suppose que les dispositions d'exécution cantonales ne viennent pas ensuite restreindre indirectement cette liberté.

Exemple (fictif)

"selon leur appréciation".

....Les communes versent des contributions complémentaires selon leur appréciation.

"formule potestative" ("kann-Vorschrift", faculté d'agir ou de s'abstenir):

....La commune peut verser des contributions complémentaires.

3.2.7 Possibilité de solutions contractuelles (Principe 5, lettre g)

Dans ce modèle, la répartition des tâches entre le canton et les communes est réglée par voie contractuelle.

Formule proposée:

Le canton peut déléguer partiellement ou entièrement l'accomplissement de cette tâche aux communes. La délégation prend la forme d'un contrat de droit public conclu avec les communes concernées. Le contrat règle notamment l'objet et l'ampleur de la délégation, les compétences, la surveillance et les conséquences financières.

Dans tous les cas, il faut vérifier si le droit de rang supérieur autorise un règlement par voie contractuelle.

3.2.8 Différenciation selon le type et la taille des communes (Principe 6, lettre b)

On trouve dans la législation en vigueur des exemples d'une législation différenciée selon le type et la taille des communes. Nous renvoyons à cet égard aux dispositions suivantes:

- Article 33 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721): la compétence de l'octroi du permis de construire varie en fonction de la taille de la commune ou de son infrastructure.
- Article 16, 1er alinéa, lettre i de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC; ROB 96-49): statut particulier des communes comptant plus de 10'000 habitants.
- Article 2 de l'ordonnance du 19 juillet 1972 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSB 122.21): les villes de Berne, de Bienne et de Thoun statuent en toute autonomie sur l'octroi d'un permis de séjour ou d'établissement.

3.3 Compétences du conseil communal et des autres organes communaux

3.3.1 Principe

Le législateur cantonal doit en règle générale s'abstenir de déterminer quelle autorité doit être investie au niveau communal de la compétence législative ou chargée de la mise en oeuvre. Les communes doivent disposer de la plus grande liberté organisationnelle possible.

3.3.2 Compétence législative

Les communes ne doivent être tenues par le canton d'édicter des normes générales et abstraites que lorsque c'est indispensable au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le principe de la légalité, des dispositions de la Constitution cantonale ou

d'autres dispositions du droit fédéral. En règle générale, il est superflu d'édicter des dispositions relatives au niveau législatif.

Lorsque le législateur cantonal délègue une tâche aux communes, ces dernières ne se laisseront guider dans le choix de la forme juridique que par les contraintes mentionnées précédemment. Dans les conditions données, cela pourrait être formulé dans la loi comme suit.

Formule proposée:

Les communes règlent ... par voie législative.

ou

Les communes déterminent ... par voie législative.

ou

Les communes édictent des dispositions complémentaires.

ou

Les communes règlent l'exécution et l'organisation dans un acte législatif communal, dans les limites de la législation cantonale.

3.3.3 *Compétence d'exécution*

La législation cantonale devrait se borner à déléguer *aux communes* l'accomplissement d'une tâche. C'est aux communes qu'il appartient de désigner l'organe qui sera chargé de l'exécution. En l'absence d'une réglementation explicite des compétences de mise en oeuvre au niveau communal, la loi sur les communes investit le conseil communal de ces compétences.¹

Formule proposée:

L'exécution est de la compétence des communes.

¹Art. 96, 2^e al. loi sur les communes (RSB 170.11)

A titre exceptionnel, il peut être légitime de désigner dans la loi l'organe communal chargé de l'exécution (conseil communal, commission de tutelle, commission scolaire, etc.). Dans de tels cas, les communes n'ont pas la possibilité de déléguer l'exécution à un autre organe. C'est là une restriction considérable de la liberté organisationnelle des communes, et les motifs doivent être importants; l'ingérence dans l'autonomie communale doit se limiter aux grandes lignes de l'organisation communale². Le législateur doit faire preuve de réserve en particulier dans la création d'une autorité d'exécution particulière (p. ex. commission de tutelle, commission scolaire).

3.4 Compétence subsidiaire du canton dans l'exécution

On pense ici aux cas où l'exécution doit être l'affaire des communes, mais où elle suppose certaines structures minimales dont les petites communes ne sont pas nécessairement dotées (appareil administratif, équipements techniques, personnel particulièrement qualifié).

Le législateur cantonal peut dans de tels cas prévoir l'exécution par substitution par une autorité cantonale.

Exemple 1 (art. 12 de la loi sur la police, LPol)

1^{er} alinéa (Exécution subsidiaire par le canton dans le cas particulier)

La Police cantonale peut être requise si les organes de la police communale ne sont pas en mesure d'accomplir leurs tâches ou s'ils sont empêchés de les accomplir à temps.

2^e alinéa (Exécution subsidiaire par le canton à titre permanent)

La Direction de la police et des affaires militaires peut fixer dans un contrat conclu avec la commune la délégation permanente de tâches de police communale à la Police cantonale. Les prestations de la Police cantonale qui vont au-delà de son obligation telle que définie au 1^{er} alinéa donnent lieu à une contre-prestation financière selon un tarif promulgué par le Conseil-exécutif.

3^e alinéa (Contre-prestation financière en l'absence de contrat)

Le Conseil-exécutif oblige les grandes communes qui ne sont pas dotées de l'organisation policière nécessaire et qui n'ont pas conclu de contrat au sens du 2^e alinéa à

²Art. 111, 1^{er} al. ConstC.

payer une contribution. Le montant en est calculé en référence à ce que coûte une organisation policière suffisante dans une commune où les conditions sont comparables.

Exemple 2 (art. 6, 2^e al. de la loi sur les rives des lacs et des rivières, LRLR):

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques peut, sur la demande ou avec l'approbation de la commune, réaliser certaines mesures à sa place.

3.5 Contrôle de l'exécution / Exécution par substitution

3.5.1 Contrôle de l'exécution

Principe

Les communes sont placées sous la surveillance du canton, dont ce dernier règle les modalités³. Le législateur cantonal détermine l'objet et l'intensité de la surveillance exercée sur les communes. La Constitution n'exige pas que cette surveillance s'exerce dans la même ampleur dans tous les domaines, au contraire⁴. Les modalités de la surveillance seront dorénavant plus souvent modulées dans la législation cantonale en fonction de l'importance de la tâche pour la population (p. ex. selon le danger potentiel), de l'étendue de la liberté laissée aux communes dans le choix des moyens servant à accomplir la tâche qui leur a été déléguée et des responsabilités financières (concentration de la surveillance sur l'essentiel). Le législateur doit se laisser guider à cet égard par le principe suivant: le moins de surveillance possible, mais autant que nécessaire.

Le canton doit veiller à ce que l'autorité chargée de la surveillance l'exerce bien dans l'ampleur définie dans la loi. Rien n'est plus dommageable qu'une surveillance dont la définition parfaite sur le plan législatif crée l'illusion d'une surveillance raisonnée et efficiente, éveillant par là-même un faux sentiment de sécurité.

Désignation de l'autorité de surveillance

Aux termes de l'article 44, 1^{er} alinéa LCo⁵, l'administration des communes est placée sous la (haute) surveillance du canton, exercée par le Conseil-exécutif, ses Directions et les préfets et préfètes (le projet de nouvelle loi sur les communes permettrait sans

³Art. 111, 1^{er} al. et art. 93, 3^e al., lit. b ConstC

⁴Art. 109, 2^e al. ConstC

⁵RSB 170.11

doute de désigner comme autorité de surveillance un office de l'administration centrale).

Lorsque l'exercice de la surveillance cantonale ne demande pas de connaissances techniques particulières, le préfet ou la préfète doit être désignée dans la loi comme autorité de surveillance⁶, alors que la Direction spécialisée doit assumer ce rôle s'il est nécessaire de posséder des connaissances techniques spécialisées.

Objet de la surveillance

La législation du canton ne devrait pas se limiter à désigner l'autorité de surveillance, mais elle devrait dans la mesure du possible décrire plus en détail les principaux aspects de la surveillance cantonale.

Exemple (fictif):

Art. 18 L'organe officiel de publication doit répondre aux exigences minimales suivantes:

- a il paraît au moins une fois par semaine;
- b il est distribué gratuitement à tous les ménages;
- c il doit comprendre une partie officielle et une partie non officielle. Les deux parties sont nettement distinctes;
- d la partie officielle est neutre du point de vue politique et confessionnel.

Art. 19¹ La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques est l'autorité de surveillance des organes officiels de publication des communes.

²*L'autorité de surveillance peut ordonner des mesures et, le cas échéant, l'exécution par substitution si*

- a *une commune ne dispose pas d'organe officiel de publication ou que l'édition de l'organe de publication n'est plus garantie;*
- b *les exigences minimales (art. 18) ne sont pas respectées.*

³Les communes supportent les frais de l'exécution par substitution.

⁶Art. 93, 3^e al., lit. b ConstC.

Moyens de la surveillance

Les moyens répressifs de la surveillance sont décrits en termes généraux aux articles 54ss LCo.

La définition de la surveillance préventive a sa place dans la législation spéciale. De manière générale, il n'est ni possible ni rationnel de donner dans la loi une définition complète des instruments préventifs de la surveillance. Lorsqu'un instrument paraît particulièrement important et efficient, il peut être utile néanmoins de le faire figurer dans la loi (p. ex. présentation par les communes d'un rapport sur l'objet de la surveillance, à intervalles réguliers, cf. ch. 3.6).

3.5.2 Exécution par substitution

Le législateur cantonal voudrait prendre des dispositions pour que la loi soit mise en oeuvre sans faille, même si l'autorité communale chargée de l'exécution ne fait pas son travail. Dans ces cas, il prévoit l'exécution par substitution par l'autorité cantonale compétente, aux frais de la commune.

Exemple:

Art. 19 Loi sur la protection des eaux (LCPE)

2^e alinéa

Si, après mise en demeure, une commune néglige ses obligations de surveillance ou les tâches qui lui sont assignées dans le domaine de la protection des eaux, la TTE peut arrêter à sa place les mesures nécessaires lorsque des intérêts publics importants sont menacés. Les frais sont à la charge de la commune, qui peut exercer une action récursoire contre la personne assujettie.

3.6 Echange d'informations

Dans la coordination de l'exécution, l'échange d'informations entre le canton et les communes joue un rôle important. Dans l'accomplissement des tâches partagées, tout particulièrement, l'échange d'informations permanent et efficace est un préalable essentiel à la réalisation des objectifs de l'exécution.

C'est pourquoi il est utile dans certains cas de désigner dans la législation, essentiellement au niveau de l'ordonnance, les principaux thèmes des échanges d'informations. Ainsi, les communes peuvent être tenues, dans la définition des modalités, à l'obligation de présenter un rapport sur l'objet de la surveillance.

Les cas suivants d'échanges d'information pourraient également être réglés par voie d'ordonnance:

- annonce de faits extraordinaires importants;
- annonce de la mise en route de procédures importantes aux services intéressés du canton ou aux communes voisines concernées (p. ex. l'entreprise d'une révision importante de la réglementation fondamentale en matière de construction);
- obligation de signaler des changements organisationnels (p. ex. nouveau régime des compétences, nouveau service pour le dépôt des demandes, nouveau service chargé de renseigner, nouveau centre d'accueil).
- En cas de délégation complète aux communes d'une tâche incombant normalement à la Confédération, le canton devrait s'engager à transmettre aux communes la totalité des informations sur les modifications apportées à la législation fédérale. Dans un tel cas, les communes pourraient être associées dans une forme appropriée à l'élaboration de la prise de position du canton dans la procédure de consultation organisée par la Confédération, en tous cas dans les domaines que le canton leur a délégués entièrement.

4. Contrôle des projets d'acte législatif

4.1 Remarque préliminaire

La liste de contrôle est destinée à faciliter le contrôle de la conformité du projet d'acte législatif aux principes devant régir l'activité législative future à l'interface canton-communes (ch. 1.2.2). Elle ne renseigne pas en revanche sur la conformité de l'acte législatif aux normes de la technique législative.

Lorsque la réponse à toutes les questions est affirmative il est permis d'admettre que le projet est conforme à tous les principes.

4.2 Liste de contrôle

Tâches et financement

- Les tâches du canton et des communes sont-elles clairement réglées et attribuées *dans la loi*, du moins dans les grandes lignes?¹
- L'attribution des tâches coïncide-t-elle avec la répartition des responsabilités telle que décrite dans le catalogue des tâches de la Constitution cantonale?²
- Les responsabilités financières du canton et des communes sont-elles définies avec précision?
- Les critères et principes de la répartition des tâches (cf. 1.2.2 et annexe) sont-ils respectés?
- La répartition des tâches entre canton et communes est-elle équilibrée, autrement dit coïncide-t-elle dans la mesure du possible avec la répartition des responsabilités, du financement et de l'avantage retiré?

Organisation

- Le projet se limite-t-il à ne régler que les grandes lignes de l'organisation communale?³

¹Art. 69, 4^e al. lit. d ConstC

²Art. 31 à 54, art. 10, 3^e al., art. 18, 3^e al., art. 24, 3^e al. ConstC

³Art. 111 ConstC, art. 42 LOCA

- Au cas où le projet règle des questions d'organisation, les motifs en sont-ils pertinents?

Liberté de décision

- Le projet d'acte législatif laisse-t-il aux communes la plus grande liberté de décision possible?⁴
- Le vecteur législatif choisi est-il celui qui répond le mieux aux besoins des communes en liberté de décision?
- La réglementation tient-elle compte, dans les limites du droit de rang supérieur, des différences entre les communes quant à leur taille et à leur type?
- Les communes ont-elles la possibilité d'édicter leur propre législation ou des dispositions complémentaires, ou a-t-on à tout le moins examiné la possibilité de leur accorder ces compétences pour chacune des tâches qui leur sont déléguées?

Exécution

- Le projet accorde-t-il une liberté d'appréciation aux communes dans l'exécution ou cette possibilité a-t-elle à tout le moins été envisagée?

Surveillance

- Les principaux objets de la surveillance cantonale sont-ils décrits en détail?
- La surveillance est-elle modulée en fonction de l'importance de la tâche pour la population, du degré d'autonomie dont bénéficient les communes dans l'accomplissement de la tâche et des responsabilités financières?
- Est-il fait mention dans le projet d'acte législatif des moyens préventifs de la surveillance particulièrement importants?

Autonomie communale

- L'autonomie communale garantie par la législation est-elle respectée?⁵

⁴Art. 109, 2^e al. ConstC

⁵Il y aurait par exemple violation de l'autonomie communale si une ordonnance intervenait dans un domaine d'autonomie garanti par la loi.

Participation

- Les communes et leurs associations ont-elles pu exercer leurs droits de participation, dans la mesure où elles sont concernées par l'acte législatif?
- Les communes de plus de 10'000 habitants et les associations des communes bernoises figurent-elles sur la liste des destinataires du projet envoyé en procédure de consultation?⁶
- Une procédure de consultation a-t-elle été organisée au sujet de cet acte législatif⁷, dont les incidences sur les communes sont importantes?⁸

Rapport

- Le rapport expose-t-il en termes transparents les positions exprimées par les communes et leurs associations dans la procédure de consultation, et les principaux points de contestation font-ils l'objet d'un commentaire particulier?
- Le rapport contient-il des explications au sujet des incidences sur les communes, en particulier sur leurs finances et sur l'autonomie communale⁹?

Remarque: cette liste de contrôle existe également sous forme de tiré à part.

⁶Art. 16, 1^{er} al., lit. h et i OPC

⁷Quel qu'en soit le type: loi, décret ou ordonnance

⁸Art. 5, 1^{er} al., lit. d OPC

⁹Art. 65, 2^e al., lit. f LGC

Annexe: Critères de la répartition des tâches

1. Chaque collectivité accomplit les tâches pour lesquelles elle est le mieux qualifiée.

Les critères à prendre en compte sont de nature politique, financière, économique et écologique.

2. La distance entre le peuple et l'administration doit être aussi réduite que possible; une tâche ne doit être accomplie au plus haut niveau que lorsque les niveaux inférieurs ne s'y prêtent pas (principe de subsidiarité).

La distance physique, organisationnelle et psychologique au service compétent de l'administration doit se défendre des points de vue économique, technique et constitutionnel.

3. Au moment de définir des tâches, le canton peut désigner une offre de base de biens et de services publics qui doivent être mis à disposition dans l'ensemble du canton.

Il le fait en référence au droit fédéral, à un intérêt supérieur, pour garantir la régularité et la complétude de la mise en oeuvre, pour répondre à un besoin de coordination ou pour des raisons de rentabilité.

4. Le droit cantonal doit laisser aux communes la plus grande liberté de décision possible. Le choix du "comment" de l'accomplissement des tâches doit dans la mesure du possible leur être laissé.

Cf. également art. 109, 2e al. ConstC.

5. La responsabilité, le financement et le bénéfice tiré de la tâche doivent dans la mesure du possible coïncider.

Les tâches cantonales doivent en principe être financées par le canton, les tâches communales par les communes.

6. L'ensemble de base est financé par le canton et/ou les communes, selon le bénéfice qui en est tiré.

Les mécanismes d'une péréquation financière adéquate entre les communes doit permettre de garantir le financement des tâches qu'elles assument. La répartition des charges doit être documentée.

7. Les tâches qui vont au-delà de l'offre de base doivent être financées par l'utilisateur qui en fait la demande.

8. Dans l'attribution des tâches et dans la détermination du financement, le canton tient compte des différences dans les conditions générales qui prévalent dans les communes et les régions.

9. Le canton garantit l'exécution correcte du droit dans toutes les communes.

Les contrôles de résultat sont effectués dans le respect du principe de la proportionnalité et sans bureaucratie.