

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 29 novembre 2006

Messagerie

Projet de loi

portant adhésion de la République et canton de Genève à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 48 et 48a de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999;
vu l'article 13 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, du 3 octobre 2003;
vu l'article 99 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847,
vu l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, du 24 juin 2005,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Adhésion

Le canton de Genève adhère à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, du 24 juin 2005, dont le texte suit la présente loi.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

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

Titre I Dispositions générales

Chapitre I Principes

Art. 1 But et champ d'application

¹ L'Accord-cadre fixe les principes et la procédure de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

² Il sert de base aux conventions de collaboration intercantonale dans les domaines énumérés à l'article 48a de la Constitution fédérale.

³ Les cantons peuvent également soumettre à l'Accord-cadre des conventions de collaboration intercantonale conclues dans d'autres domaines de tâches.

Art. 2 Objectifs de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

¹ La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges vise à assurer une exécution des tâches fondée sur les principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience.

² Elle doit être aménagée de telle sorte que les bénéficiaires des prestations assument également les coûts et prennent les décisions y relatives.

³ Tous les quatre ans, la Conférence des gouvernements cantonaux publie un compte-rendu sur l'état de l'application des principes de la collaboration intercantonale.

Art. 3 Collaboration intracantonale assortie d'une compensation des charges

Les cantons s'engagent à appliquer les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale par analogie aussi dans les relations internes à chaque canton.

Art. 4 Position des parlements cantonaux

¹ Les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les parlements cantonaux à temps et de manière complète des conventions existantes ou prévues en matière de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

² Pour le reste, les droits de participation des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal.

Chapitre II Compétences et attributions

Art. 5 Conférence des gouvernements cantonaux

¹ Les déclarations d'adhésion, les déclarations de sortie et les demandes de révision de l'Accord-cadre doivent être déposées auprès de la Conférence des gouvernements cantonaux.

² La Conférence des gouvernements cantonaux fixe la date d'entrée en vigueur et la date d'abrogation de l'Accord-cadre et mène une éventuelle procédure de révision.

³ Elle élit les membres de la Commission intercantonale pour les conventions et approuve son règlement.

Art. 6 Présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux

La présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux est compétente pour mener la procédure préalable informelle dans le cadre du règlement des différends. Les détails sont réglés à l'article 33.

Art. 7 Commission intercantonale pour les conventions

¹ La Commission intercantonale pour les conventions est compétente pour mener la procédure formelle de médiation dans le cadre du règlement des différends.

² Elle se compose de six membres, nommés par la Conférence des gouvernements cantonaux pour une période administrative de quatre ans. Le choix des membres tient compte d'une représentation appropriée des régions linguistiques.

³ Elle se dote d'un règlement.

⁴ La Conférence des gouvernements cantonaux supporte les coûts de fonctionnement de la Commission intercantonale pour les conventions. Tous les autres frais sont à la charge des parties, conformément à l'article 34, alinéa 5.

Chapitre III Définitions

Art. 8 Définitions

¹ Le fournisseur des prestations est le canton ou l'organisme responsable commun dont le domaine de compétences comprend la production des prestations en question.

² L'acquéreur des prestations est le canton qui indemnise les prestations.

³ Le producteur des prestations est celui qui réalise effectivement les prestations.

⁴ Le bénéficiaire des prestations est celui qui a recours aux prestations.

⁵ Les demandeurs au sens des articles 13 et 23 sont des bénéficiaires de prestations potentiels.

Titre II Formes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

Art. 9 Formes de la collaboration intercantonale

L'Accord-cadre règle les formes de la collaboration intercantonale suivantes:

- a) les organismes responsables communs;
- b) l'acquisition des prestations.

Deux possibilités sont prévues: soit deux ou plusieurs cantons peuvent fournir conjointement certaines prestations, soit un ou plusieurs cantons peuvent acquérir des prestations auprès d'un autre canton.

Chapitre I Organismes responsables communs

Art. 10 Définitions

¹ Par organisme responsable commun, on entend une organisation ou une installation commune à deux cantons ou plus, qui a pour but de fournir certaines prestations dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

² Les cantons qui participent à un organisme responsable commun sont dénommés cantons partenaires.

Art. 11 Droit applicable

¹ Le droit applicable est le droit où se trouve le siège de l'organisme responsable commun.

² Les règles divergentes prévues par des conventions intercantionales sont réservées.

Art. 12 Droits des cantons partenaires

¹ Les cantons qui font partie d'un organisme responsable commun y disposent d'un droit paritaire de participation aux décisions. Ce droit peut exceptionnellement être pondéré en fonction des engagements financiers respectifs.

² Le droit de participation aux décisions est global et s'étend à tous les domaines concernant la fourniture des prestations.

Art. 13 Egalité des droits d'accès aux prestations

Les demandeurs des cantons partenaires ont tous les mêmes droits d'accès aux prestations.

Art. 14 Surveillance

¹ Les cantons partenaires garantissent une surveillance efficace de la gestion et de l'administration de l'organisme responsable commun.

² Ils confient la tâche de surveillance à des organes adéquats. Tous les cantons partenaires doivent pouvoir siéger au sein des organes de surveillance.

Art. 15 Contrôle de gestion

¹ Des commissions de gestion interparlementaires sont instituées pour contrôler les organismes responsables communs.

² La répartition des sièges est en principe paritaire. Elle peut exceptionnellement se baser sur une clé de financement, laquelle doit toutefois prévoir une représentation minimale pour chaque canton.

³ Les commissions de gestion interparlementaires sont informées à temps et de manière complète des travaux des organismes responsables communs dont elles ont le contrôle.

⁴ Les commissions de gestion interparlementaires peuvent proposer aux cantons partenaires de réviser la convention. Elles disposent d'un droit de participation équitable lors de l'élaboration de mandats de prestations et la définition d'enveloppes budgétaires.

Art. 16 Adhésion

¹ En cas d'adhésion à un organisme responsable commun existant, le canton adhérent verse une contribution d'entrée, destinée à compenser proportionnellement les investissements, calculés à leur valeur actuelle, que les cantons partenaires ont déjà financés.

² Les cantons partenaires ont droit à une part de cette contribution, part fixée au prorata des investissements qu'ils ont financés.

³ La procédure d'adhésion doit être réglée dans les conventions intercantionales concernées.

Art. 17 Sortie

¹ La procédure de sortie ainsi que les conditions de sortie, y compris un éventuel droit du canton sortant à une indemnité, sont à régler dans les conventions intercantionales concernées.

² Les membres sortants répondent des engagements contractés alors qu'ils avaient la qualité de membre.

Art. 18 Dissolution

¹ Le produit d'une éventuelle dissolution et liquidation doit être réparti proportionnellement à la participation des parties à la convention.

² Les cantons partenaires répondent solidairement des obligations existantes au moment de la dissolution. Les règles divergentes prévues par des conventions intercantionales sont réservées.

Art. 19 Responsabilité

¹ Les cantons partenaires répondent des engagements des organismes responsables communs de manière subsidiaire et solidaire.

² Les cantons partenaires répondent des personnes qu'ils délèguent dans les organes intercantonaux.

³ Les règles divergentes prévues par des conventions intercantionales sont réservées.

Art. 20 Information

Les cantons partenaires doivent être informés à temps et en détail des activités de l'organisme responsable commun.

Chapitre II Acquisition des prestations

Art. 21 Formes de l'acquisition des prestations

Les prestations peuvent être acquises au moyen de versements compensatoires, par l'échange de prestations ou sous une forme mixte combinant versements et échange.

Art. 22 Participation de l'acquéreur des prestations

L'acquéreur des prestations dispose en principe au moins d'un droit partiel de participation aux décisions.

Art. 23 Accès aux prestations

¹ Les demandeurs des cantons parties à une convention ont en principe tous les mêmes droits d'accès aux prestations.

² Si l'accès aux prestations est limité, les demandeurs des cantons parties à une convention ont la priorité sur les demandeurs des cantons non parties à la convention.

³ Si l'accès aux prestations est limité, les demandeurs des cantons partenaires ont la priorité sur les demandeurs des cantons acquéreurs des prestations.

Art. 24 Echange d'informations

Le fournisseur des prestations informe périodiquement les acquéreurs sur les prestations fournies.

Titre III Compensation des charges

Chapitre I Principes applicables à la fixation des indemnités destinées à la compensation des charges

Art. 25 Calcul des coûts et des prestations

¹ Pour fixer les indemnités, les cantons établissent un calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible.

² Les cantons parties à une convention définissent les exigences requises pour le calcul des coûts et des prestations.

Art. 26 Bilan des coûts et des bénéfices

¹ Avant le début des négociations, les parties présentent les prestations et les avantages dont elles bénéficient ainsi que les coûts et les effets négatifs qu'elles doivent supporter. Les fournisseurs des prestations justifient les coûts qu'ils doivent assumer.

² Les cantons sont tenus de produire les pièces nécessaires.

Chapitre II Principes applicables aux indemnités**Art. 27 Indemnité pour des prestations dont profitent d'autres cantons**

¹ Les prestations entraînant des coûts importants qui ne sont pas supportés par des bénéficiaires externes aux cantons parties à une convention donnent lieu à des indemnités sous forme de paiements compensatoires par les cantons concernés.

² La fixation de l'indemnité et la définition des éléments particuliers de la convention sont du ressort des parties à une convention.

Art. 28 Critères de l'indemnité

¹ Les coûts globaux moyens servent de base pour déterminer l'indemnité.

² L'indemnité intervient sur la base de constats et est calculée en fonction de l'utilisation effective des prestations.

³ Lors de la fixation de l'indemnité, il est également tenu compte des critères suivants:

- a) droits de participation aux décisions et à la mise en oeuvre accordés ou demandés;
- b) accès garanti à l'offre de prestations;
- c) avantages et désavantages de site importants en lien avec la fourniture ou l'utilisation des prestations;
- d) transparence des pièces justificatives;
- e) rentabilité de la production des prestations.

Art. 29 Indemnité du producteur des prestations

Le fournisseur des prestations s'engage à indemniser le producteur des prestations, pour autant que ce dernier supporte les coûts de production des prestations.

Art. 30 Communes en tant que productrices des prestations

¹ Lorsque les communes sont productrices des prestations, un droit d'audition et de participation doit leur être accordé.

² Une convention intercantonale peut octroyer aux communes ou aux organisations sous leur responsabilité un droit direct à être indemnisées.

Titre IV Règlement des différends**Art. 31 Principe**

¹ Les cantons ainsi que les organes intercantonaux s'efforcent de régler par la négociation ou par la conciliation tout différend portant sur des conventions intercantionales existantes ou prévues.

² Lors de tout différend en lien avec la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, les cantons s'engagent à participer à la procédure de règlement des différends, avant d'intenter une action au sens de l'article 120 alinéa 1 lettre b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005.

³ La procédure de règlement des différends peut également être demandée par des cantons non parties à la convention ainsi que par des organes intercantonaux qui ne relèvent pas de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

Art. 32 Procédure de règlement des différends

La procédure de règlement des différends comporte deux phases. Elle se compose d'une procédure préalable informelle, menée devant la présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux, et d'une procédure formelle de médiation, menée devant la Commission intercantonale pour les conventions. Chaque canton et chaque organe intercantonal peut introduire une procédure de règlement des différends auprès de la présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux en présentant à celle-ci une demande écrite de médiation.

Art. 33 Procédure préalable informelle

¹ A réception de la demande de médiation, la présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux ou toute personne qu'elle aura désignée invite des représentants des cantons concernés à une discussion.

² En accord avec les parties en présence, il peut être fait appel à une personne particulièrement qualifiée dans le domaine de la médiation.

³ Si la procédure préalable informelle ne peut aboutir à un accord dans un délai de six mois, à compter du dépôt de la demande de médiation, la présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux ou la personne qu'elle a désignée introduit la procédure formelle de médiation devant la Commission intercantonale pour les conventions.

Art. 34 Procédure formelle de médiation

¹ La Commission intercantonale pour les conventions informe les parties de l'ouverture de la procédure formelle de médiation.

² Les membres de la Commission intercantonale pour les conventions désignent une personne qui aura qualité de président ou présidente de la procédure de médiation engagée. S'ils ne parviennent pas à s'entendre sur une proposition commune dans le délai d'un mois ou si la personne désignée est récusée par l'une des parties, le ou la présidente du Tribunal fédéral est invité à désigner un ou une présidente pour la procédure de médiation.

³ L'ouverture de la procédure formelle de médiation est notifiée à la Chancellerie fédérale, avec mention de l'objet du litige. Si le litige touche aux intérêts de la Confédération, le Conseil fédéral peut désigner une personne qui participe à la procédure de médiation avec le statut d'observateur.

⁴ Les parties sont habilitées à exposer leurs divergences de vues dans un mémoire adressé à la Commission intercantonale pour les conventions et ont la possibilité de s'exprimer oralement devant cette commission. La négociation fait l'objet d'un procès-verbal.

⁵ Le résultat de la procédure formelle de médiation est consigné par la Commission intercantonale pour les conventions dans un acte à l'attention des parties. Ce document doit également régler la répartition des frais de procédure entre les parties.

⁶ Les parties s'engagent à intenter toute action éventuelle devant le Tribunal fédéral dans les six mois à compter de la notification formelle de l'échec de la procédure de médiation.

⁷ Elles s'engagent à verser au dossier judiciaire les documents de la procédure de conciliation.

Titre V Dispositions finales

Art. 35 Adhésion et sortie

¹ L'adhésion à l'Accord-cadre prend effet par une communication à la Conférence des gouvernements cantonaux.

² Chaque canton peut sortir de l'Accord-cadre par une déclaration à la Conférence des gouvernements cantonaux. La sortie prend effet à la fin de l'année qui suit la déclaration correspondante.

³ La déclaration de sortie peut être déposée au plus tôt pour la fin de la cinquième année après l'entrée en vigueur de l'Accord-cadre et cinq ans après l'adhésion effective du canton sortant.

Art. 36 Entrée en vigueur

L'Accord-cadre entre en vigueur dès que 18 cantons y ont adhéré.

Art. 37 Durée de validité et abrogation

¹ L'Accord-cadre est conclu pour une durée indéterminée.

² L'Accord-cadre devient caduc si le nombre des cantons adhérents tombe au-dessous de dix-huit.

Art. 38 Révision de l'Accord-cadre

Sur demande de trois cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux ouvre une procédure de révision de l'Accord-cadre. La révision entre en vigueur aux conditions de l'article 36.

Adopté par la Conférence des gouvernements cantonaux pour ratification par les cantons :

Berne, 24 juin 2005

Luigi Pedrazzini, cons. d'Etat

Président

Canisius Braun

Secrétaire

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

1.1. Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT)

L'accord-cadre intercantonal (ci-après ACI), que nous présentons pour ratification au Grand Conseil, est lié au projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), accepté en votation populaire le 28 novembre 2004 par 64,3 % des votants et vingt-trois cantons. Seuls Schwyz, Nidwald et Zoug rejetèrent ce projet de réforme. A Genève, il fut accepté par 55,5 % des votants.

La RPT instaure un nouveau type de relations entre les cantons et des cantons avec la Confédération et modifie en profondeur les équilibres institutionnels existants. Les objectifs principaux de la réforme sont de revivifier le fédéralisme par une clarification des tâches et des responsabilités entre la Confédération et les cantons et d'instaurer la transparence et une simplification des flux financiers entre ces deux niveaux de gouvernement. La RPT débouchera également sur une collaboration intercantonale plus marquée. Son application aura des impacts politiques, financiers et organisationnels importants pour notre canton.

L'accord cadre intercantonal (ACI) est l'instrument juridique du volet relatif à la collaboration intercantonale (cf. points 1.3 et 2 de l'exposé des motifs). Il trouve sa base dans la nouvelle loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation de charges (LPFCC), qui fut adoptée par les Chambres fédérales en même temps que les modifications constitutionnelles liées au projet RPT. Ce dernier entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Le projet RPT se caractérise par les éléments suivants :

- a) *Nouvelle répartition d'environ 40 tâches* quant à leur financement, leur exécution et leurs responsabilités.
- b) Suppression de l'octroi des subventions fédérales versées jusqu'ici en fonction de la capacité financière des cantons et remplacement par un système de subventions basées sur des objectifs à atteindre.

- c) Autonomie accrue et plus grande latitude organisationnelle des cantons dans l'utilisation des subventions, désormais distribuées sur la base de conventions-programmes ou de contrats de prestations et versées sous forme de montants globaux et forfaitaires.
- d) *Renforcement*, par le biais de conventions entre cantons, *de la collaboration intercantonale basée sur le principe de la compensation des charges* (tout canton qui entend bénéficier d'une prestation d'un autre canton indemnise ce dernier).

Le présent exposé des motifs a pour objet de présenter l'accord-cadre intercantonal, sa genèse et son contenu ainsi que son articulation avec un autre instrument juridique intéressant les cantons romands, la Convention des conventions¹, conclue le 9 mars 2001 sous l'égide de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) et entrée en vigueur le 23 avril 2002.

1.2. Désenchevêtrement des tâches

Le système de péréquation actuel se caractérise par un grand nombre de subventions et de mesures dont l'effet incitatif et redistributeur est insuffisant en regard des buts initiaux fixés. C'est ainsi que, depuis la mise en place de la péréquation financière en 1959, les disparités cantonales n'ont pas disparu et auraient même tendance à s'aggraver. La répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons est marquée par un fort enchevêtrement des compétences et un grand nombre de tâches exercées en commun, qui posent des problèmes de transparence, de gestion et de coordination.

Le nouveau projet de péréquation financière et de répartition des tâches repose sur trois instruments :

- e) la péréquation des ressources (basée sur le potentiel fiscalement exploitable des cantons),
- f) la compensation des charges socio-démographiques et géo-topographiques,
- g) le désenchevêtrement des tâches et, comme corollaire à ce dernier, renforcement de la collaboration intercantonale.

Le premier instrument de compensation vise à réduire les disparités financières cantonales, le second à compenser le poids excessif des charges cantonales trouvant leur origine soit dans la structure particulière de la

¹ Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger, dite « Convention des conventions » (B 1 03).

population urbaine, soit dans la configuration géographique ou territoriale. Le troisième instrument de la RPT (désenchevêtrement des tâches) vise à répartir les compétences et les responsabilités entre la Confédération et les cantons de manière à éviter une allocation insatisfaisante des moyens et à assurer une meilleure gestion des tâches publiques.

Avec la RPT, sept des dix-sept domaines de tâches communes reviendront à la Confédération et dix seront entièrement assumés par les cantons. Dix-sept domaines demeureront sous la responsabilité de la Confédération et des cantons. L'annexe 1 expose la situation.

1.3. Renforcement de la collaboration intercantonale

La collaboration intercantonale est une réalité qui se développe depuis plusieurs décennies. La mobilité de la population et les caractéristiques du développement économique et social font que les structures territoriales (cantons) correspondent de moins en moins aux nouvelles nécessités. Les cantons sont souvent contraints de trouver des solutions dépassant leurs frontières et d'exécuter en commun les tâches qui sont de leurs compétences. Le nouveau mode de collaboration intercantonale avec compensation des charges proposé dans le cadre de la RPT est en phase avec cette nouvelle réalité.

Les principes de base de la collaboration intercantonale sont fixés dans l'accord-cadre intercantonal (ACI) dont la base légale figure à l'article 13 de la *loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFCC)*, qui précise le contenu minimal de cet accord. L'ACI constitue l'un des piliers de la RPT.

1.3.1. Déclaration de force obligatoire de la collaboration intercantonale

L'ACI trouve son application première dans la mise en œuvre de l'article 48a, alinéa 1 de la Constitution, accepté en votation populaire le 28 novembre 2004. Ce nouvel article énumère neuf domaines de tâches dans lesquels la collaboration intercantonale peut être déclarée obligatoire. L'Assemblée fédérale peut soit donner *force obligatoire générale* à des conventions intercantionales sur demande de 18 cantons (art. 14 LPFCC), soit *contraindre* un ou plusieurs cantons à *l'adhésion*, si la moitié au moins des cantons parties à une convention intercantonale ou dont les négociations ont abouti à un projet final de convention en fait la demande (art. 15 LPFCC). La déclaration de force obligatoire et l'obligation d'adhérer ont une durée de 5 ans au minimum et de 25 ans au maximum. La déclaration de force obligatoire peut être levée si neuf cantons au moins le demandent (art. 14

LPFCC), l'obligation d'adhérer, si la moitié des cantons parties à la convention intercantonale le demande (art. 15 LPFCC).

Les neuf domaines de tâches concernés sont les suivants :

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

A ces neuf domaines sont venus s'ajouter certains éléments relatifs à l'instruction publique, la votation populaire du 21 mai 2006 ayant accepté l'harmonisation dans les secteurs suivants (art. 62 al. 4 Cst) :

- 1) âge d'entrée à l'école et scolarité obligatoire,
- 2) durée et objectifs des niveaux d'enseignement,
- 3) passages au sein du système de formation,
- 4) reconnaissance des diplômes.

L'article. 48a al. 1 de la Constitution a donc été modifié et les lettres b et c remplacées par :

- b) instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al 4;
- c) hautes écoles cantonales.

A noter que le terme "hautes écoles cantonales" regroupe désormais à la fois les hautes écoles spécialisées et les universités cantonales.

Les neuf domaines de tâches cités dans la Constitution ont trait à des politiques publiques porteuses d'économies d'échelle par la mise en commun de ressources dans des secteurs infrastructurels onéreux ou à des domaines dans lesquels il est souhaitable de créer un cadre harmonisé entre les cantons plutôt que de voir se développer des systèmes cantonaux spécifiques. Ces politiques postulent des collaborations intercantionales accrues (mise à disposition de ressources, accès possible à d'autres collectivités). On ne fait plus seulement appel au volontariat des cantons pour renforcer la

collaboration intercantonale. Sous cet angle, l'ACI est garant du fédéralisme coopératif.

1.3.2. La compensation des charges

La nouvelle approche collaborative s'accompagne d'un instrument important d'équilibre régional: la *compensation des charges*. Les cantons peuvent en effet devenir acquéreurs, contre indemnité, de prestations fournies par d'autres. En contrepartie, cofinçant des prestations, ils se voient accorder un droit de consultation et de codécision. Ce principe cherche à établir un équilibre entre les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations. La compensation des charges est décrit de façon plus détaillée aux points 2.3.1 à 2.3.3.

2. L'accord-cadre intercantonal (ACI)

2.1. Principales caractéristiques

La collaboration intercantonale préconisée par l'ACI vise à assurer une exécution des tâches fondée sur les principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience en se conformant au principe de la subsidiarité (chaque niveau prend en charge les tâches qu'il est le mieux à même d'assumer).

L'ACI repose sur l'article 13 PFCC dont le contenu est le suivant :

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

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

En tant qu'accord-cadre, l'ACI fixe donc les principes généraux, la procédure et les conditions minimales à respecter dans la mise en œuvre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Il permet d'établir une sorte de « Constitution de la collaboration intercantonale » et d'éviter que les questions de principe soient rediscutées à chaque fois. Les règles communes ne sont évidemment applicables que si des conventions intercantionales spécifiques sont établies.

L'ACI s'applique principalement aux domaines de tâches mentionnés à l'article 48a al. 1 de la Constitution fédérale mais les cantons peuvent également décider de soumettre à l'ACI des conventions conclues dans d'autres domaines (art. 1 al. 3 ACI).

L'ACI entrera en vigueur dès que 18 cantons y auront adhéré (article 36 ACI). Actuellement, 15 cantons l'ont ratifié : Soleure, Appenzell Rhodes Intérieures, Glaris, Schwyz, Uri, Argovie, Nidwald, Grisons, Obwald, Neuchâtel, Lucerne, Fribourg, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Tessin. Le projet est pendant auprès de plusieurs autres parlements cantonaux et dans les autres cantons, le message y relatif est en préparation.

Sur la base de l'article 14 al. 1 lit. a LPFCC, l'Assemblée fédérale peut, par une procédure particulière ultérieure, donner *force obligatoire générale à l'ACI* si au moins 21 cantons le demandent. La déclaration de force obligatoire de l'ACI est soumise au référendum facultatif. Limitée dans le temps (5 ans au minimum, 25 ans au maximum), elle peut être levée si au moins 6 cantons le demandent.

Un commentaire article par article des dispositions de l'ACI est fourni dans le document complémentaire annexé, préparé par le bureau de la Conférence des gouvernements cantonaux (ci-après CdC). Nous vous proposons une brève présentation de la structure et du contenu de l'ACI et une discussion des articles de l'accord revêtant une importance particulière pour le parlement cantonal et les communes.

2.2. *Genèse de l'ACI*

Vu le caractère intercantonal de l'accord, l'élaboration de l'ACI a été placée dès le départ sous la responsabilité de la CdC, créée par les cantons en octobre 1993.

L'ACI a fait l'objet de plusieurs versions. Le premier projet a donné lieu à de laborieuses discussions. Faisaient notamment problème la position des parlements cantonaux dans la collaboration intercantonale et l'application, *au niveau intracantonal*, des principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

Une version remaniée de l'ACI fut adoptée par l'assemblée plénière de la CdC le 6 octobre 2000. Les gouvernements cantonaux furent alors invités à signer une déclaration d'intention favorable à l'ACI, selon laquelle le gouvernement était prêt à parapher l'ACI sous réserve de la ratification par le parlement cantonal et à la condition que le paquet global RPT lui paraisse acceptable. Le canton de Genève, tout en exprimant une position de principe positive, s'abstint, car il jugeait la démarche prématurée en regard des nombreuses incertitudes constellant encore le projet RPT à l'époque. Fribourg, Neuchâtel et Appenzell Rhodes-Intérieures en firent de même. Les 22 autres cantons et demi-cantons signèrent la déclaration d'intention.

La version initiale de l'ACI fut complétée en octobre 2001 par des dispositions sur la procédure de règlement des différends. Elle fut examinée par les Chambres fédérales en octobre 2003 mais celles-ci décidèrent de renvoyer aux cantons la responsabilité de l'élaboration de l'accord.

L'on avait par ailleurs constaté que le document manquait de clarté et que d'importantes lacunes subsistaient au niveau des dispositions relatives à la répartition des coûts. Un groupe de travail fut mis en place par la CdC, dans lequel les cantons romands ne furent malheureusement représentés que par un seul délégué. Le groupe de travail estima qu'il serait adéquat d'élargir le domaine d'application de l'ACI en introduisant la possibilité de fonder d'autres conventions intercantionales sur cet accord et en ouvrant la procédure de règlement des différends à d'autres conflits intercantonaux. Ces suggestions furent introduites dans le projet définitif d'ACI.

Consultés durant l'automne 2004, les gouvernements de 25 cantons, dont Genève, approuvèrent globalement cette nouvelle proposition. Les parlements des cantons de Vaud et du Valais déposèrent une prise de position distincte. Dans sa réponse du 8 septembre 2004, le canton de Genève tenta d'améliorer les droits de participation des cantons partenaires dans les organismes responsables communs et dans les commissions de contrôle de gestion mais sa démarche n'aboutit pas².

La version définitive de l'ACI fut soumise à l'Assemblée plénière de la CdC le 24 juin 2005. Elle fut adoptée à l'unanimité des cantons, à l'exception de ceux de Neuchâtel et de Vaud, qui s'abstinrent pour des raisons liées à la problématique des droits conférés aux parlements cantonaux.

Par courrier du 5 juillet 2005, la CdC transmet aux gouvernements cantonaux la version adoptée de l'ACI jointe au présent projet de loi en les invitant à engager la procédure de ratification par leur parlement cantonal dans les plus brefs délais. L'objectif visé est une adhésion avant l'entrée en vigueur de la RPT le 1er janvier 2008. L'adhésion d'un canton prend effet par une communication du gouvernement cantonal à la CdC.

2.3. *Structure de l'ACI et contenu*

L'ACI est divisé en cinq parties. La première contient des dispositions générales et fixe les principes fondamentaux et les notions de base utilisées dans l'accord. Elle précise les compétences et les attributions respectives de la CdC et de la commission intercantonale pour les conventions (CIC), créée pour mener la procédure de médiation en cas de différends.

La deuxième partie de l'ACI traite des deux formes de collaboration intercantonale possibles : organismes responsables communs d'une part, acquisition de prestations d'autre part (définition, délimitation, fonctionnement).

² L'article 12 ACI stipule que les cantons qui font partie d'un organisme intercantonal y disposent d'un droit *paritaire* de participation aux décisions. Il prévoit que ce droit peut *exceptionnellement* être pondéré en fonction des engagements financiers. Le canton de Genève souhaitait que le droit de participation pondéré constitue une alternative au droit de participation paritaire et non une exception. Citons pour mémoire la Convention intercantonale sur la médecine de pointe, dans laquelle le canton de Zurich refusa de disposer d'un poids égal à celui des autres cantons dans l'organisme commun du fait qu'il était le plus grand contributeur.

La troisième partie de l'ACI aborde de manière plus détaillée la question de la compensation des charges. Elle précise les modalités de fixation des indemnités et détermine les principes qui président à l'attribution de ces dernières.

La quatrième partie de l'ACI est consacrée au règlement des différends. Une procédure en deux phases est prévue : démarche préalable informelle auprès de la présidence de la CdC (conciliation) puis, en cas d'échec, procédure formelle de médiation devant la Commission intercantonale pour les conventions (CIC), composée de 6 membres nommés par la CdC pour 4 ans, avec représentation des régions linguistiques. Ce n'est qu'en cas d'échec de la procédure formelle de médiation que les cantons pourront saisir le Tribunal fédéral (ACI, art. 34 al. 6).

Dans les dispositions finales, l'ACI règle les modalités d'adhésion et de sortie de l'accord pour les cantons et traite de l'entrée en vigueur, de la durée de validité et de la révision de l'accord.

L'ACI est conclu pour une durée indéterminée. Une révision de l'ACI peut être engagée par la CdC sur demande de 3 cantons. La proposition entre en vigueur si elle est acceptée par 18 cantons ayant adhéré à l'ACI.

Quelques articles, commentés ci-après, présentent un intérêt particulier pour les cantons.

2.3.1. Formes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (art. 9 à 20 ACI)

L'ACI prévoit deux formes de collaboration intercantonale (art. 9) :

- h) la fourniture de certaines prestations par le biais d'organismes responsables communs,
- i) l'acquisition de prestations par un canton auprès d'un autre.

Par organisme responsable commun, on entend, selon l'art. 10 ACI « une organisation ou une installation commune à deux cantons ou plus, qui a pour but de fournir certaines prestations dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ». Les cantons sont libres dans le choix de la forme d'organisation de cet organisme. Toutefois, l'établissement de droit public est privilégié.

L'acquisition de prestations (art. 21 à 24 ACI) est une forme plus simple de collaboration intercantonale. Elle ne devrait s'appliquer qu'aux collaborations entre deux cantons. Les indemnités sont fixées selon les mêmes principes que ceux applicables aux organismes responsables communs (art. 25 à 30 ACI).

2.3.2. La compensation des charges (art. 25 à 28 ACI)

L'un des éléments les plus intéressants de l'ACI concerne la compensation des charges. En effet, l'accord-cadre introduit la notion de versements compensatoires entre cantons bénéficiaires et cantons producteurs de biens ou de services publics. Il s'agit également de lutter contre les effets de débordements (théorie dite « du passager clandestin »). Les infrastructures et les prestations fournies notamment par les cantons-centres sont en effet de plus en plus souvent utilisées par les citoyens d'autres cantons sans que ceux-ci n'en assument les frais. L'ACI, en luttant contre ce phénomène, introduit un certain correctif.

Pour fixer le montant des versements compensatoires, les cantons établissent un calcul « transparent et compréhensible » (article 25 ACI) du coût des prestations qu'ils offrent. Les indemnités sont versées en fonction de « l'utilisation effective des prestations » par un autre canton (article 28). Des négociations seront donc nécessaires entre partenaires à une convention. En contrepartie, les cantons qui versent des indemnités compensatoires se voient reconnaître un droit de participation aux décisions.

Les dispositions relatives à la compensation des charges présentent visiblement un intérêt particulier pour les cantons qui, comme Genève, sont producteurs de prestations. Toutefois, un certain nombre d'éléments doit encore être affiné pour que l'ACI développe tous ses effets. Ainsi, l'accord-cadre précise, à son article 28, que « l'indemnité intervient sur la base de constats » et est basée « sur la transparence des pièces justificatives ». Une comptabilité analytique paraît donc nécessaire pour établir le coût réel des prestations fournies. D'autres notions n'ont pas encore été éprouvées à large échelle. Ainsi l'exigence de tenir compte des « avantages et désavantages de site importants en lien avec la fourniture ou l'utilisation des prestations » ou la notion de « coûts globaux moyens » servant de base pour déterminer l'indemnité ou le prix. Nous ne sommes donc pas à l'abri de conflits d'interprétation à la fois d'ordre politique et financier.

2.3.3. Contrôle de gestion des organismes responsables communs (art. 14 et 15)

Selon l'article 14 ACI, les cantons partenaires doivent assurer la haute surveillance de la gestion et de l'administration des organismes responsables communs mis en place dans le cadre des conventions. Ils confient cette responsabilité à des « organes adéquats », dans lesquels une représentation paritaire est garantie à tous les cantons partenaires. Cette représentation peut exceptionnellement se baser les engagements financiers respectifs, tout en garantissant une représentation minimale de chaque canton.

L'article 15 ACI prévoit que ces « organes adéquats » prennent la forme de commissions de gestion interparlementaires. Celles-ci disposent d'un droit de participation équitable lors de l'élaboration de mandats de prestations et au moment où se définissent les enveloppes budgétaires. Elles peuvent également proposer aux cantons partenaires la révision d'une convention. Les modalités de désignation des délégués cantonaux au sein des commissions et les relations de ces dernières avec leur gouvernement respectif sont laissées à la responsabilité de chaque canton.

D'une manière générale, l'existence des commissions de gestion renforce l'implication des parlements cantonaux dans la collaboration intercantonale et étend leurs possibilités d'intervention. Elle constitue un *progrès* par rapport aux droits accordés actuellement aux parlementaires en matière de conventions intercantionales dans de nombreux cantons suisses.

2.3.4. La collaboration intracantonale assortie d'une compensation des charges (art. 3)

L'article 3 ACI stipule que « Les cantons s'engagent à appliquer les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale » prévus pour la collaboration intercantonale, « par analogie aussi *dans les relations internes à chaque canton* ». L'article 3 ACI ne précise cependant pas comment ces principes doivent être appliqués. Il se limite à transposer l'article 13 let. g LPFCC (dont il découle directement), qui oblige les cantons à définir dans l'ACI dans quelle mesure les principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges s'appliquent aussi aux relations intracantonales (entre les cantons et leurs communes).

L'article 30 ACI prévoit deux autres dispositions en faveur des communes. Son alinéa 1 précise que « lorsque les communes sont productrices des prestations, un droit d'audition et de participation doit leur être accordé » et l'alinéa 2 que « une convention intercantonale peut octroyer aux communes ou aux organisations sous leur responsabilité un droit direct à être indemnisées ».

L'article 13 let.g LPFCC et, par extension, l'article 3 ACI répondent à une revendication conjointe de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des communes suisses (ACS). Ils traduisent un souci de trouver un équilibre entre les intérêts des communes et des villes, des cantons et de la Confédération. Estimant que cet objectif était atteint, l'UVS et l'ACS sont intervenues en faveur de la RPT lors de la campagne précédant la votation populaire du 28 novembre 2004.

Associées à l'élaboration de la RPT, les organisations faîtières des villes et des communes restent impliquées dans la phase actuelle de mise en œuvre. C'est ainsi que les villes et les communes sont représentées au Conseil de direction politique de la RPT (un représentant), au sein de l'organe directeur (deux représentants) et dans tous les groupes de projets traitant de sujets les concernant.

2.4. Position des parlements cantonaux dans l'ACI

Les droits des parlements cantonaux dans l'ACI sont précisés à l'article 4, alinéa 1. Celui-ci prévoit que « les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les parlements cantonaux à temps et de manière complète des conventions existantes ou prévues en matière de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ».

Lors de l'élaboration de l'ACI, cette formulation suscita rapidement les réactions négatives de parlementaires de Suisse occidentale, qui la jugèrent insuffisante pour combler le « déficit démocratique » imputé de manière récurrente aux conventions intercantionales.

Les réactions furent particulièrement vives dans les six cantons romands (Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud) signataires, le 9 mars 2001, de la *Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger* dite « Convention des conventions », entrée en vigueur le 23 avril 2002. Mise en place sur l'instigation du Forum interparlementaire romand (FIR), la Convention de conventions va plus loin que l'ACI en ce qui concerne la participation des parlements cantonaux à la négociation de conventions intercantionales (voir point 3.1).

Les questions, soulevées en particulier par les parlementaires des cantons de Vaud et du Valais, furent discutées à deux reprises entre des représentants de la CdC et des parlements cantonaux, à Bellinzone et à Sion. Une résolution adoptée à Sion « invita la CdC à instituer une procédure *interparlementaire* qui permette de modifier les projets de conventions avant leur ratification ». Dans ses diverses réponses, la CdC fit remarquer que l'ACI se contentait de poser des exigences minimales concernant le droit de participation des parlements à la négociation et que « Pour le reste », comme le précise l'art. 4 al. 2 ACI, « les droits de participation des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal », donc individuellement et en fonction du droit en vigueur et des usages locaux³.

³ Il est à signaler, dans ce cadre, qu'une loi cantonale sur la collaboration intercantonale ne serait pas incompatible avec l'ACI. Une initiative parlementaire a

Peu avant l'adoption définitive de l'ACI en juin 2005, le Forum interparlementaire romand demanda encore à la CdC de modifier l'art. 4 al. 2 de l'ACI de façon que les droits de participation des parlements cantonaux puissent être « réglés par le droit cantonal *ou intercantonal* ». Cette demande, qui aurait permis une participation des parlements cantonaux similaire à celle fixée dans la Convention des conventions, n'eut pas d'écho.

D'autres propositions allant dans le même sens furent également rejetées lors de la procédure d'apurement définitif de l'accord. Mentionnons celle du canton de Fribourg de conférer aux parlements cantonaux non seulement un droit à l'information, mais également à la consultation et un droit de proposition dans la phase d'élaboration des conventions. Cette proposition fut également rejetée.

3. La Convention des conventions

Selon le principe de la séparation des pouvoirs, la représentation du canton à l'extérieur, les négociations de conventions avec d'autres cantons et la participation à des conférences intercantionales font partie des droits du gouvernement. En d'autres termes, le Grand Conseil ne peut pas amender le contenu de conventions intercantionales, mais uniquement les accepter ou les refuser globalement, au stade de la ratification. L'amélioration de la participation des parlements cantonaux à l'adoption de conventions intercantionales a été au centre de la réflexion des cantons romands. Cette démarche a abouti à l'élaboration de la Convention des conventions et à sa ratification en 2001 par les six cantons de Suisse romande.

été déposée à cet effet dans le canton de Fribourg (motion- Markus Bapst/Benoît Rey du 9 septembre 2005, N° 119.05). Le canton de Vaud a proposé une modification de la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil (LGC) introduisant les dispositions de la Convention des conventions et prévoyant, en cas d'urgence, une procédure de consultation du président de la Commission des affaires extérieures, qui pourra se prononcer au nom de la commission.

3.1. *Contenu de la Convention des conventions*

La Convention des conventions fixe la procédure, les modalités et les règles communes à l'établissement de conventions entre cantons. Elle va plus loin que l'ACI dans l'implication des parlements cantonaux romands, comme le montre la présentation du contenu de quelques-unes de ses dispositions.

j) *Désignation d'une commission des Affaires extérieures du Grand Conseil*

L'article 2 de la Convention des conventions charge le parlement de chacun des cantons contractants de désigner une commission chargée de traiter des affaires extérieures. Pour Genève, il s'agit de la *Commission des affaires communales, régionales et internationales*.

L'article 3 prévoit que le gouvernement de chacun des cantons contractants adresse périodiquement au parlement un rapport sur sa politique extérieure. La commission des affaires extérieures l'examine et propose au parlement d'en prendre acte.

k) *Consultation de la commission*

Article 4 : Lors de négociations de conventions intercantionales ou de traités du canton avec l'étranger, le gouvernement *consulte* la commission des affaires extérieures sur les lignes directrices du mandat de négociation, avant de les arrêter ou de les modifier. Il informe la commission sur la poursuite des négociations.

l) *Commission interparlementaire*

Article 5 : Avant de conclure ou d'amender une convention intercantonale ou un traité avec l'étranger auxquels sont associés plusieurs cantons, les cantons contractants conviennent d'instituer une commission interparlementaire (CIP), composée de 7 représentants par canton concerné, désignés par le parlement. La CIP peut prendre position dans un délai suffisant fixé par les gouvernements sur le résultat des négociations, *avant* la signature de la convention intercantonale ou du traité. Les gouvernements informent la CIP de la suite donnée à ses observations au plus tard lors de la signature de la convention. La CIP peut toutefois demander aux gouvernements que cette information lui soit communiquée avant la clôture de ses travaux et formuler le cas échéant des *amendements ou de nouvelles propositions*.

m) Contrôle parlementaire

Article 8 : Les cantons contractants conviennent de prévoir, dans toute convention créant une institution intercantonale, un *contrôle parlementaire coordonné* sur cette institution, dans la mesure où la part du budget annuel prise en charge par chacun des cantons dépasse en moyenne 1 million de francs. Ce contrôle est exercé par une commission interparlementaire dont la composition et les compétences sont prévues dans la convention créant l'institution et qui établit un rapport écrit au moins une fois par an.

La Convention des conventions prévoit donc deux types d'organes, une commission interparlementaire chargée de se prononcer sur l'élaboration de la convention (art. 5) et une commission de gestion (également interparlementaire) qui contrôle l'institution créée par une convention (art. 8).

3.2 Mise en œuvre de la Convention des conventions

3.2.1. Trois cas de mise en œuvre

La Convention des conventions a déjà été appliquée avec succès dans les 3 cas suivants :

- n) Concordat sur les entreprises de sécurité (2003),
- o) Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) du 24 mars 2005 et
- p) Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (concordat latin sur la détention pénale des adultes) du 10 avril 2006.

L'application de la Convention des conventions peut cependant présenter des difficultés de mise en œuvre :

- q) La constitution de commissions interparlementaires (CIP) peut s'avérer laborieuse : en effet, 7 députés par canton (jusqu'à 42 au total) doivent se réunir pour prendre connaissance des résultats des négociations et se prononcer à leur sujet.
- r) Le mécanisme institué par la Convention des conventions fait courir le risque de retarder l'entrée en vigueur d'une convention. Toutefois, si la commission interparlementaire est convoquée suffisamment tôt, sa réunion peut au contraire accélérer le processus de ratification en préparant les débats dans les parlements cantonaux.
- s) Les parlements ne peuvent que se prononcer sur un texte de convention déjà élaboré, en principe par les conférences spécialisées. Leur

intervention, entre la négociation proprement dite de la convention et sa ratification, laisse peu de place à des amendements substantiels. Toutefois, des modifications utiles ont été apportées par le Grand Conseil genevois à la Convention sur la détention pénale des mineurs.

3.2.2 *Interpellation urgente au Grand Conseil genevois*

Le 20 octobre 2004, le député Thierry Charollais déposait une interpellation urgente écrite au Grand Conseil genevois, dans laquelle il mettait en lumière les faiblesses de l'ACI concernant notamment les droits des parlements cantonaux.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat soulignait que le canton de Genève a l'obligation constitutionnelle de soumettre toutes les conventions intercantionales à l'approbation du Grand Conseil. La Convention des conventions ne fait que confirmer cet état de fait. Le Conseil d'Etat arrivait à la conclusion que les parlements des cantons parties à la Convention des conventions se trouvent dans « une situation sensiblement plus favorable que celle de leurs homologues des autres cantons », même s'il convenait que la Convention des conventions est perfectible.

4. **Rapports entre l'ACI et la Convention des conventions**

4.1 *Avis de droit*

Au vu de ce qui précède, se pose la question du rapport entre les deux conventions et, singulièrement, du champ d'application de l'ACI par rapport à celui de la Convention des conventions. Au contraire de l'ACI, la Convention des conventions ne concerne que les cantons romands et réserve des possibilités d'interventions plus substantielles de la part des parlements cantonaux que l'accord-cadre de portée nationale.

Un avis de droit sur la compatibilité et l'articulation entre l'ACI et la Convention des conventions a été confié en 2005 par la CGSO au Professeur Auer, de l'Université de Genève. Celui-ci déposa son avis de droit ⁴ le 20 mai 2005.

⁴ *La compatibilité de la « Convention des conventions » avec l'Accord-cadre intercantonal portant sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges*, professeur Andreas Auer, Faculté de droit de l'Université de Genève, mai 2005.

Le Professeur Auer arriva à la conclusion que les deux instruments juridiques que sont l'ACI et la Convention des conventions peuvent être utilisés de manière conjointe et qu'il n'existe *pas* entre eux *d'incompatibilité manifeste*. La Convention des conventions ne doit pas subir de modification formelle en prévision de l'entrée en vigueur prochaine de l'ACI et ses dispositions essentielles peuvent subsister. C'est ainsi que les articles 2 (nomination d'une commission des Affaires extérieures) et 3 (rapport du gouvernement au Parlement sur sa politique extérieure) et en principe l'article 4 (consultation de la commission des Affaires extérieures lors de négociations de conventions intercantionales) peuvent être maintenus. L'article 5 (institution d'une commission interparlementaire) n'est pas non plus menacé : en effet, son mécanisme peut être étendu de façon pragmatique aux cantons tiers parties à une convention régionale romande, pourvu que ces cantons veuillent bien y consentir de cas en cas.

L'avis de droit met néanmoins en évidence un *problème de compatibilité* entre deux articles au contenu fort proche : l'article 8 de la Convention des conventions, qui institue un contrôle parlementaire sur les institutions créées par une convention intercantonale et l'article 14 ACI, qui met en place un mécanisme de contrôle de gestion sur les organismes responsables communs, par le biais de commissions de gestion interparlementaires. Ces deux types de contrôles ne sont pas compatibles car les cantons ne pourront pas envoyer des représentants en même temps dans ces deux commissions. Toutefois, l'application de l'article 8 est facultative. Le Professeur Auer est donc d'avis qu'« *il n'est pas indispensable d'abroger formellement cette disposition* ». Le cas échéant, « *elle ne sera simplement plus appliquée.* » (Rapport Auer p. 17)

4.2. Application de la Convention des conventions à la ratification de l'ACI

L'avis de droit du Professeur Auer précise que les articles 4, 5, 6 et 8 de la Convention des conventions ne s'appliquent pas à la ratification de l'ACI lui-même, ce qui justifie le fait que les parlements des cantons romands n'aient pas été intégrés dans le processus de négociation de l'ACI.

4.3. Conséquences d'une adhésion à l'ACI sur les droit des parlements cantonaux

Quelles sont les conséquences d'une adhésion à l'ACI sur la capacité du Grand Conseil à participer à la négociation de conventions intercantionales ? Trois cas de figure doivent être distingués. Les deux premiers s'appliquent aux collaborations qui se déploient à l'échelle régionale. Le troisième concerne les collaborations développant une *dimension nationale*.

4.3.1. Conventions à l'échelle régionale

Pour les *collaborations intercantionales impliquant uniquement des cantons romands*, une adhésion à l'ACI n'entraîne pas de conséquence négative pour les parlements. La Convention des conventions s'appliquera, notamment dans son article 5 (institution d'une commission interparlementaire et consultation de celle-ci avant la signature de la convention intercantonale), qui n'est pas contraire à l'article 4 de l'ACI. Rappelons que celui-ci ne fixe que des exigences minimales pouvant être dépassées si les cantons qui collaborent le jugent nécessaire.

Pour les collaborations intercantionales *impliquant*, d'une part, *des cantons signataires de la Convention des conventions* et, d'autre part, *un ou plusieurs cantons tiers*, une solution pragmatique peut être trouvée, selon le Professeur Auer. Elle consiste à inviter le ou les cantons tiers (non soumis à la Convention) à désigner des représentants au sein de la Commission interparlementaire (CIP). « *S'il (le canton tiers) décide de donner suite à cette invitation, qui ne peut se fonder sur aucune disposition conventionnelle contraignante, la CIP ainsi recomposée sera en mesure d'accomplir pleinement sa mission, qui est d'associer les parlements de tous les cantons concernés à la négociation de la convention en cause. S'il (le canton tiers) décide de ne pas y donner suite, la CIP se réunira dans une composition certes incomplète, mais qui est conforme à l'article 5 de la Convention. La situation serait la même que dans l'hypothèse, nullement académique, où l'un des cantons contractants omettrait de désigner ses représentants à la CIP, ou que ceux-ci, pour une raison ou une autre, ne participeraient pas à une réunion de celle-ci.* » (Rapport Auer, p. 14).

4.3.2. Conventions à l'échelle nationale

Le dernier cas de figure, le plus problématique du point de vue de l'implication des parlements cantonaux romands dans le processus de négociation, est celui des *conventions de portée nationale*, pour lesquelles les dispositions de l'ACI s'appliquent. Or celles-ci ne prévoient pas la participation des parlements aux négociations mais seulement leur information « à temps et de manière complète »⁵.

⁵ Les cantons qui désireraient adhérer à une convention intercantonale spécifique basée sur l'ACI devront au préalable ratifier l'accord-cadre intercantonal car ce dernier pose le cadre du fonctionnement de la convention particulière, notamment en ce qui concerne les commissions de gestion et la procédure de règlement des différends.

Les dispositions de l'article 5 de la Convention des conventions ne peuvent pas s'appliquer à une convention de portée nationale, celle-ci dépassant manifestement le cadre régional de ladite Convention. Cependant, seuls trois domaines de collaboration intercantonale paraissent aujourd'hui de portée nationale. Ce sont l'instruction publique (nouvelles dispositions acceptées en votation populaire le 20 mai 2006, art. 48a al.1 lit. b Cst), les hautes écoles cantonales (lit. c) et la médecine de pointe (lit. h).

Dans la plupart des domaines de collaboration intercantonale prévus à l'article 48a de la Constitution, on aura affaire à des conventions régionales et les dispositions de la Convention des conventions relatives à la procédure interparlementaire s'appliqueront ou pourront s'appliquer. Il s'agit de la gestion des déchets (lit. e), de l'épuration des eaux usées (lit. f), des transports en agglomération (lit. g) et des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées (lit. i).

De même, la *révision des conventions en vigueur* se fera en appliquant la procédure interparlementaire prévue par la Convention des conventions. Pour mémoire, citons les conventions relatives à l'art. 48a de la Constitution auxquelles le canton de Genève a adhéré aux:

- t) Concordat du 24 octobre 1984 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ;
- u) Concordat intercantonal créant une Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), du 9 janvier 1997 ;
- v) Protocole d'accord entre les bureaux des Grands Conseils et les gouvernements des cantons concernés relatif au contrôle parlementaire sur la HES-SO, du 28 janvier 2000 ;
- w) Convention intercantonale créant la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande (HES-S2), du 6 juillet 2001 ;
- x) Convention intercantonale relative à la Haute école de théâtre de Suisse romande (HETSR) du 31 mai et 27 septembre 2001.
- y) *Projet de concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures (en phase de ratification dans les cantons romands et du Tessin).*

En conclusion, la Convention des conventions devrait pouvoir s'appliquer à la ratification ou à la modification de la plupart des conventions qui tombent dans le champ d'application de l'ACI, à savoir les domaines de tâches fixés à l'art. 48a Cst. Seuls l'instruction publique, les hautes écoles

cantonales et la médecine de pointe paraissent à priori exclu du champ d'application de la Convention des conventions.

4.4. Révision de la Convention des conventions

L'un des problèmes posés par la Convention des conventions est *l'extension à des non-signataires* des dispositions de l'article 5 (institution d'une commission interparlementaire). Le Professeur Auer esquisse deux solutions possibles :

- z) Exclure d'emblée du mécanisme de la CIP les conventions touchant aux neuf domaines de tâches de portée nationale. Cela nécessiterait une modification formelle de la convention des conventions (restriction de l'article 5).
- aa) Modifier formellement l'article 4 de l'ACI et prévoir l'introduction d'une procédure interparlementaire permettant de modifier les projets de convention avant leur ratification, à l'image des CIP instaurées par la Convention des conventions.

Sur la base des conclusions du Professeur Auer, la CGSO décida, en septembre 2005, de procéder à une révision de la Convention des conventions dans le but de préciser son champ d'application et d'intégrer certaines réflexions du Professeur Auer. Le groupe de travail constitué à cet effet a rendu ses conclusions en juin 2006. La GCSO a pris acte du projet de révision de la Convention et le soumettra après l'entrée en vigueur de l'ACI.

A ce propos, il convient de noter que le Grand Conseil du canton de Neuchâtel (Groupe socialiste) a déposé, le 27 juin 2006, un postulat invitant le Conseil d'Etat à « proposer, dans le cadre de la prochaine révision de la Convention des conventions, que les projets de conventions de niveau fédéral puissent être examinés par des parlementaires romands au cours de la phase de consultation, en vue de coordonner les prises de position des cantons de la Suisse occidentale ».

Les travaux entrepris par la CGSO dans l'optique d'une révision de la Convention des conventions n'ont pas d'incidence directe sur l'ACI et ne justifient pas un report de sa ratification. L'ACI et la Convention des conventions, actuelle ou future, peuvent coexister sans problème majeur.

5. Conséquences sur le développement de la collaboration intercantonale

D'une manière générale, l'ACI peut être considéré comme un élément de renforcement de la collaboration intercantonale et une contribution importante à un meilleur respect du principe d'équivalence fiscale (concordance des cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires d'une prestation étatique). En fixant des principes de base et un contenu minimal aux conventions intercantionales, il est de nature à faciliter et à accélérer la négociation de nouveaux accords intercantonaux.

La compensation des charges – élément constitutif de l'ACI – est particulièrement intéressante pour les cantons fortement producteurs de prestations comme l'est Genève dans un certain nombre de domaines, même si la mise en œuvre des dispositions relatives aux indemnités ou aux échanges de prestations entre cantons est encore entachée de beaucoup d'incertitudes et même si Genève est, dans certains cas (handicap par exemple) demandeur et non producteur de prestations.

De même, l'extension de l'ACI aux relations du canton avec les communes (portée intracantonale de l'ACI) est de nature à modifier en profondeur les institutions du canton et la fourniture des services publics, pour autant que le canton décide d'appliquer l'ACI dans sa dimension intercommunale.

6. Conséquences financières

La ratification de l'ACI n'aura pas de conséquences financières directes pour le canton ni de conséquences en matière de personnel.

En revanche, les conventions spéciales fondées sur l'ACI pourraient avoir de telles conséquences. Elles seront soumises à la ratification du Grand Conseil et, en fonction de leur portée (régionale ou nationale), à la participation de ce dernier aux négociations.

7. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le projet de loi portant adhésion à l'ACI. Il estime que la ratification est une suite logique de l'acceptation du projet RPT par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004.

L'adhésion ne devrait avoir que peu de conséquences sur les droits de participation du Grand Conseil aux conventions intercantionales en discussion ou prévues. La Convention des conventions s'applique aux conventions signées entre cantons romands et à celles impliquant des cantons non

signataires, étendant ses bénéficiaires à ces derniers sur une base volontaire. Or les conventions prévues à l'article 48a Cst (collaboration intercantonale obligatoire) donneront naissance dans la plupart des cas à des conventions régionales. Cette perspective contribue donc à relativiser les inconvénients que les députés des cantons signataires de la Convention des conventions peuvent voir dans l'ACI.

Pour les conventions de portée nationale, c'est l'ACI qui s'applique.

Le Conseil d'Etat estime en conclusion que l'article 4 ACI, appliqué en parallèle avec la Convention de conventions, préserve de manière adéquate les droits du Grand Conseil. En fixant dans cet article des dispositions minimales relatives à l'information des parlements — dispositions inexistantes à ce jour à l'échelle nationale — l'ACI constitue un *progrès* en matière de participation des parlements cantonaux aux accords de collaboration intercantonale de portée nationale.

Le développement du fédéralisme coopératif lié à la mise en œuvre de l'ACI débouchera sur des collaborations horizontales et sur une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des citoyens. Ces objectifs ne peuvent que rencontrer l'approbation du Conseil d'Etat. L'existence de l'ACI devrait, à moyen terme, s'avérer fructueuse pour le canton de Genève car il permettra l'application du principe de la compensation des charges à l'égard de cantons bénéficiaires de prestations fournies par le canton dans les domaines des transports, de la formation, de la santé ou de la gestion des déchets par exemple.

L'ACI pourrait également nourrir de manière approfondie la réflexion actuellement menée quant à la péréquation intercommunale. Il pose en effet des exigences garantissant aux communes un respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale dans les relations internes au canton. Ces exigences répondent aux souhaits exprimés par les associations faïtières communales (UVS et ACS).

Enfin, l'adhésion à l'ACI n'hypothèque pas les réflexions actuellement menées au niveau des cantons romands au sujet de la Convention des conventions, dont une application plus efficace pourrait être recherchée, même sans révision du texte lui-même.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- bb) Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (dite Convention des conventions), du 9 mars 2001*
- cc) Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), du 3 octobre 2003*

Vade-mecum pour une interprétation commune de la Convention

RS 134.11

Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger

Conclue le 9 mars 2001
Entrée en vigueur le 23 avril 2002
(Etat le 23 avril 2002)

L'application de la Convention a mis en évidence la lourdeur et la lenteur des processus prévus. Les organes des parties contractantes ressentent la nécessité de disposer de formes simplifiées lors de l'examen de certaines conventions qui ne justifient pas, pour différents motifs, la mise en œuvre de processus aussi lourds. La pratique a aussi mis en exergue l'impraticabilité de certains mécanismes. *Le présent vade-mecum se veut une aide à l'interprétation de la Convention dans le but de permettre son application la plus efficace et efficiente possible.* La Convention doit être un outil au service d'un objectif qui est la participation des Parlements dans le cadre de l'élaboration du droit intercantonal. Cet outil doit favoriser l'objectif et non pas constituer un obstacle à sa réalisation.

Le Canton de Fribourg, le Canton de Vaud, le Canton du Valais, la République et canton de Neuchâtel, la République et canton de Genève et la République et canton du Jura,

vu les art. 48 de la Constitution fédérale, 45 de la Constitution du Canton de Fribourg, 52 de la Constitution du Canton de Vaud, 38 de la Constitution du Canton du Valais, 39 de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel, 99 de la Constitution de la République et canton de Genève et 84 de la Constitution de la République et canton du Jura, désireux d'associer les Parlements à la négociation des conventions intercantionales et de leurs traités avec l'étranger, et d'arrêter des règles communes sur leur ratification, leur modification et leur exécution,

conviennent de ce qui suit:

L'objectif de la Convention tel qu'il ressort du préambule et de l'article premier est d'ouvrir aux Parlements la possibilité d'intervenir dans le processus qui aboutit à l'adoption, par les Exécutifs des cantons contractants, d'une convention intercantonale ou d'un traité avec l'étranger (ci-après: convention).

Art. I But

La présente convention régit l'intervention des Parlements cantonaux dans la négociation, la ratification, l'exécution et la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger.

La Convention ne trouve application que dans les processus relatifs à des conventions dont l'approbation est soumise au référendum obligatoire ou facultatif (cf. par exemple art. 4) selon les règles propres à chaque canton. Il en découle que le processus relatif à une même convention peut, selon le canton, tomber ou non dans le champ d'application de la Convention selon que son objet est soumis ou non au référendum en vertu du droit cantonal.

L'application de la Convention ne nécessite pas que la convention en discussion soit sujette à référendum dans chacun des cantons contractants intéressés à sa conclusion. *Il suffit qu'elle le soit dans deux d'entre eux au moins. Son application est alors limitée à ces cantons.*

La Convention ne délimite pas son *champ d'application quant à la matière*. Or, il s'avère impraticable de soumettre toute convention ou modification de convention, aussi peu importante soit-elle, au processus prévu par la Convention. Il en découle la nécessité d'introduire la possibilité de soustraire certaines conventions du champ d'application de la Convention, respectivement de les soumettre à une procédure simplifiée. En effet, toutes les conventions ne justifient pas la mise en place d'une commission interparlementaire (CIP), qui demeure un outil relativement lourd à manier. La possibilité de soustraire à l'application de la Convention certaines conventions qui a priori y seraient soumises – ou de soumettre le processus à une procédure simplifiée – est d'autant plus nécessaire que la Convention ne saurait imposer des obligations aux Parlements des cantons concernés, mais leur offre une faculté d'être associés au processus.

Il est délicat de définir de manière exhaustive quelles seraient les catégories de conventions auxquelles la Convention serait ou non applicable. Une énumération de critères serait forcément incomplète et pose la question de savoir comment seraient résolues les inévitables problématiques de délimitation. Ces difficultés sont écartées avec la *désignation d'un organe chargé de définir de cas en cas le processus à suivre* pour une convention particulière (Forum des présidents, cf. commentaires ad art. 2 et 5).

La Convention ne régit pas la question de la *dénonciation* d'une convention. Cette question doit être réglée, le cas échéant, dans la convention spécifique. La dénonciation intervient alors selon ces règles ou, à défaut, selon le droit interne de chaque canton.

L'*abrogation* d'une convention n'est pas mentionnée dans la Convention. Elle doit toutefois être assimilée à une modification de la convention. L'abrogation s'analyse en effet comme un accord tendant à modifier la convention dans le sens qu'elle ne sera formellement plus appliquée.

Art. 2 Commission chargée de traiter des affaires extérieures

Le Parlement de chacun des cantons contractants désigne selon les règles qui lui sont propres une Commission chargée de traiter des affaires extérieures.

Il appartient à chaque Parlement de désigner, parmi ses commissions et selon les règles qui lui sont propres, laquelle est chargée de traiter des affaires extérieures. Les présidents de ces Commissions se réunissent et forment le *Forum des présidents des commissions des affaires extérieures de Suisse occidentale* (Forum des présidents). Ce Forum est né suite aux premières expériences d'application de la Convention, qui ont révélé la nécessité pour les présidents de ces Commissions de se rencontrer afin de coordonner leurs activités. A ce jour, le Forum des présidents se réunit régulièrement. Il lui appartient de déterminer son fonctionnement.

Art. 3 Relations entre Parlements et Gouvernements

1 Le Gouvernement de chacun des cantons contractants adresse périodiquement un rapport au Parlement sur sa politique extérieure.

2 Ce rapport est renvoyé à l'examen de la Commission chargée de traiter des affaires extérieures qui, après avoir entendu le Gouvernement et s'être entourée de tous renseignements utiles, propose au Parlement d'en prendre acte.

3 Lorsque le Parlement entend faire une proposition au Gouvernement, il procède selon les règles propres à chaque assemblée.

Le rapport du Gouvernement au Parlement sur sa politique extérieure ne doit pas se limiter aux seuls travaux aboutis. Il est nécessaire qu'il informe aussi sur l'état des dossiers en cours et sur les intentions du Gouvernement dans le domaine de la politique extérieure. *De cette manière, ce rapport du Gouvernement peut valoir consultation de la Commission chargée de traiter des affaires extérieures (CAE), au sens de l'article 4.*

Art. 4 Négociations de conventions intercantionales et de traités

1 Lors de négociations de conventions intercantionales et de traités du canton avec l'étranger, dont l'approbation est soumise au référendum obligatoire ou facultatif, le Gouvernement consulte la Commission chargée de traiter des affaires extérieures sur les lignes directrices du mandat de négociation, avant de les arrêter ou de les modifier.

2 La Commission se réunit à huis clos ; ses membres sont astreints au secret de fonction.

3 La Commission fait part au Gouvernement de sa prise de position quant aux lignes directrices du mandat de négociation. Le Gouvernement informe la Commission sur la poursuite des négociations.

L'exigence de consultation préalable est pour ainsi dire impraticable dans les termes décrits. D'une part, elle se heurte à des considérations relatives à la tactique de la négociation et aux impératifs de calendrier. D'autre part, une proportion importante de projets de convention émane de conférences spécialisées et parviennent aux Gouvernements sous forme de projets rédigés.

Cette procédure n'a du reste jamais été utilisée en pratique et on peut s'interroger sur sa justification eu égard au principe de la séparation des pouvoirs.

Afin de respecter l'idée sous-jacente à cet article tout en tenant compte des contingences de la pratique, il convient de considérer que le rapport périodique du Gouvernement au Parlement – mentionné à l'article 3 – vaut consultation sur les lignes directrices du mandat de négociation et information sur la poursuite des négociations, au sens de l'article 4. Chaque Gouvernement demeure libre de poursuivre une politique de consultation et d'information plus large.

Art. 5 Commission interparlementaire

1 Avant de conclure ou d'amender une convention intercantonale ou un traité avec l'étranger auquel sont associés plusieurs cantons, et dont l'approbation ou la modification est soumise dans chacun d'eux au référendum obligatoire ou facultatif, les cantons contractants conviennent d'instituer une commission interparlementaire composée de sept représentants par canton concerné, désignés par chaque Parlement selon la procédure qu'il applique à la désignation de ses commissions.

2 La commission interparlementaire peut prendre position dans un délai suffisant fixé par les Gouvernements sur le résultat des négociations, avant la signature de la convention intercantonale ou du traité.

3 La commission interparlementaire se réunit à huis clos ; ses membres sont astreints au secret de fonction.

4 Les Gouvernements informent la commission interparlementaire de la suite donnée à ses observations au plus tard lors de la signature de la convention. La commission interparlementaire peut toutefois demander aux gouvernements que cette information lui soit communiquée avant la clôture de ses travaux, et formuler le cas échéant de nouvelles propositions.

5 La même information est donnée dans chaque canton concerné à la commission chargée de traiter des affaires extérieures.

Il est nécessaire d'introduire la possibilité de soumettre certaines conventions à une *procédure simplifiée*. Force est de reconnaître que toutes les conventions ne justifient pas la mise en place d'une CIP.

La CIP est un outil mis à la disposition des Parlements. Son institution est une prérogative à laquelle les Parlements peuvent ainsi renoncer, et qui en aucun cas ne saurait se transformer en obligation.

Il doit être possible de renoncer à une CIP lorsque les particularités de la convention le justifient. A titre d'exemple, on peut citer les conventions de nature purement administrative ou technique (par exemple: conventions intercantionales sur la pêche), et les modifications mineures de conventions existantes.

Il doit aussi être possible de renoncer à une CIP pour d'autres motifs à laisser à l'appréciation des CAE. Saisie d'un projet de convention, chaque CAE mène la réflexion sur la nécessité d'une CIP, en faisant appel notamment aux critères suivants: importance de la matière, participation de cantons non parties à la Convention, présence d'enjeux politiques, degré d'avancement des travaux, impératifs externes (délais de droit fédéral), considérations financières, présence prépondérante d'aspects techniques ou administratifs, unanimité ou divergence entre autorités ou cantons quant à la solution proposée, etc...

La décision de renoncer à une CIP ne saurait être le fait des Gouvernements, mais appartient exclusivement aux Parlements, respectivement à leurs CAE. Dès lors que c'est à eux que la Convention reconnaît une prérogative, c'est eux seuls qui peuvent y renoncer.

Les CAE, par l'entremise des bureaux des parlements concernés, sont saisies par le président de la Conférence des chefs de départements concernés ou par le président de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO). Cette saisine pourrait comprendre à titre purement informatif la procédure qui, du point de vue des Gouvernements, serait la mieux appropriée..

Saisies d'un projet de convention, chaque CAE (ou la commission parlementaire à laquelle la CAE aurait transmis le dossier) se prononce, à l'interne et selon les règles qui lui sont propres, sur la procédure à adopter (*par exemple: simple prise de position individuelle de chaque CAE, consultation écrite des CAE entre elles suivi le cas échéant d'une prise de position identique ou commune, ou institution d'une CIP*). Le cas échéant, cette discussion est menée par la commission parlementaire "spécialisée" à laquelle la CAE aurait transmis le dossier.

Réunis au sein du Forum des présidents, les représentants des différentes CAE constatent, sur la base des prises de positions des CAE, s'il peut être renoncé à la constitution d'une CIP. Dès lors que, en vertu de la Convention, la constitution d'une CIP est la règle, *il ne peut y être renoncé qu'à l'unanimité des cantons concernés*. En cas de renonciation à une CIP, le Forum des présidents décide librement de la procédure:

1. consultation écrite des CAE entre elles suivi le cas échéant d'une prise de position identique ou commune;
2. prise de position individuelle de chaque CAE.

Alinéa 2

La compétence pour négocier une convention appartient aux Gouvernements. La prise de position de la CIP, au sens de l'alinéa 2, doit donc bien être comprise comme des propositions (voir alinéa 4) sur le résultat des négociations. Il est rappelé que les Gouvernements informent la CIP de la suite donnée à ses propositions (voir alinéa 4).

Art. 6 Présidence et mode de délibérations

- 1 Lors de sa séance constitutive, convoquée en concertation par les bureaux des Parlements des cantons concernés, la Commission interparlementaire se donne une présidence et une vice-présidence, qu'elle choisit dans la délégation de deux cantons différents.
- 2 Le secrétariat de la commission interparlementaire et la conservation de ses archives sont assurés, à ses frais, par le secrétariat du Parlement du canton qui en assume la présidence.
- 3 La Commission interparlementaire prend ses décisions à la majorité des députés présents. Les élections se font toutefois au premier tour à la majorité absolue, au second tour à la majorité relative.
- 4 Lorsque la Commission prend position sur un projet de convention intercantonale ou de traité, le procès-verbal fait mention du résultat du vote au sein de chaque délégation cantonale. Ce résultat est porté à la connaissance des Gouvernements intéressés avec la prise de position de la Commission.
- 5 Les Gouvernements des cantons intéressés aux négociations peuvent se faire représenter aux séances de la Commission interparlementaire. Ils ne participent cependant pas aux votes.
- 6 La Commission interparlementaire peut se donner un règlement.

Si le Forum des présidents a décidé de recourir à une CIP, le texte de l'alinéa 1 est précisé en ce sens que la convocation se fait d'entente entre:

- le président de la conférence gouvernementale spécialisée, ou le président de la CGSO, ou le président du Gouvernement de l'un des cantons concernés, d'une part,
- le président de la CAE du canton de la personne exerçant la présidence mentionnée ci-dessus, d'autre part.

Conformément au texte de la Convention, il y a institution d'une nouvelle CIP, ad hoc, chaque fois qu'il s'agit de conclure ou d'amender une convention particulière. La CIP n'est pas une institution permanente. Il est en effet important que la composition des délégations cantonales puisse s'opérer en fonction de l'objet de la convention à examiner.

Art. 7 Ratification des conventions intercantionales et des traités

¹ Les conventions intercantionales et les traités des cantons avec l'étranger sont soumis après leur signature par les gouvernements des cantons contractants à la ratification du Parlement, conformément à la Constitution de chaque canton.

² La prise de position de la commission interparlementaire selon l'article précédent est jointe au message adressé aux parlements.

La disposition ne s'applique que dans les cas où une ratification du Parlement est nécessaire en vertu du droit cantonal. C'est ainsi que doit être comprise la référence à la Constitution de chaque canton. L'article 7, alinéa 1 n'a pas pour effet de modifier les compétences des différents pouvoirs au sein des cantons.

Il est nécessaire de joindre au message adressé aux Parlements non seulement la "prise de position" – selon l'article 5, alinéa 2 – de la CIP sur le projet de convention mais aussi les informations des Gouvernements sur la suite donnée à ces observations – selon l'article 5, alinéa 4.

Art. 8 Exécution des conventions intercantionales

¹ Les cantons contractants conviennent de prévoir dans toute convention créant une institution ou un réseau d'institutions intercantonal, dont l'approbation est soumise dans chacun d'eux au référendum obligatoire ou facultatif, un contrôle parlementaire coordonné sur cette institution ou sur ce réseau, dans la mesure où la part du budget annuel prise en charge par chaque canton dépasse en moyenne 1 000 000 francs.

² Ce contrôle coordonné est exercé par une commission interparlementaire, et porte au moins:

- a. sur les objectifs stratégiques de l'institution ou du réseau intercantonal et leur réalisation, que ceux-ci soient définis ou non dans un mandat de prestations;
- b. sur la planification financière pluriannuelle;
- c. sur le budget annuel de l'institution ou du réseau;
- d. sur ses comptes annuels;
- e. sur l'évaluation des résultats obtenus par l'institution ou par le réseau.

³ La composition et les compétences de la commission interparlementaire sont précisées dans la convention créant l'institution ou le réseau intercantonal, de même que les modalités de son contrôle.

⁴ La commission interparlementaire établit un rapport écrit, au moins une fois par an. Ce rapport est transmis aux Parlements concernés.

⁵ Les compétences budgétaires et de contrôle des parlements cantonaux sont réservées.

Cette disposition trace les grandes lignes d'un contrôle interparlementaire des institutions intercantionales créées par une convention spécifique. Le mécanisme détaillé de ce contrôle doit être prévu dans la convention particulière. La commission interparlementaire au sens de cette disposition est un organe ad hoc qui doit le cas échéant être prévu par la convention spécifique. Il s'agit d'un organe différent de la CIP prévue par la Convention; ces commissions interparlementaires ne partagent que leur nom et peuvent différer par leur composition et par leurs compétences.

Art. 9 Entrée en vigueur

- 1 La présente Convention entre en vigueur dès que deux cantons au moins y auront adhéré, lors de sa publication dans le Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération et, pour les cantons qui y adhèrent ultérieurement, lors de la publication de leur adhésion dans ledit Recueil.
- 2 Elle est ouverte à l'adhésion de tous les cantons ; leur déclaration d'adhésion est communiquée au Conseil fédéral.

Cette Convention pourrait servir de modèle à d'autres accords-cadres en matière de collaboration intercantonale.

Art. 10 Durée, reconduction, modification

- 1 La présente Convention est conclue pour une durée initiale de quatre ans. Elle se reconduit tacitement pour une durée indéterminée si, un an au moins avant son échéance, aucun des cantons contractants n'en demande la modification.
- 2 Lorsqu'un ou plusieurs cantons entendent proposer des modifications à la Convention, celles-ci sont soumises à une commission interparlementaire désignée conformément à l'art. 5.
- 3 La commission interparlementaire prend position sur ces propositions de modification selon le mode de délibération défini à l'art. 6.
- 4 Lorsque les cantons contractants s'accordent sur une modification de la Convention, celle-ci est soumise à l'approbation de leurs Parlements.
- 5 A défaut d'accord sur une modification de la Convention, ou lorsque sa modification n'est pas approuvée par la majorité des cantons contractants avant son échéance, la Convention se reconduit tacitement pour une durée indéterminée, sauf pour les parties qui l'auraient dénoncée dans le délai de l'art. 11.

Aucun commentaire

Art. 11 Dénonciation

1 La présente Convention peut être dénoncée pour la première fois moyennant préavis de six mois pour la fin de la quatrième année civile suivant son entrée en vigueur, puis moyennant le même préavis, pour la fin de chaque année civile; le canton qui la dénonce doit en faire la communication au Conseil fédéral.

2 Dans la mesure où la Convention a été reconduite pour une durée indéterminée, elle reste en vigueur entre les cantons qui ne l'ont pas dénoncée aussi longtemps que ceux-ci sont au nombre de deux au moins.

L'article 11 ne concerne que la dénonciation de la Convention. Il n'est pas applicable en tant que tel à la dénonciation de conventions.

La Convention ne régit pas la question de la dénonciation d'une convention. Cette question doit être réglée, le cas échéant, dans la convention spécifique. La dénonciation intervient alors selon ces règles ou, à défaut, selon le droit interne de chaque canton.

Champ d'application de la Convention

Cantons	Adhésion	Entrée en vigueur
Fribourg	1er septembre 2001	23 avril 2002
Vaud	1er janvier 2002	23 avril 2002
Valais	27 septembre 2001	23 avril 2002
Neuchâtel	28 novembre 2001	23 avril 2002
Genève	19 septembre 2001	23 avril 2002
Jura	1er janvier 2002	23 avril 2002

Liste des abréviations:

CAE	Commission chargée de traiter des affaires extérieures
CGSO	Conférence des gouvernements de Suisse occidentale
CIP	Commission interparlementaire
Convention	Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger, conclue le 9 mars 2001 (RS 134.11)
convention	convention intercantonale ou traité avec l'étranger
Forum des présidents	Forum des présidents des commissions des affaires extérieures de Suisse occidentale

24.11.2004
AT/mcd

613.2: Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)

du 3 octobre 2003 (Etat le 15 août 2006)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les art. 47, 48, 50 et 135 de la Constitution^[1],

vu le message du Conseil fédéral du 14 novembre 2001^[2],

arrête:

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

La présente loi réglemente:

- a. la péréquation des ressources en faveur des cantons à faible potentiel de ressources, financée par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération;
- b. la compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques;
- c. la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

Art. 2 Buts

La péréquation financière vise à:

- a. renforcer l'autonomie financière des cantons;
- b. réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale;
- c. maintenir la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et international;
- d. garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières;
- e. compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques;
- f. garantir une compensation des charges équitable entre les cantons.

Section 2

Péréquation des ressources financée par la Confédération et les cantons

Art. 3 Potentiel de ressources

¹ Le potentiel de ressources d'un canton correspond à la valeur de ses ressources exploitables fiscalement.

² Il est calculé sur la base:

- a. du revenu imposable des personnes physiques selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct^[3];
- b. de la fortune des personnes physiques;
- c. des bénéficiaires imposables des personnes morales selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct.

³ Le Conseil fédéral fixe une franchise uniforme déductible du revenu. En ce qui concerne la fortune, il ne tient compte que de l'accroissement de celle-ci et en ce qui concerne les bénéficiaires, il prend en considération le statut fiscal particulier dont jouissent certaines entreprises.

⁴ En collaboration avec les cantons, le Conseil fédéral calcule chaque année le potentiel de ressources de chaque canton par habitant, sur la base des chiffres des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles.

⁵ Les cantons ayant un potentiel de ressources par habitant supérieur à la moyenne suisse sont réputés cantons à fort potentiel de ressources. Les cantons ayant un potentiel de ressources par habitant inférieur à la moyenne suisse sont réputés cantons à faible potentiel de ressources.

Art. 4 Financement

¹ Les cantons à fort potentiel de ressources et la Confédération financent la péréquation des ressources.

² La part totale annuelle des cantons à fort potentiel de ressources équivaut au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération.

Art. 5 Détermination des fonds

¹ L'Assemblée fédérale fixe par un arrêté fédéral soumis au référendum, pour une période de quatre ans, la contribution de base des cantons à fort potentiel de ressources et celle de la Confédération à la péréquation des ressources. Elle tient compte du rapport du Conseil fédéral (art. 18) et vise au maintien de la compétitivité fiscale des cantons sur le plan international.

² Le Conseil fédéral adapte, pour la deuxième, la troisième et la quatrième année, la contribution des cantons à fort potentiel de ressources en fonction de l'évolution de

leur potentiel de ressources et celle de la Confédération en fonction de l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons.

³ Chaque canton à fort potentiel de ressources verse, par habitant, un pourcentage uniforme de la différence entre ses ressources entrant en ligne de compte et la moyenne suisse.

Art. 6 Répartition des fonds

¹ Le Conseil fédéral arrête chaque année la répartition des fonds de la péréquation des ressources entre les cantons à faible potentiel de ressources sur la base de leur potentiel de ressources et de leur nombre d'habitants. La contribution par habitant augmente progressivement en fonction de la différence croissante entre les ressources déterminantes d'un canton et celles de la moyenne suisse. Le classement des cantons ne doit pas être modifié par la péréquation des ressources.

² Les fonds sont versés aux cantons sans être subordonnés à une affectation déterminée.

³ Les ressources qui entrent en ligne de compte pour chaque canton, calculées par habitant, devraient atteindre, après addition des versements de la péréquation des ressources, 85 % au moins de la moyenne suisse.

Section 3

Compensation des charges excessives par la Confédération

Art. 7 Charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques

¹ La Confédération compense les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques.

² Les facteurs engendrant des charges excessives sont en particulier:

- a. une proportion supérieure à la moyenne de zones d'habitation et de surfaces productives situées en altitude;
- b. un habitat dispersé et une faible densité de population.

Art. 8 Charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques

¹ La Confédération compense les charges excessives des cantons dues à des facteurs socio-démographiques.

² Les facteurs engendrant des charges excessives sont en particulier une proportion supérieure à la moyenne des groupes de population suivants:

- a. personnes vivant dans la pauvreté;
- b. personnes très âgées;
- c. jeunes confrontés à des besoins de formation particuliers;
- d. chômeurs;

- e. toxicodépendants;
- f. étrangers qui ont besoin d'une aide à l'intégration.

³ Sont également prises en compte les charges particulières supplémentaires supportées par les villes-centres des grandes agglomérations.

Art. 9 Détermination et répartition des fonds

¹ L'Assemblée fédérale fixe, par un arrêté fédéral soumis au référendum et pour une période de quatre ans, les contributions de base destinées à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démographiques. Elle tient compte du rapport du Conseil fédéral (art. 18).

² Le Conseil fédéral adapte la contribution en fonction du renchérissement pour la deuxième, la troisième et la quatrième année.

³ Il fixe les critères de répartition après consultation des cantons.

⁴ Les fonds sont versés aux cantons sans être subordonnés à une affectation déterminée.

Section 4

Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

Art. 10 Obligation de collaborer

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

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

³ Les cantons règlent la collaboration dans des conventions intercantionales.

Art. 11 Buts

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

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

Art. 12 Principes de péréquation

La péréquation des prestations dont profitent plusieurs cantons tiendra compte en particulier de l'utilisation effective de ces prestations, de l'ampleur du droit de

participation aux décisions et à la mise en œuvre ainsi que des avantages ou inconvénients considérables qui y sont liés et dont le canton fournisseur bénéficie en raison de sa situation.

Art. 13 Accord-cadre intercantonal

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

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

Art. 14 Déclaration de force obligatoire générale

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

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

² Les cantons concernés sont consultés avant la décision.

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

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

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

- a. au moins six cantons le demandent pour l'accord-cadre intercantonal;
- b. au moins neuf cantons le demandent pour une convention intercantonale.

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

Art. 15 Obligation d'adhérer

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

² Les cantons concernés sont consultés avant la décision.

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

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

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

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

Art. 16 Voies de droit

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

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

Art. 17 Applicabilité directe

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

Section 5 Rapport sur l'évaluation de l'efficacité

Art. 18

¹ Le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets de la présente loi.

² Le rapport expose le degré de réalisation des buts de la péréquation financière durant la période écoulée et propose d'éventuelles mesures pour la période suivante.

³ Les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges sont exposés à part.

Section 6 Dispositions transitoires

Art. 19 Compensation des cas de rigueur

¹ La Confédération et les cantons financent un fonds de compensation des cas de rigueur pour les cantons à faible potentiel de ressources afin de leur faciliter le passage à la nouvelle péréquation financière. La compensation des charges dans le cadre de la collaboration intercantonale n'est pas prise en compte dans ce contexte.

² Le fonds est financé à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons.

³ L'Assemblée fédérale fixe, par arrêté fédéral soumis au référendum, le montant du fonds de compensation des cas de rigueur. Ce montant est fixé pour huit ans, puis diminue de 5 % par an. La participation de chaque canton est fixée en fonction du nombre de ses habitants.^[4]

⁴ L'Assemblée fédérale décide par arrêté fédéral soumis au référendum la levée, totale ou partielle, de la compensation des cas de rigueur lorsque qu'il s'avère, sur la base du rapport du Conseil fédéral, que celle-ci n'est plus, ou plus entièrement nécessaire.

⁵ Le Conseil fédéral règle la répartition des fonds entre les cantons, en fonction de leur potentiel de ressources et des résultats du bilan financier du passage au nouveau système de péréquation. Il consulte au préalable les cantons. La compensation des charges dans le cadre de la collaboration intercantonale n'est pas prise en compte dans ce contexte.

⁶ Un canton perd son droit aux prestations du fonds de compensation des cas de rigueur quand son potentiel de ressources dépasse la moyenne suisse.

⁷ Les fonds sont versés aux cantons sans être subordonnés à une affectation déterminée.

⁸ Lors de l'examen visant à mesurer si l'objectif de dotation minimale précisé à l'art. 6, al. 3, a été atteint, les prestations du fonds de compensation des cas de rigueur sont prises en considération.

Art. 20 Droit en matière de subventions

Dans les domaines où la nouvelle péréquation financière prévoit un allègement financier au profit de la Confédération:

- a. toute demande d'aide financière ou d'indemnité qui est déposée entre la date de l'entrée en vigueur de la présente disposition et celle de l'entrée en vigueur complète de la nouvelle péréquation financière est examinée en vertu du droit en vigueur au moment de l'engagement;
- b. les prestations financières formellement garanties par la Confédération avant l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière pour des projets

n'ayant pas encore été mis en œuvre au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont fournies que si le décompte final relatif au projet réalisé est présenté dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Section 7 Dispositions finales

Art. 21 Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il consulte au préalable les cantons.

Art. 22 Prorogation des arrêtés fédéraux selon les art. 5, al. 1, et 9, al. 1

¹ Tout retard dans la mise en application d'un nouvel arrêté fédéral aux termes des art. 5, al. 1, et 9, al. 1, implique la prorogation de l'arrêté fédéral en vigueur jusqu'au moment où l'arrêté fédéral suivant prend effet, le délai de prorogation ne pouvant toutefois excéder deux ans.

² Le Conseil fédéral peut adapter la contribution conformément aux art. 5, al. 2, et 9, al. 2, pour la durée de la prorogation.

Art. 23 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons^[5] est abrogée.

Art. 24 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Elle sera publiée dans la Feuille fédérale si le peuple et les cantons acceptent l'arrêté du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons^[6].

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur en tenant compte de l'état de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

Date de l'entrée en vigueur:^[7]

art. 20: 1^{er} avril 2005

l'entrée en vigueur des autres dispositions sera fixée ultérieurement.

-
- [1] RS 101
[2] FF 2002 2155
[3] RS 642.11
[4] RO 2006 3299
[5] RS 613.1
[6] FF 2002 2415
[7] ACF du 3 mars 2005 (RO 2005 1489 1637).