

Date de dépôt: 9 janvier 2001

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative constitutionnelle 117 « Oui à la région »

- | | | |
|----|--|------------------------|
| 1. | Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 27 octobre 2000 |
| 2. | Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 27 janvier 2001 |
| 3. | Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, au plus tard le | 27 juillet 2001 |
| 4. | Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 27 avril 2002 |
| 5. | En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 27 avril 2003 |

Initiative constitutionnelle « Oui à la région »

Les soussignés, électrices et électeurs du canton de Genève, en vertu de l'article 65A de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative cantonale rédigée de toutes pièces, tendant à la révision partielle de la Constitution en vue de la création d'un canton commun unissant les cantons de Genève et de Vaud auxquels pourraient se joindre un ou plusieurs cantons tiers limitrophes, et proposent à cette fin l'adoption d'un nouvel article 180 de la Constitution (A 2 00) ainsi conçu :

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit :

Art. 180 Création d'un canton commun (nouveau)

¹ *En vue de créer un canton commun, les peuples des cantons de Genève et de Vaud établissent une assemblée constituante, composée de 100 membres.*

² *Le canton de Genève élit 50 députés, selon le système de la représentation proportionnelle. Les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'élection du Grand Conseil s'appliquent.*

³ *L'élection a lieu dans les six mois qui suivent l'octroi de la garantie fédérale aux deux cantons.*

⁴ *Le membre le plus âgé de l'Assemblée constituante convoque et préside la première séance. Puis l'assemblée élit son bureau, choisit le lieu de ses réunions et adopte son règlement. Elle peut notamment nommer des commissions, consulter des experts et requérir l'aide de l'administration des deux cantons.*

⁵ *L'Assemblée constituante est élue pour quatre ans et doit présenter un projet de constitution avant la fin de son mandat. Si elle n'y parvient pas, elle est soumise à une nouvelle élection, conformément à l'alinéa 2. Elle est dissoute si elle ne termine pas ses travaux à l'expiration de la seconde période de quatre ans.*

⁶ *Le canton de Genève assume la moitié des frais occasionnés par les travaux de l'Assemblée constituante.*

⁷ *Le projet de constitution élaboré par l'Assemblée constituante est soumis simultanément au vote du peuple des cantons de Genève et de Vaud. S'il est accepté dans les deux cantons, ceux-ci demandent la garantie fédérale et proposent aux autorités fédérales la révision des articles premier et 150 de la Constitution fédérale.*

⁸ *La constitution du canton commun entre en vigueur dans les six mois qui suivent la révision de la Constitution fédérale.*

⁹ *Si, dans un ou plusieurs cantons tiers limitrophes du canton commun, le peuple accepte une initiative en vue de se joindre à sa création, chacun des cantons intéressés élit 50 députés qui se réunissent à l'Assemblée constituante, les alinéas 1 à 8 demeurant applicables, directement ou par analogie.*

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposée en avril 1999, l'initiative populaire constitutionnelle «Vaud-Genève» a recueilli 13 428 signatures valables. Quatorze mois plus tard, soit en juin 2000, l'initiative jumelle nommée «Oui à la région» était déposée à Genève avec 10 104 signatures.

L'initiative de fusion propose que les cantons de Vaud et de Genève s'assemblent tout en restant l'une des entités de la Confédération. En cas d'acceptation des deux initiatives, une constitution commune devrait être rédigée, abrogeant ainsi les actuelles constitutions genevoise et vaudoise.

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative «Oui à la Région» par l'arrêté du 25 octobre 2000, publié dans la Feuille d'avis officielle du 27 octobre 2000. De cette date court une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 27 janvier 2001; le Grand Conseil devra donc traiter cet objet lors de sa session des 25 et 26 janvier 2001. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat soumet le présent rapport.

1. Message commun du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève et du Conseil d'Etat du canton de Vaud

Les Conseils d'Etat vaudois et genevois, en parfaite syntonie, vous adressent ce message commun pour marquer leur convergence de vue sur les initiatives «Oui à la Région» et «Vaud-Genève» qui, sous une appellation différente, visent le même objectif : faire fusionner nos deux cantons.

Depuis des années, les deux gouvernements suivent avec attention l'émergence d'une Europe des Régions et collaborent activement dans le cadre de coopérations transfrontalières, au sens large du terme, à la construction d'une région qui dépasse les frontières cantonales. Face aux entités transfrontalières fortes qui se dessinent de façon souple dans l'Union européenne, notre avenir ne réside pas dans la constitution d'un «Supercanton lémanique» mais dans une collaboration à géométrie variable

permettant d'ancrer nos deux cantons dans un bassin de vie offrant une échelle de développement économique pertinent et maintenant ouvertes les opportunités de coopération au sein de la Suisse occidentale et de la France voisine. C'est à ce niveau que nous devons concevoir la Région, dans le respect des spécificités de chacune des entités et par la volonté de tous. Forts de cette conviction maintes fois défendue, les exécutifs réitèrent leur opposition sur le fond des deux initiatives jumelles.

La fusion proposée ignore les réalités historiques et institutionnelles propres à chacune des entités ainsi que leur culture politique différente. En outre, l'idée même de région à laquelle les initiants se réfèrent, ne recouvre pas, pour les citoyens genevois et vaudois, la même notion, en raison de l'intensité des liens entretenus avec les régions voisines (Ain, Haute-Savoie et Rhône-Alpes pour Genève ; Ain, Jura français et les cantons voisins pour Vaud).

Attachés à un système fédéral qui a fait ses preuves, les gouvernements estiment qu'un éventuel redécoupage de la Suisse doit être réfléchi à l'échelle nationale, simultanément par l'ensemble des cantons. Par conséquent, le projet de fusion des cantons de Genève et de Vaud présente le risque de provoquer des déséquilibres importants au niveau des institutions cantonales, régionales et fédérales. Pour l'heure la situation n'est pas mûre pour la création d'une nouvelle entité qui éloigne les citoyens des centres de décision.

Les cantons de Vaud et de Genève estiment qu'il est préférable de dépasser les frontières cantonales, en collaborant projet par projet, plutôt que de les déplacer, en adoptant une nouvelle organisation institutionnelle statique. C'est dans cette optique qu'ils ont décidé au printemps 1999 d'intensifier leur coopération dans tous les domaines mutuellement profitables. Pour ce faire, le « Livre Blanc de la Coopération Vaud-Genève » dresse l'inventaire des collaborations en cours. Il est complété par un Plan d'action qui fixe les projets concrets de coopération et qui, au fur et à mesure de leurs réalisations, est enrichi de nouveaux objets. Depuis lors, la réalisation du contenu du Livre blanc constitue une réponse tangible aux besoins actuels de rapprochement et de développement commun. Les Conseils d'Etat profitent du présent message pour réitérer leur volonté de poursuivre, d'accélérer et d'approfondir leur coopération en respect des identités propres.

2. Validité de l'initiative

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative « Oui à la région » (IN 117) ne pose pas de problème de recevabilité, ainsi que cela résulte de l'analyse qui suit.

2.1. Recevabilité formelle

2.1.1. Unité de la matière

Le respect de ce principe, dont le contenu relève du droit fédéral, postule que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique à laquelle il peut être répondu par « oui » ou par « non ».

Dans le présent cas, l'initiative 117 propose de modifier la Constitution genevoise, par l'adjonction d'un article 180 concernant la création d'un nouveau canton, résultant de l'union des cantons de Genève et de Vaud, voire de tout autre canton limitrophe également intéressé.

Dans ces conditions, il peut être répondu par « oui » ou par « non » à la modification proposée, objet d'une unique question. L'initiative 117 satisfait dès lors au principe de l'unité de la matière.

2.1.2. Unité de la forme

Le principe de l'unité de la forme (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise) exige que les initiants choisissent soit l'initiative non formulée, soit l'initiative formulée, mais pas un mélange des deux formes, faute de quoi le traitement de l'initiative serait difficile, voire impossible, compte tenu des dispositions légales applicables.

S'agissant en l'espèce d'une initiative constitutionnelle, rédigée de toute pièce, au sens de l'article 65A de la Constitution genevoise, l'unité de la forme est respectée.

2.1.3. Unité du genre

L'unité du genre, ou unité normative (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise), exige que l'initiative soit du niveau d'une norme législative ou de celui d'une norme constitutionnelle, sans mélange des deux.

Dans le présent cas, l'unité du genre est respectée, puisque l'initiative dont il est question propose uniquement une modification constitutionnelle, par l'introduction d'un nouvel article 180 dans la Constitution genevoise.

2.2. Recevabilité matérielle

2.2.1. Conformité au droit

Selon ce principe, une initiative cantonale doit avoir un contenu conforme au droit supérieur, c'est-à-dire compatible avec l'ordre juridique fédéral (force dérogatoire du droit fédéral), voire intercantonal ou international. Une initiative ne peut cependant être invalidée sous ce rapport que si elle ne se prête à aucune interprétation compatible avec le droit supérieur.

En principe, il ne suffit pas que l'objectif poursuivi par l'initiative soit conforme au droit supérieur, il faut encore que les moyens proposés pour atteindre cet objectif ne soient pas contraires à ce droit. S'agissant d'une initiative rédigée en termes généraux, il faut prendre en considération la latitude d'appréciation dont dispose le législateur lors de la concrétisation ultérieure du texte. Il appartient alors au législateur de choisir parmi les solutions possibles pour atteindre les objectifs fixés par les initiants celles qui sont conformes au droit fédéral.

En outre, l'initiative doit être interprétée de manière conforme à la Constitution fédérale. L'initiative ne peut être déclarée contraire au droit supérieur que si elle ne se prête pas à une telle interprétation.

En matière de relations avec les cantons, lesquels sont énumérés en son article premier, la Constitution fédérale dispose que la Confédération « protège l'existence et le statut des cantons, ainsi que leur territoire » (art. 53, al. 1). Cette protection ne signifie cependant pas que tout changement est impossible. En effet, l'article 53 de la Constitution fédérale, en ses alinéas 2 et 3, prévoit expressément les cas de modification du nombre, du statut et du territoire d'un ou de plusieurs cantons, en décrivant les conditions qu'il y a lieu de respecter pour procéder à de tels changements : il s'ensuit que les cantons sont habilités, dans ces limites, à se diviser, s'unir et modifier les frontières qui les séparent.

Par ailleurs, « norme fondamentale de l'Etat »¹ et « ensemble de règles qui organisent et qui structurent l'Etat »², une constitution, qu'elle soit fédérale ou cantonale pour ce qui concerne la Confédération suisse, ne peut régir et s'appliquer qu'à l'Etat qu'elle est destinée à organiser et structurer, soit « un

¹ Auer/Malinverni/Hotellier, « Droit constitutionnel suisse », vol. I, Staempfli Editions SA, Berne, 2000, p.2.ch.4.

² Op.cit., p.466, ch.1322.

territoire, une population, un pouvoir politique»³ chaque canton étant souverain, dans les limites de la Constitution et la législation fédérales (article 3 de la Constitution fédérale), une constitution cantonale n'a donc d'effet que sur le territoire du canton qui l'a adoptée.

Dans le présent cas, le nouvel article 180 visé par l'initiative 117 pose, *a priori*, un problème en ce que ses alinéas 1 à 9 déterminent de manière très précise et rigoureuse la procédure à suivre ainsi que les modalités d'organisation de l'Assemblée constituante chargée d'élaborer un projet de constitution pour le nouveau canton (nombre de membres et de représentants de chaque canton, durée du mandat, soumission simultanée du projet de constitution au vote des corps électoraux des cantons concernés, etc.).

Il ressort en effet de la lecture première de l'article proposé que le canton de Vaud, ou tout autre canton limitrophe intéressé par le processus d'union, serait lié, par exemple, par le nombre de membres siégeant dans l'Assemblée constituante, par le nombre des représentants qu'il peut envoyer à celle-ci ou par la durée du mandat conféré, ou encore par la gestion temporelle de la procédure de présentation à son corps électoral du projet de nouvelle constitution. Or cela reviendrait à conférer à la Constitution genevoise un effet en dehors du territoire genevois, ce qui est contraire à la souveraineté dont chaque canton jouit sur son propre sol. Appréhendé sous cet angle, l'article proposé contreviendrait ainsi à la Constitution fédérale, garante du statut des cantons et donc, de leur souveraineté.

Cependant, la rédaction de l'alinéa 2, qui ne se rapporte qu'aux membres désignés par le canton de Genève, démontre que les initiants n'ont pas la volonté de lier le canton de Vaud, ou tout autre, mais bien plutôt celle de fixer les conditions (représentation paritaire, partage des coûts, délai pour le dépôt d'un projet, ...) dans lesquelles le canton de Genève serait d'accord de participer au processus d'union. Tout autre canton participant n'est en conséquence formellement pas lié par le contenu de l'article proposé par l'initiative même s'il demeure que sa marge de manœuvre pour la suite des événements est alors étroite : il lui reste le choix d'accepter d'intégrer le processus aux conditions posées par l'article concerné ou de refuser purement et simplement. Néanmoins, chaque canton reste libre de sa décision.

³ Op.cit., p.4, ch.7.

Il apparaît donc que le nouvel article 180 de la Constitution genevoise proposé par l'initiative 117 peut être interprété conformément à la Constitution fédérale et n'est ainsi pas contraire au droit supérieur.

3. Appréciation sur le fond du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève et du Conseil d'Etat du Canton de Vaud

3.1. Description du contexte

Depuis le milieu des années nonante, plusieurs projets de regroupement de cantons ont vu le jour. Pour rappel, nous pouvons citer les projets principaux suivants :

- l'initiative parlementaire du groupe écologiste aux Chambres fédérales « Moins de cantons pour plus de démocratie », qui a été refusée par le Conseil national en octobre 2000 ;
- les quatre motions déposées aux parlements de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, d'Argovie et de Soleure, en début 1999, en vue de créer un canton du Nord-Ouest. Ce projet n'a pas rencontré le succès escompté⁴ ;
- des discussions régulières au sujet de la réunification des deux Appenzell et des demi-cantons d'Obwald et de Nidwald ont eu lieu sans déboucher sur le lancement d'un projet formel ;
- la publication d'un sondage en janvier 1999 selon lequel 40 % des personnes interrogées se déclaraient favorables à l'idée de la création d'un grand canton de Suisse centrale regroupant Lucerne, Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald et Zoug a donné lieu à de multiples débats sans pour autant qu'un véritable projet de fusion ne soit déposé ;
- un « Superjura », comprenant les cantons de Neuchâtel, de Berne et du Jura, ainsi qu'un nouveau canton « Benefri » regroupant, comme cette abréviation l'indique, les cantons de Berne, de Neuchâtel et de Fribourg ont également été envisagés ;
- le dernier événement en date est la création d'une plate-forme nationale « Pour une Suisse des régions » sur l'impulsion du Comité d'initiative « Union Vaud-Genève » afin de lancer, dans un délai encore inconnu, une initiative populaire fédérale proposant un redécoupage institutionnel global de la Suisse.

⁴ Notons que le projet de fusion entre les deux Bâle a déjà été rejeté en votation populaire en 1972.

A l'exception du canton du Tessin, tous les cantons ont été l'objet de projets de recomposition institutionnelle. Ces nombreuses propositions, après avoir bénéficié d'un écho médiatique certain, ont rapidement souffert d'un manque de soutien populaire⁵.

3.2. Genève : canton frontalier et ville internationale

Enclavé en territoire français, le canton de Genève s'est développé au cours de son histoire comme une capitale hors-sol qui fonde sa prospérité sur trois facteurs :

- sa vocation internationale ;
- son rôle de centre économique régional et transfrontalier ;
- son aptitude à servir de pont entre la France et la Suisse au lieu d'être un cul-de-sac au sein de la Confédération.

Ce sont ces trois atouts majeurs qui confèrent à Genève une situation centrale, en dépit de sa position excentrée sur la carte de la Suisse. Dans un scénario de fusion avec le canton de Vaud, les effets bénéfiques de ces trois atouts se verraient passablement atténués.

La vocation internationale de Genève

C'est en bonne partie sur son image internationale que repose le dynamisme de Genève. La présence sur son sol du siège européen des Nations-Unies génère toutes sortes de retombées bénéfiques pour l'ensemble de la région franco-valdo-genevoise. Economiquement, Genève vit davantage de ses ouvertures sur des marchés lointains. Or il n'est pas certain que cette spécificité puisse se cultiver au sein d'une entité plus vaste que constituerait un supercanton lémanique.

Le bassin de vie franco-valdo-genevois

Pour transformer son handicap géographique en atout, Genève s'est toujours efforcée de maintenir des relations équilibrées entre ses voisins suisses et français.

⁵ A titre d'exemple, 55 % des Vaudois et des Genevois soutenaient la création d'un nouveau canton en 1997 (MIS Trend). En septembre 1998, un sondage publié par *Le Temps* indiquait que 41.6 % des Vaudois et 42.6 % des Genevois soutenaient la fusion. En février 2000, ils n'étaient plus que 40 % de Vaudois et 36 % de Genevois (sondage MIS Trend paru dans *Construire* n° 7).

Prenant en compte les réalités socio-économiques d'un bassin de vie qui déborde largement de ses frontières, notre canton a noué des liens et développé tout naturellement des collaborations avec la France, comme avec le canton de Vaud. Accueillant près de 80 % des 340 000 emplois du bassin franco-valdo-genevois (chiffres de 1990), il ne peut ignorer l'interdépendance qui existe avec les territoires qui l'entourent. Chaque jour, plus de 29 000 frontaliers (3^e trimestre 2000) et 17 000 pendulaires vaudois (chiffres de 1990) se rendent à Genève pour y travailler, tandis que 2000 Genevois (chiffres de 1990) se déplacent quotidiennement dans le canton de Vaud pour exercer leur profession.

En fonction de l'ampleur de ces échanges les interactions se multiplient : un bon nombre de fonctionnaires internationaux habitent en France voisine, de même que 10 à 15 000 Suisses. Un grand nombre de Genevois traversent régulièrement la frontière pour aller faire leurs courses, et, proximité oblige, pour s'adonner à leurs loisirs (ski, randonnée, etc.) Inversement, pour la population française de France voisine, Genève a tous les attraits d'une grande ville.

Le va-et-vient quotidien de ces populations nécessite chaque jour davantage une gestion commune dans différents domaines, tels que l'aménagement du territoire, les transports publics, le réseau de routes, etc.

Avec l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux, cet état de fait va encore s'amplifier : l'ouverture du marché et la libre circulation des personnes atténuant l'effet-frontière, Genève devra collaborer encore plus intensément avec son arrière-pays français. L'enjeu de demain étant de parvenir à développer harmonieusement une véritable agglomération transfrontalière. Cet enjeu, le dernier plan directeur cantonal l'a pleinement pris en compte pour penser l'aménagement du territoire genevois, dans le contexte d'un « espace » transfrontalier régional.

En ce sens, la notion même de région ne recouvre pas la même réalité pour Genève que pour le canton de Vaud, ni même pour les initiants.

Une fusion entre les deux cantons rendrait sans aucun doute plus difficile la gestion des problématiques transfrontalières qui se posent aux autorités dans l'agglomération genevoise et appellent des réponses spécifiques. Pensons par exemple à la compensation fiscale que Genève reverse aux communes frontalières de l'Ain et de la Haute-Savoie, au titre du travail frontalier.

Genève : maillon central d'une région de dimension européenne

Au-delà de son bassin de vie, Genève s'affiche comme le maillon central d'une région de dimension européenne.

A l'ouest, la vaste Région Rhône-Alpes et ses 6 millions d'habitants, à l'est le canton de Vaud et la Suisse.

Entre les deux entités, Genève fait le lien dans le cadre des instances transfrontalières auxquelles elle participe : le Comité régional franco-genevois ou le Conseil du Léman qui permettent des coopérations à géométrie variable, plus conformes aux perspectives d'une Eurorégion que la formation d'un supercanton lémanique.

3.3. Le canton de Vaud : carrefour de la Suisse occidentale

Le canton de Vaud, de par sa position géographique, se situe au centre de la Suisse occidentale. C'est ainsi que le Nord-Est du canton s'inscrit plutôt sur l'axe rhénan, alors que sa partie lémanique est manifestement rhodanienne. Ces caractéristiques géographiques et humaines ont imposé, de tout temps, aux autorités cantonales, la responsabilité de maintenir un équilibre équitable entre les deux régions du canton. De plus, l'état de canton-carrefour offre au Pays de Vaud des ouvertures régionales que les exécutifs ont souvent traduit par des politiques de coopérations multiples et fédératives au sein de l'espace de la Suisse occidentale⁶ et au travers de l'action parlementaire vaudoise à Berne.

Dès 1997, le Conseil d'Etat vaudois a réactualisé cette vision constante du Pays de Vaud en formulant trois objectifs stratégiques :

- favoriser l'émergence de la région sur le plan suisse et européen ;
- développer un fédéralisme actif ;
- s'ouvrir au changement et au monde.

Depuis lors, le canton a pris plusieurs initiatives pour relancer une coopération vigoureuse avec ses partenaires cantonaux. Ce volontarisme

⁶ Il s'agit d'une région regroupant les cantons de Berne, de Fribourg, de Neuchâtel, de Genève, du Valais, du Jura et de Vaud. L'espace a déjà une certaine réalité institutionnelle grâce à deux accords passés en matière de participation parlementaire en matière de politique extérieure. La future région de Suisse occidentale pourrait s'inscrire dans une Eurorégion encore à définir. Pour en savoir plus consulter les rapports 1997, 1998, 1999 et 2000 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les affaires extérieures du Canton de Vaud.

politique se concrétise aujourd'hui, d'une part, entre Vaud et Genève, par la mise en œuvre d'un plan d'action évolutif, et de l'autre par l'adhésion du canton au Mittelland comme membre à part entière⁷.

Cette démarche souligne l'attention extrême que le Conseil d'Etat vaudois porte au maintien d'un équilibre entre ces deux pôles de coopération et de développement afin de concrétiser, par rapprochements successifs, le but stratégique de l'avènement d'un espace de la Suisse occidentale.

En clair, une fusion à ce stade avec Genève casserait assurément la dynamique du Mittelland et romprait l'équilibre qui s'établit progressivement entre les 2 pôles de la Suisse occidentale. En outre, la fusion ne pourrait déboucher que sur de nouveaux antagonismes paralysants et une logique de fronts concurrents stérile.

En revanche, la méthode qui consiste à viser un regroupement en devenir par la mise en commun des atouts respectifs des partenaires du bassin lémanique et du Mittelland présente quelques avantages évidents : le respect des identités cantonales et de la pratique fédéraliste helvétique, l'évolution des relations intercantionales par la coopération concrète fondée sur des projets communs, la prise en compte des sensibilités et des attentes initiales non convergentes.

Certes toute coopération pour durer doit trouver à terme sa consolidation institutionnelle. Mais cette dernière peut alors prendre en compte l'acquis et puiser sa légitimité dans une convergence d'intérêts, de volontés, voire de destin.

3.4. L'accélération et la systématisation de la collaboration intercantonale

Les cantons de Genève et de Vaud, conscients des mutations intervenues depuis la chute du Mur de Berlin, et soucieux de contribuer aux divers réaménagements qui se dessinent en Suisse, tant au niveau de l'organisation spatiale qu'au niveau institutionnel, ont décidé, au printemps 1999, d'intensifier leur coopération. Pour ce faire, un état des lieux a été dressé, il s'agit du Livre Blanc de la Coopération Vaud-Genève qui recense les domaines

⁷ Les membres de l'Espace Mittelland sont les cantons de Fribourg, de Neuchâtel, du Jura, du Valais, de Berne, de Soleure et d'Argovie en tant que membre associé à certains projets.

et les projets de collaboration impliquant les deux cantons à la fin de l'année 1999. De l'examen de ces coopérations, les deux Conseils d'Etat ont dégagé une vision – constituée de principes directeurs – et retenu 7 secteurs prioritaires de coopération.

La vision :

- la valorisation des atouts de l'arc lémanique et des régions transfrontalières de proximités (l'Ain, la Haute-Savoie, le Jura) ;
- l'élargissement de la coopération à d'autres cantons dans le cadre d'un nouvel espace (par ex. la Suisse occidentale) ;
- l'approfondissement de la coopération européenne transfrontalière au sein de la Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO), du Conseil du Léman (CdL), etc. ;
- l'intégration d'une région ayant pour cadre la Suisse occidentale à l'une des Eurorégions en cours de création au sein de l'Union européenne, par ex. l'Espace alpin (Lyon-Autriche) ;
- la mise en œuvre d'une démarche conjointe, au plan fédéral, dans l'optique de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Les principes directeurs :

- la valorisation des atouts respectifs de chaque canton dans la perspective de conjuguer les efforts de Vaud et Genève dans le cadre d'actions conjointes touchant, d'une part l'arc lémanique et, d'autre part les régions transfrontalières de proximité ;
- le développement possible de telles actions en coopération avec d'autres cantons, en fonction des secteurs d'activité ;
- l'examen des conditions de participation à l'un des espaces régionaux suisses (par ex. la Suisse occidentale) ;
- la participation au processus de création des Eurorégions en examinant les possibilités pour Genève et Vaud de s'associer à l'une d'entre elles.

Les 7 secteurs prioritaires :

- l'essor économique ;
- la formation ;
- la santé ;
- les infrastructures, les transports et l'aménagement du territoire ;
- l'environnement ;

- la coopération liée à la vocation internationale de Genève ;
- le recours aux nouvelles technologies pour la gestion des affaires publiques.

Pour mettre en œuvre les projets de collaboration une méthode a été adoptée par les deux Conseils d'Etat en été 2000. Une cellule permanente de coopération opérationnelle Vaud-Genève a été créée. La cellule est co-présidée par les responsables cantonaux des affaires extérieures. Les départements et les services concernés par la collaboration délèguent en fonction des projets des chefs de projet. La cellule coordonne la progression des projets et évalue régulièrement leur état d'avancement. Les deux Conseils d'Etat se réunissent semestriellement pour approuver, infléchir ou réorienter leur coopération. Dans l'intervalle, les délégations à la coopération des Conseils d'Etat se rencontrent ainsi que les chefs des départements responsables des relations extérieures.

3.5. La fusion : une proposition inadaptée

L'initiative, même si elle n'est pas soutenue par les Conseils d'Etat vaudois et genevois, présente l'avantage de stimuler la réflexion sur un sujet majeur qui inspire réflexion et propositions en Suisse. Les autorités des deux cantons partagent le constat initial des membres de l'Union Vaud-Genève sur la nécessité de collaborer toujours plus étroitement.

Cependant, la fusion proposée n'en demeure pas moins une solution inadaptée. La notion de fusion procède d'une vision importée directement du monde économique qui ne peut pas être appliquée telle quelle à des cantons ou des Etats. D'ailleurs, plusieurs exemples récents démontrent les limites, voire les échecs, des fusions d'entreprises.

En outre, la fusion entre les cantons de Vaud et de Genève conduirait à la constitution d'un pôle lémanique dominant qui induirait des déséquilibres non souhaitables tant à l'intérieur du canton de Vaud qu'au sein de la Suisse occidentale ou même du pays.

Elle impose un regroupement de nature mécanique qui fait abstraction des identités cantonales et régionales qui, sans être fondamentalement différentes n'en demeurent pas moins constitutives de l'image que les citoyens se font d'eux-mêmes et de leurs origines. Au contraire, c'est au travers d'une démarche volontariste et continue que les identités se rapprochent peu à peu pour s'unir en harmonie.

En outre, la notion de fusion néglige les différentes dimensions des problèmes publics qui se situent dans des espaces variables. Les actions de collaboration concernent, en effet, des partenaires différents selon les sujets abordés, on parle communément de "collaboration à géométrie variable". La coopération peut être bilatérale ou multilatérale, interne à la Suisse ou transfrontalière. Figurer un espace Vaud-Genève s'avérerait la plupart du temps inefficace dans la recherche de solutions aux grands problèmes de société (santé, éducation, économie, transport, etc.) car le périmètre défini ne correspondrait que rarement à la bonne échelle de résolution des problèmes. Il faut également rappeler que les cantons n'ont qu'un pouvoir de proposition sur cet objet qui relève des compétences de la Confédération et de l'ensemble du peuple suisse.

Finalement, la méthode proposée par les initiants, à savoir agir en priorité sur le domaine institutionnel, n'a pas connu de succès dans l'histoire récente.

Voici un tableau récapitulatif des principaux arguments pour et contre la fusion:

Principaux arguments des initiants	Principaux arguments des Conseils d'Etat
<p>La régionalisation est déjà une réalité. Le quotidien, l'activité, la formation, la culture des habitants ont déjà fait exploser les frontières cantonales. Une adaptation des institutions à la vie des citoyens est incontournable.</p>	<p>Les espaces vécus varient en fonction des activités qui y sont développées par les citoyens. Ainsi à plusieurs activités correspondent des espaces vécus différents.</p> <p>L'institutionnalisation de nouvelles régions figerait les espaces dont la géométrie varie justement en fonction des activités humaines qui y sont développées.</p>

<p>Le système fédéraliste doit s'adapter aux réalités nouvelles et retrouver le dynamisme qu'il a perdu.</p>	<p>Plusieurs défis se posent actuellement au système politique suisse. Toutefois, la création de "super-cantons" n'est pas une solution. Le fédéralisme coopératif, tel que développé par les gouvernements cantonaux grâce aux collaborations intercantionales constitue une solution plus réaliste et plus souple que celle des fusions. Il convient de favoriser les collaborations intercantionales autour de projets concrets facilitant le quotidien des citoyens, et non pas des solutions institutionnelles faisant fi des identités cantonales.</p>
<p>Les cantons actuels ne peuvent plus assumer seuls les tâches d'un Etat fédéré. Désargentés, débordés, essoufflés, ils risquent de devenir de simples zones administratives, régies par des lois-cadres fédérales et de multiples concordats.</p>	<p>Les cantons n'appartiennent pas au passé. Pour conserver leur place centrale dans le système suisse, ils doivent unir leurs forces dans tous les domaines profitables. A cette fin, ils mettent en œuvre des projets de collaboration intercantonale (par exemple : les HES) permettant de réaliser les synergies nécessaires et de mettre en commun une partie de leurs ressources.</p>

<p>Les concordats ne peuvent répondre de manière efficace et démocratique à la nécessité pour les cantons de collaborer.</p>	<p>L'efficacité d'une collaboration est directement fonction de l'objectif poursuivi. Or, des frontières institutionnelles rigides s'avèrent inefficaces pour régler les problèmes qui se posent à des échelles qui varient en fonction des enjeux rencontrés. En revanche, la collaboration intercantonale à géométrie variable permet d'atteindre les tailles critiques nécessaires pour chacun des projets mis en œuvre, garantissant ainsi une efficacité optimale. Par ailleurs, la participation des parlements à la politique extérieure est actuellement accrue grâce aux solutions établies par la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO).</p>
<p>Vouloir unir Vaud et Genève constitue la première étape d'un chantier national. Les cantons voisins peuvent adhérer au nouveau canton. L'espace n'est donc pas figé à Vaud et à Genève.</p>	<p>La création de nouvelles régions par le biais de fusions ignore la réalité des identités régionales, cantonales, culturelles et politiques liées aux frontières cantonales. Il existe un risque de favoriser des controverses de nature culturelle ou linguistique actuellement évitées par la longue existence des frontières cantonales. Le risque ultime encouru serait, à terme, d'arriver à un redécoupage territorial correspondant aux frontières linguistiques. Ce dernier représenterait une menace grave pour la cohésion et l'avenir de la Suisse.</p>

Le potentiel d'économie de l'Union Vaud-Genève serait de CHF 1'600.- par habitant et par an (Etude Eco'Diagnostic + BAK de février 1999).	Aucun chiffre ne peut sérieusement être établi. Le processus de fusion politique et administratif entraînera, au contraire, des frais importants liés à la réorganisation totale des institutions cantonales.
<u>En un mot</u> : Réunir aujourd'hui Vaud et Genève en un seul canton pour reconstruire la Suisse demain sur une base régionale!	<u>En un mot</u> : Les régions ne se décrètent pas, elles se vivent !

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent préavis mais à rejeter l'initiative « Oui à la Région » sans contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier:
Robert Hensler

Le président:
Carlo Lamprecht

Annexe : Tableau récapitulatif des principales actions de collaboration entre les cantons de Genève et Vaud entreprises dans le courant de l'année 2000, état au 1^{er} décembre 2000

Annexe : Tableau récapitulatif des principales actions de collaboration entre les cantons de Genève et Vaud entreprises dans le courant de l'année 2000, état au 1^{er} décembre 2000

Actions de collaboration	Etat d'avancement
Portail Internet commun de promotion économique	en cours
Vitrine commune pour la promotion industrielle	en cours
Projet triangulaire universitaire "Sciences, Vie Société"	en cours
Harmonisation des législations universitaires s'appliquant aux étudiants, au personnel et aux professeurs	projet achevé pour les étudiants, en cours pour le personnel et les professeurs.
Enseignements universitaires	en cours
3 ^{ème} voie CFF entre Genève-Coppet (Rail 2000, 1 ^{ère} étape), Nyon/Gland (Rail 2000, 2 ^{ème} étape)	1 ^{ère} étape en cours de réalisation, 2 ^{ème} étape à l'étude
Transport d'agglomération	analyse en cours, contacts continus
Communauté tarifaire des transports publics	base légale adoptée, projet en cours
Swissmetro	projet à long terme
Participation vaudoise au Centre d'Accueil – Genève Internationale	en cours
Financement croisé d'infrastructures ayant un intérêt commun	en cours
Fond d'encouragement à l'emploi des intermittents des métiers du spectacle	projet réalisé, entrée en vigueur le 1 ^{er} octobre 2000
Haute école spécialisée de Suisse occidentale	réalisé, améliorations continues
Haute école spécialisée Santé-social	création en cours
Encouragement à la recherche appliquée entre les HES et les universités	en cours

Haute école lémanique de musique	en cours
Haute école pédagogique	en cours
Ecole supérieure d'art appliqué	en cours
Collaboration dans le domaine sanitaire (prévention des accidents, promotion de la santé, etc.)	collaborations continues
Collaboration dans le domaine tarifaire (convention intercantonale d'hospitalisation et protocole d'accord VD-GE)	collaborations continues
Collaboration hospitalo-universitaire (programme hospitalo-universitaire romand, Instituts, télémédecine, vidéoconférences, projets communs de gestion, Conseil décanal, procédure concernant les Commissions de succession des deux Facultés harmonisée, etc.)	en cours
Formation des professionnels de la santé	collaboration continue
Aéroport international de Cointrin	contacts continus
Aménagement de la région de Terre Sainte	analyses en cours
Nouveaux Plans directeurs d'aménagement du territoire	contacts continus
Fixation d'une procédure de collaboration (suivi politique et création d'une Cellule de coopération opérationnelle)	réalisé, procédure adoptée par les Conseils d'Etat en juin et septembre 2000
Arboriculture et maîtrise du Feu bactérien	actions continues
Gestion des déchets	actions continues
Renaturalisation du Lac Léman (Commission internationale pour la protection des eaux du Léman – CIPEL)	Programme continu de 2001 à 2010

Table des matières

1. Message commun du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève et du Conseil d'Etat du Canton de Vaud

2. Validité de l'initiative

2.1. Recevabilité formelle

2.1.1. Unité de la matière

2.1.2. Unité de la forme

2.1.3. Unité du genre

2.2. Recevabilité matérielle

2.2.1. Conformité au droit

3. Appréciation sur le fond du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève et du Conseil d'Etat du Canton de Vaud

3.1. Description du contexte

3.2. Genève : Canton frontalier et ville internationale

3.3. Le canton de Vaud : Carrefour de la Suisse occidentale

3.4. L'accélération et la systématisation de la collaboration intercantonale

3.5. La fusion : une proposition inadaptée

4. Conclusion

Annexe:

Tableau récapitulatif des principales actions de collaboration entre les cantons de Genève et Vaud entreprises dans le courant de l'année 2000, état au 1^{er} décembre 2000