

Date de dépôt: 6 mars 2007

Messagerie

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet du Conseil d'Etat portant adhésion de la République et canton de Genève à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Eric Leyvraz

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales a étudié le projet de loi 9960 lors des séances du 16, 23 et 30 janvier 2007, sous les expertes présidences de M^{me} de Tassigny, le 16 et 30 janvier, et de M^{me} Favre, le 23 janvier.

Le conseiller d'Etat Robert Cramer a assisté à la première séance ; M^{me} Marianne Frischknecht (secrétaire adjointe, Service juridique du Département des finances) à la troisième ; M^{me} Natacha Guyot Koelliker (secrétaire adjointe, service des affaires extérieures) aux deux premières et M^{me} Sylvie Cohen (directrice, service des affaires extérieures) aux trois séances ; des aides bien précieuses pour la commission.

Les procès-verbaux ont été parfaitement tenus par M. Christophe Vuilleumier, à qui vont nos remerciements.

Introduction

La situation

Le projet de loi 9960 s'inscrit dans le processus de ratification de l'Accord-cadre intercantonal (**ACI**), qui est lié au projet de réforme accepté en votation populaire par 23 cantons, **dont Genève**, le 28 novembre 2004, la **RPT** (péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, entrée en vigueur : 1^{er} janvier 2008), dont l'objectif est d'apporter une clarification des tâches et des responsabilités Confédération-cantons. L'ACI en est l'instrument juridique et sa 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**). La loi prévoit l'entrée en vigueur de l'ACI dès que 18 cantons y auront adhéré ; **il est déjà adopté par 23 cantons, la collaboration intercantonale (art. 48a, al. 1 de la Constitution) devient obligatoire, quelle que soit la décision du Grand Conseil.**

L'ACI est un des piliers de la RPT ; il apporte des changements substantiels à la collaboration intercantonale et aux relations entre la Confédération et les cantons ; leurs parlements ont donc tout intérêt à étudier soigneusement l'ACI et les conséquences liées à son arrivée.

Explications

La collaboration intercantonale est une réalité qui se développe depuis plusieurs années. L'élaboration de l'**ACI** est placée dès le départ sous la responsabilité de la Conférence des gouvernements cantonaux (**CdC**), créée par les cantons en 1993. L'ACI fait l'objet de plusieurs versions et de laborieuses discussions ! Une version remaniée de l'ACI est adoptée par la CdC le 6 octobre 2001 et les gouvernements cantonaux sont invités à signer une déclaration d'intention favorable à l'ACI. Genève, Fribourg, Neuchâtel et Appenzell Rhôdes-Intérieures sont les seuls cantons à ne pas l'accepter, jugeant la démarche prématurée avec un projet RPT encore flou à cette date. A noter que la version définitive de l'ACI a été adoptée à l'unanimité des cantons (sauf Neuchâtel et Vaud) par l'assemblée de la CdC le 24 juin 2005. Mais le « **déficit démocratique** » qui semble coller aux basques de l'ACI fait réagir vivement les parlements romands, car dans cet Accord les gouvernements cantonaux ne sont tenus que **d'informer à temps** les parlements cantonaux des conventions existantes ou prévues en matière de collaboration intercantonale.

En effet les six cantons romands avaient signé le 9 mars 2001 une « 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 », appelée **Convention des conventions**, entrée en vigueur le 23 avril 2002.

On voit très bien qu'avec l'ACI, c'est le gouvernement qui tient les rênes : le parlement, soit pour nous le Grand Conseil, ne peut amender les conventions intercantionales, **mais seulement les accepter ou les refuser dans leur entier**.

La Convention des conventions au contraire **maintient un droit de regard du parlement** sur les affaires intercantionales, puisque ce dernier met sur pied une commission chargée des affaires extérieures (à Genève la Commission déjà existante des affaires communales, régionales et internationales) que le gouvernement, en étroite collaboration, doit informer et **consulter** sur sa politique extérieure.

Selon un avis de droit, il n'existe pas d'incompatibilité manifeste entre l'ACI et la Convention des conventions, deux instruments juridiques pouvant être utilisés de manière conjointe. La Convention des conventions montre d'ailleurs toute sa valeur, avec déjà trois succès à son actif : le Concordat sur les entreprises de sécurité (2003), le Concordat sur l'exécution de la détention des personnes mineures des cantons romands (2005) et le Concordat latin sur la détention pénale des adultes (2006).

En Commission

Le 16 janvier : audition de M. Cramer

M. Cramer évoque les nouvelles relations du canton avec la Confédération dans le cadre de la RPT, réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, car le système actuel, mis en place en 1959, se caractérise par un grand nombre de subventions et un enchevêtrement des compétences qui posent des problèmes de transparence, de coordination et de gestion. L'ACI, un point important de la RPT, implique plusieurs accords intercantonaux dans 9 domaines fort divers : exécution des peines et mesures ; universités cantonales ; gestion des déchets, etc. (voir liste PL 9960, page 15). L'ACI règle une série de collaborations intercantionales, définit qui paie quoi et fournit le cadre qui permet de régler les différents. Si la Convention des conventions fixe également un cadre et un arbitrage pour les relations transcantoniales, il n'y a pourtant pas d'incompatibilité entre les deux textes, mais il faut régler des questions entre les deux sphères et réfléchir comment adapter la Convention des conventions à ce nouveau

contexte. L'ACI est d'ailleurs plus généraliste que la Convention romande adoptée par les cantons dans laquelle les parlements se sont manifestés. Une députée (L) mentionne que l'enjeu est d'éviter que les parlements deviennent uniquement des chambres d'enregistrement. M. Cramer reconnaît qu'il s'agit d'un enjeu démocratique important et qu'il faut réintroduire un droit des parlements par le biais de délégations.

M. Cramer rappelle que le Service des affaires extérieures a passé dans son département et que par ailleurs il représente le Conseil d'Etat auprès de la CdC, une assemblée censée défendre les intérêts des cantons auprès de la Confédération.

Après cette audition, **l'entrée en matière sur le projet de loi 9960 est acceptée à l'unanimité** et M^{mes} Cohen et Guyot Koelliker répondent aux questions des députés sur les articles en 1^{re} lecture.

Le 23 janvier.

Les députés poursuivent et terminent la 1^{re} lecture du projet de loi et leurs nombreuses questions à M^{mes} Cohen et Guyot Koelliker démontrent la complexité de cet Accord-cadre.

M^{me} Guyot Koelliker souligne que les articles 25 et 26, qui abordent les principes applicables à la fixation des indemnités destinées à la compensation des charges, représentent le cœur de la problématique de l'ACI.

Le 30 janvier : audition de M^{me} Frischknecht.

M^{me} Frischknecht rappelle que le 1^{er} article de cette loi donne les buts recherchés par la collaboration intercantonale, soit une offre minimale de services et une exécution de ces tâches de manière collective avec une compensation des cantons partenaires. La volonté du législateur fédéral à l'égard de cette loi est bien explicitée dans la LPFCC-RS 613.2. Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale sont les points fondamentaux de l'Accord-cadre. Le principe de subsidiarité doit descendre au niveau de tous les échelons constitutionnels, également à l'intérieur des cantons, une manière de corriger les déséquilibres induits par notre société mobile qui voit les gens travailler dans d'autres cantons.

L'ACI est un des outils de la péréquation financière, qui prévoit une répartition des tâches verticale entre la Confédération et les cantons et horizontale entre cantons, qui ne reçoivent que peu d'aide pour mettre en route ces projets. On ne sait pas encore comment tout cela se passera et des tableaux de bord sont vraiment nécessaires. Si une convention intercantonale

génère des coûts, elle doit faire l'objet d'un projet de loi, de même pour les contrats de prestation, et le Parlement doit se prononcer sur le financement, qu'il peut moduler, et non sur le fonds, qu'il ne peut modifier. De ce fait l'ACI n'échappe pas complètement aux Parlements.

Un député (S) pense que ce projet confie de grands pouvoirs à des méga-fonctionnaires et une députée (S) s'oppose au système mis en place et non à l'accord lui-même, mais le refuse symboliquement, en protestation de la violation des libertés démocratiques.

La commission passe alors au vote de l'article 1 du projet de loi 9960 :

En faveur : 3 L ; 2 PDC ; 1 R ; 2 UDC

Non : 1 MCG ; 3 S ; 2 Ve

L'article 1 est accepté.

Vote de l'article 2 du projet de loi 9960 :

En faveur : 3 L ; 2 PDC ; 1 R ; 2 UDC

Abstention : 1 MCG ; 3 S ; 2 Ve

L'article 2 est accepté

Vote d'ensemble sur le projet de loi 9960 :

En faveur : 3 L ; 2 PDC ; 1 R ; 2 UDC

Non : 1 MCG ; 3 S ; 2 Ve

Le projet de loi 9960 est accepté.

Un rapport de minorité est annoncé.

Projet de loi (9960)

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.

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 œuvre 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, conseiller d'Etat
Canisius Braun

Président
Secrétaire

Date de dépôt : 6 mars 2007

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Carole-Anne Kast

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, cantonales et internationales a eu à se pencher sur le projet de loi du Conseil d'Etat portant adhésion de la République et canton de Genève à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) en ses séances des 16, 23 et 30 janvier 2007.

Le présent rapport n'est possible que grâce aux excellents procès-verbaux élaborés par M. Christophe Vuilleumier, la rapporteure l'en remercie.

Le conseiller d'Etat en charge, M. Robert Cramer a été d'une grande disponibilité pour la commission, ainsi que plusieurs collaboratrices de l'Etat de Genève, M^{mes} Sylvie Cohen, Natacha Guyot Koelliker et Marianne Frischknecht. Ce dossier technique a pu ainsi être porté à la connaissance de la commission, qui les en remercie également.

A titre préliminaire, la minorité de la commission tient à préciser que le fondement de son opposition ne porte pas sur l'accord lui même, quoi qu'il y aurait également à débattre, mais sur le système global qui est en train de se mettre en place dans la collaboration intercantonale et les conséquences de celui-ci.

Pour résumer, on pourrait dire que la minorité de la commission des affaires communales, cantonales et internationales s'oppose à ce projet de loi dans la mesure où il nous est proposé d'accepter un accord sur lequel nous n'avons aucun droit de modifications ou propositions et qui, quelle que soit la position de notre Grand Conseil, s'appliquera au canton de Genève !

En un mot comme en cent, la minorité de la commission n'entend pas être la chambre d'enregistrement d'un système qui lui semble à bien des égards critiquable et dommageable pour le canton de Genève.

Contexte

Ce projet de loi s'inscrit dans l'ensemble du système de mise en place de la nouvelle RPT. Dans le cadre de la RPT, et de la nouvelle répartition des charges qui se profile, un projet de loi fédérale qui instaure des transferts de charges et qui entérine certaines compétences cantonales est en train d'être élaboré par le Conseil fédéral.

Les compétences cantonales ne pourront être entérinées que si les cantons s'unissent pour assurer ces tâches. La RPT implique donc une multiplicité d'accords intercantonaux si les cantons ne veulent pas voir leurs compétences s'amoinrir au profit de la Confédération.

Ce projet de loi demande au Grand Conseil de ratifier l'adhésion de Genève à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation de charges (ACI).

L'ACI fournit un cadre intercantonal de collaboration et prévoit des procédures de règlement des différends qui pourraient intervenir entre les collectivités publiques dans le cadre de cette collaboration. Le but avoué de la nouvelle RPT étant que la collaboration intercantonale produise une offre minimale de services et une exécution des tâches de manière collective avec une compensation des cantons partenaires. Cette volonté ressort clairement du Message du Conseil fédéral.

Actuellement, il semblerait que 23 cantons ayant déjà ratifié cette convention, elle est donc déjà entrée en vigueur en vertu de son article 36.

Certains problèmes se situent dans les liens qui existent entre l'ACI et la Convention des conventions qui fixe également un cadre et un arbitrage pour les relations transcantonaux. Il semble nécessaire de régler clairement la frontière de compétence entre les deux textes et dans ce sens une réflexion est en cours afin d'adapter la Convention des conventions.

Néanmoins, les perspectives des deux textes sont différentes dans la mesure où l'ACI prévoit une information aux parlements alors que la Convention des conventions exige une collaboration des parlements.

Position de la minorité de la commission

Le fondement de l'opposition de la minorité de la commission n'est pas le contenu de l'accord lui-même, mais plus précisément le système mis en place par la nouvelle RPT et le déficit démocratique qui en résulte.

En effet, dans la mesure où le but avoué du nouveau système est de mettre en place une collaboration intercantonale qui produise une offre minimale de services et une exécution des tâches de manière collective avec une

compensation des cantons partenaires, il nous semble que cela risque de conduire à une spécialisation croissante de certaines régions dans la production de certaines tâches.

Cela aura donc comme conséquence que les habitant-e-s de notre pays verront l'offre de services de proximité diminuer, ce qui peut créer des situations d'isolement fort peu souhaitables dans des domaines comme les soins ou le traitement de certains handicaps, voire rendre l'accès à certaines prestations plus coûteux, comme dans le domaine de la formation.

La Suisse risque donc d'être morcelée en spécialisations et on voit mal dans quelle mesure les besoins des cantons seront véritablement pris en compte.

En outre, ce système affaiblit les Parlements cantonaux, comme le relève l'exposé des motifs du présent projet, dans la mesure où l'information et la participation parlementaire est prévue uniquement par le biais de commissions interparlementaires.

Il apparaît que ces commissions interparlementaires vont probablement se dérouler un peu partout en Suisse et cela entraînera une charge de travail supplémentaire considérable pour les député-e-s afin de pouvoir effectuer le contrôle démocratique nécessaire. Considérable, voire incompatible avec le fonctionnement d'un parlement de milice.

Ce mode de fonctionnement segmentariserait forcément l'information et la crainte de la minorité de la commission est que les Parlements ne puissent pas s'investir à la hauteur des enjeux. Les dispositifs parlementaires actuels ne sont pas à même d'assurer le bon fonctionnement de ces projets et les Parlements cantonaux risquent de devenir de simples chambres d'enregistrement, pendant que de hauts fonctionnaires seront les seules personnes qui auront les connaissances et les disponibilités pour comprendre et négocier les enjeux sectoriels de la collaboration intercantonale.

A cet égard, l'exemple de la Convention de Bologne est parlant, et ses conséquences s'imposent manifestement sur les cantons sans qu'un véritable contrôle démocratique ait pu être exercé.

Il est certes évident qu'une convention intercantonale qui générerait des coûts devra alors faire l'objet d'un projet de loi sur lequel le parlement devra se prononcer. Mais il est fort à craindre que ce contrôle ne puisse pas porter sur le fond des décisions prises, mais se bornera uniquement à surveiller les dépassements budgétaires.

On assiste en fait dans ce processus à la création d'un quatrième niveau institutionnel, entre le niveau cantonal et le niveau national, alors que malheureusement les institutions politiques ne sont pas adaptées à ce

système. Il n'existe en effet pas de « parlement intercantonal », ni de droit d'initiative ou de référendum sur les décisions prises à ce niveau.

En conclusion, le système proposé et cadré par l'ACI apparaît insuffisamment démocratique, compliqué, peu transparent et conduira très probablement à une détérioration de l'offre de services de proximité.

Pour l'ensemble de ces raisons, la minorité de la commission vous demande, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de manifester un refus tout symbolique du système mis en place en refusant cette adhésion, tout en étant conscient-e-s que celle-ci s'appliquera néanmoins à notre canton.