



Grand Conseil de la République et canton de Genève

Commission des affaires communales, régionales et
internationales



COLLABORATION INTERCANTONALE
Séminaire du 28 mars 2006

COLLABORATION TRANSFRONTALIERE
Séminaire du 26 septembre 2006

Sommaire

1. Séminaire sur la collaboration intercantonale	1
2. Annexes	42
<i>Convention des conventions (Annexe I)</i>	42
<i>Accord cadre intercantonal, version commentée (Annexe II)</i>	47
3. Séminaire sur la collaboration transfrontalière	57
4. Annexes	90
<i>Convention de Madrid (Annexe I)</i>	90
<i>Premier protocole additionnel à la Convention de Madrid (Annexe II)</i>	98
<i>Deuxième protocole additionnel à la Convention de Madrid (Annexe III)</i>	107
<i>Message du Conseil fédéral en vue de la ratification du deuxième protocole additionnel de la Convention de Madrid (Annexe IV)</i>	114
<i>Accord de Karlsruhe (Annexe V)</i>	121
5. Liste des annexes et liens internet	132

SEMINAIRE SUR LA COLLABORATION INTERCANTONALE

**Commission des affaires communales, régionales et
internationales**

Mardi 28 mars 2006 à 12h - Salle du Grand Conseil

Invités:

M. Pascal Sciarini, professeur ordinaire et directeur du Département de science politique de l'Université de Genève.

M. Andreas Auer, professeur ordinaire au Département de droit constitutionnel de l'Université de Genève.

* * *

Mme Anne Mahrer, présidente de séance - première vice-présidente du Grand Conseil. Chers collègues, je vous propose de commencer cette séance de manière à respecter l'horaire. Le Bureau du Grand Conseil a souhaité organiser ce séminaire en collaboration avec la Commission des affaires communales, régionales et internationales, et le but est la collaboration intercantonale.

Nous allons commencer par écouter le professeur Sciarini. Si vous avez des questions, nous vous proposons de les poser à la fin de son exposé. Toutefois, si elles sont trop nombreuses, nous poursuivrons avec l'intervention du professeur Auer, afin qu'il n'attende pas trop avant de pouvoir prendre la parole. Je passe donc immédiatement la parole au professeur Sciarini qui va nous exposer le rôle des parlements dans la collaboration intercantonale.

M. le professeur Pascal Sciarini. Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, je vous remercie de cette invitation et pour l'occasion qui m'est ainsi donnée de partager avec vous quelques réflexions sur la collaboration intercantonale, plus précisément sur le rôle des parlements.

J'aimerais commencer par des considérations plus générales sur la collaboration intercantonale elle-même, avant de continuer sur la question plus spécifique du rôle des parlements dans la collaboration intercantonale. Le professeur Auer poursuivra avec des questions plus spécifiques d'ordre constitutionnel sur le rôle des parlements.

J'ai organisé ma présentation sous forme de thèses. J'aimerais vous en présenter six. Vous constaterez qu'elles sont parfois volontairement polémiques. J'espère qu'elles seront de nature à lancer et à alimenter la discussion ultérieure.

Première thèse: la collaboration intercantonale est nécessaire et va s'intensifier. Pourquoi? Simplement parce que l'échelle des problèmes dépasse de plus en plus celle des cantons. Vous le savez mieux que moi, les cantons sont de plus en plus souvent confrontés à des problèmes qu'ils ne peuvent plus surmonter seuls, soit parce qu'ils n'en ont pas les moyens, soit parce que les problèmes qui se posent dépassent les frontières cantonales. Cela vaut spécialement pour les tout petits cantons en Suisse, mais également pour les cantons de taille moyenne, comme Genève.

Deuxième raison: la collaboration va se développer parce qu'il n'y a pas d'alternative, en tout cas pas à court et moyen termes. La collaboration intercantonale a été conçue pour essayer de stopper le processus de centralisation des compétences, processus à l'œuvre depuis cent cinquante ans au profit de la Confédération. Si l'on veut stopper ce processus, les cantons doivent collaborer entre eux. L'alternative serait une réforme territoriale du fédéralisme, mais là, on sait très bien - et à Genève, on est bien placé pour le savoir - qu'une telle réforme, au sens d'une fusion de cantons, n'a aucune

chance d'aboutir à court ou moyen terme. Je dirai qu'il reste la collaboration intercantonale, presque faute de mieux.

Comment cette collaboration va-t-elle s'intensifier? Vous savez certainement qu'il existe trois piliers de la collaboration intercantonale: d'une part, les Conférences des Gouvernements au niveau national, mais aussi au niveau régional; d'autre part, les conférences sectorielles des directeurs cantonaux des finances, de l'éducation, etc., qui, là aussi, existent aux niveaux national et régional. C'est un pilier important, surtout dans la phase de mise en œuvre des politiques. Puis, ce qui est l'essentiel du thème du jour: les concordats ou les conventions intercantionales, très importants dans la phase d'élaboration des politiques. Enfin - je le cite ici, car je pense que l'on n'y reviendra pas - ce que l'on appelle: «les espaces régionaux». Je pense à l'espace Mittelland, qui a du plomb dans l'aile mais qui a été un projet important à l'époque en ce qui concernait des projets très concrets entre les différents cantons concernés. Je pense également à l'espace Zentralschweiz qui, lui, par contre, fonctionne relativement bien.

Pour ce qui est des concordats, il faut savoir qu'il existe aujourd'hui 760 concordats en Suisse. La plupart ont été signés au cours des trois dernières décennies, 60% des concordats ont moins de trente ans. C'est donc un instrument ancien de la collaboration intercantonale, utilisé de manière croissante au cours du temps. Ces concordats sont surtout des instruments de la collaboration bilatérale - entre deux cantons - ou ce que l'on appelle "minilatérale", entre trois ou quatre cantons. A ce jour, la plupart des concordats sont encore des concordats bilatéraux: 75% des concordats existants des 760 concordats évoqués il y a un instant sont des concordats bilatéraux. Ils règlent les activités de l'Etat dans les différents domaines de compétence des cantons, à commencer par la fiscalité. Il y a de nombreux concordats bilatéraux, sur des questions de double imposition, par exemple, mais il y a également des concordats dans le domaine de l'éducation, en sciences et culture, organisation de l'Etat, sécurité, santé, affaires sociales, etc.

On peut dire en passant que Genève est un canton relativement peu impliqué dans la structure des concordats. Je pense qu'il y a des raisons géographiques, et peut-être aussi de richesses. Genève, au cours du temps, n'a pas toujours senti le besoin de collaborer avec les autres. Aujourd'hui, Genève est le canton qui a le moins de concordats après le Tessin: 64 concordats pour Genève contre, par exemple - le canton qui en a le plus - Saint-Gall avec 223 concordats intercantonaux, la moyenne suisse se situant à environ 100 concordats.

A l'inverse de Genève, les autres cantons romands, en général, ont davantage concrétisé leur collaboration par des concordats. Vous pouvez constater cette manifestation sur le petit schéma que je vous présente. Je ne le commenterai pas en détail et ne vous dirai pas, non plus, comment il est produit techniquement, mais il est basé sur tous les concordats intercantonaux existant à ce jour.

On essaie de regrouper des cantons en fonction de l'étroitesse de leur collaboration. C'est-à-dire que plus les cantons sont membres des mêmes concordats, plus ils seront proches les uns des autres. Les cantons que vous voyez au centre de la structure sont ceux qui, globalement, collaborent le plus avec tout le monde. On voit bien que cette distribution reflète, en partie en tout cas, une structure géographique, avec les cantons de Berne, Soleure, Argovie, qui sont au centre de la collaboration. Ensuite, vous avez les cantons de la Suisse occidentale et la position spécifique de Genève, quelque peu en dehors de la structure. Puis, sur ce schéma encore, je vous indique les cantons de la Suisse orientale, de la Suisse centrale et de la Suisse du Nord-Ouest. Différents indicateurs montrent que Genève est un des cantons quelque peu périphériques dans cette structure de collaboration intercantonale.

A l'avenir, la collaboration va également s'intensifier du fait de la mise en œuvre de la RPT, réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, puisque l'on va passer d'un système de collaboration facultative à un système de collaboration forcée. Les cantons pourront être forcés par la Confédération à adhérer à un concordat régional ou à reconnaître, de force obligatoire, un concordat de portée nationale. Cela va certainement multiplier encore les concordats dans les neuf domaines concernés, mais je pense que le professeur Auer en parlera plus longuement tout à l'heure.

Deuxième thèse: quels sont les gains attendus de la collaboration intercantonale? Avant tout, des gains d'efficacité. D'abord, on s'attend à un renforcement de l'efficacité économique par la mise en commun de ressources et par la création de ce que les économistes appellent les "économies d'échelle". On agrandit le territoire de collaboration, on augmente les ressources à disposition, et on peut faire des économies d'échelle qui permettent de surmonter la petite taille des cantons suisses. Le deuxième gain attendu est une meilleure adéquation de l'offre de prestations à la demande. C'est tout l'enjeu de la RPT et de ses fameux neuf domaines de collaboration, l'idée étant qu'il faut pouvoir remédier à la situation actuelle dans laquelle des cantons-centres fournissent des prestations pour des citoyens et citoyennes des cantons périphériques qui ne contribuent pas financièrement à la

prestation. C'est tout l'enjeu de la RPT, forcer les cantons à collaborer entre eux pour se répartir les charges des infrastructures, des services culturels ou même sociaux fournis par des cantons-centres, et donc aussi mieux connaître les demandes et les besoins des populations concernées.

On attend également une amélioration de l'efficacité technique; si l'on met en commun l'expertise administrative des cantons, on sera mieux en mesure de faire face aux problèmes complexes qui se posent. Finalement, on espère un gain politique, renforcer le poids des cantons vis-à-vis de la Confédération. En parlant d'une seule voix, les cantons devraient être plus forts dans le jeu confédéral par rapport à la Confédération. Je dirais qu'à ce stade il n'y a pas de raison de faire la fine bouche, mais il n'y a que des raisons pour dire qu'il faut absolument jouer le jeu de la collaboration intercantonale et essayer de la renforcer. Cependant, le tableau n'est pas si idyllique et j'aimerais vous montrer quels sont les risques ou les limites associés à la collaboration intercantonale.

Troisième thèse: globalement, la collaboration intercantonale devra naviguer entre deux écueils. Le premier est le risque d'une crise d'efficacité. Pourquoi? D'abord parce que les gains d'efficacité de la collaboration intercantonale - que je viens de décrire - ne sont pas garantis. Il faut encore que les cantons exploitent les possibilités, jouent le jeu - à commencer par les gouvernements et les parlements - afin de maximiser les biens potentiels de la collaboration. A ce jour, les ambitions, les intérêts, sont très variables d'un canton à l'autre en ce qui concerne la collaboration intercantonale, et même au sein d'un même canton.

La deuxième raison d'un risque de crise d'efficacité, c'est que la collaboration aura aussi des coûts en termes d'efficacité: elle ne rapporte pas seulement, elle coûte également. Je reviendrai sur ces coûts d'efficacité.

Pour l'instant, je vous présente le deuxième écueil: le risque de crise de légitimité. La collaboration intercantonale a un prix en termes de légitimité, ce que l'on appelle communément le déficit démocratique: le fait que la collaboration intercantonale échappe au contrôle des parlements, et du peuple, et devient finalement l'affaire de l'exécutif et des administrations. J'y reviendrai plus en détail dans un instant, et c'est évidemment le thème qui nous préoccupe directement aujourd'hui.

Pour résumer, dans ce domaine comme dans d'autres, il est difficile d'échapper au dilemme existant entre légitimité et efficacité. C'est-à-dire que l'on peut difficilement renforcer l'une sans affaiblir l'autre. Si l'on renforce l'efficacité, on risque d'affecter la légitimité. Inversement, si l'on renforce la légitimité en augmentant les pouvoirs de participation démocratique, cela

aura un prix en termes d'efficacité de la collaboration. J'avais présenté ce problème devant les conseillers d'Etat suisses en intitulant mon exposé "De Charybde en Scylla"... Il sera difficile d'éviter un écueil sans tomber sur l'autre écueil. Il s'agit de trouver cette voie très étroite entre les deux.

Quatrième thèse. Je reviens à cette question d'efficacité, les coûts risquent d'annuler les gains. Quels sont les coûts attendus de la collaboration intercantonale? D'abord, ce que les économistes appellent des coûts de transaction. Ils seront d'autant plus élevés que le nombre de partenaires à la négociation le sera: c'est beaucoup plus facile de négocier à deux ou trois cantons qu'à vingt-six! Donc, plus on élargit l'échelle de la coopération et plus les coûts de transaction, de négociation - pour se mettre d'accord - sont élevés. Vous connaissez cela, bien sûr! Même dans le cadre d'un parlement, il est plus facile de trouver un accord dans une commission qu'en plénum, par exemple.

Le deuxième type de coûts, ce sont les coûts administratifs. Il existe un danger réel de créer une bureaucratie intercantonale. Si l'on développe la coopération et qu'elle échappe au contrôle démocratique, nous allons créer des institutions intercantionales qui risquent finalement de décider sans contrôle ni des exécutifs ni des législatifs et donc, de ce point de vue, d'être les maîtres du navire avec une bureaucratisation de la collaboration intercantonale.

Troisième risque de coûts: les coûts d'efficience. Il est clair que plus on va tisser des liens d'un point de vue horizontal et plus on va compliquer le fédéralisme suisse. C'est assez piquant de penser que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) avait notamment pour objectif de désenchevêtrer les relations verticales Confédération/cantons, et l'on est en train de les remplacer par un enchevêtrement horizontal entre cantons... Au bout du compte, je ne suis pas sûr que l'on aura gagné grand-chose.

Il faut encore citer les coûts de coordination. J'ai parlé tout à l'heure de l'existence de conférences sectorielles et de conférences des gouvernements cantonaux. D'un point de vue fonctionnel émerge la question de savoir comment se déroule la collaboration entre elles. Vous savez peut-être qu'il existe à Berne une Maison des cantons, l'idée étant de regrouper géographiquement les conférences sectorielles et la Conférence des Gouvernements cantonaux en un même lieu dans la Berne fédérale. On a commencé par regrouper quelques conférences, mais il est évident que la question ne se pose pas seulement en termes géographiques. A terme, il faudra savoir comment ces conférences collaboreront entre elles: peut-être

même seront-elles soumises à une même architecture institutionnelle et chapeautées par la Conférence des gouvernements cantonaux? A ce moment-là, quel sera le rôle de la Conférence des gouvernements cantonaux dans l'édifice fédéral? Et quelle sera la concurrence créée par rapport au Conseil des Etats? Cette problématique va certainement devenir très sensible au cours des prochaines années.

Coûts de coordination. Les conférences nationales et régionales généreront également des coûts en matière de coordination. Comme je vous l'ai dit précédemment, ces conférences sectorielles existent également au niveau régional; de ce fait les conférences seront multipliées au niveau régional, dans les grandes régions suisses de l'Ouest, du Nord-Ouest, de l'Est, et de Suisse centrale. Comment se fera donc la coordination de ces conférences entre elles au niveau régional, et avec la Conférence nationale? Tout cela montre bien la complexité du système. Alors que le fédéralisme suisse souffre déjà d'être trop complexe, nous sommes plutôt en train de le compliquer encore, et c'est un motif de préoccupation.

Pour terminer sur les coûts d'efficacité attendus, j'aimerais évoquer ceux liés à ce que j'appelle "le double jeu des cantons". Les cantons me semblent en effet tiraillés entre la volonté de jouer la carte de la collaboration intercantonale et la tentation de faire cavalier seul. Cette tentation de faire cavalier seul se manifeste, par exemple, par la création de lobbyistes à Berne - c'est un peu un phénomène à la mode, les cantons tendent à créer un lobbyiste du canton à Berne. Il est paradoxal de vouloir à la fois collaborer davantage mais, en même temps, se faire représenter par une personne, au nom du canton, dans la Berne fédérale.

La maxime qui va s'imposer sera-t-elle: «un pour tous» ou «tous contre tous»? Et les personnes, comme moi, qui ont joué au football, à "Tous contre tous", dans les préaux d'écoles, savent le chaos qu'entraîne très rapidement ce genre de jeu.

Cinquième thèse: la collaboration intercantonale est source de déficit démocratique. Qu'on le veuille ou non, le renforcement de la collaboration intercantonale créera un quatrième niveau dans l'édifice fédéral. C'est explicitement prévu, à vrai dire, car il y a des institutions intercantionales au titre de la "Convention des Conventions"¹ - j'y reviendrai, le professeur Auer

¹ Voir en annexe I 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 (B 1 03).

aussi, certainement - dans l'accord-cadre intercantonal². Donc, des institutions intercantionales auront des droits d'exécution qui s'imposeront aux cantons et l'on va créer par la bande un quatrième niveau dans l'édifice fédéral, entre le niveau des cantons et celui de la Confédération. Le problème de ce quatrième niveau est qu'il se fera au détriment des parlements. Il signifiera un renforcement des exécutifs et, très certainement, un renforcement des institutions intercantionales. C'est le risque de bureaucratisation intercantonale que j'évoquais tout à l'heure.

L'effet attendu est donc clairement une perte de pouvoir des parlements cantonaux dans la phase d'élaboration et, peut-être surtout, dans la phase de mise en œuvre de la collaboration intercantonale. J'ajoute que ce déficit démocratique sera d'autant plus marqué en cas de bureaucratisation de la collaboration, c'est-à-dire si les conseillers d'Etat eux-mêmes ne s'impliquent pas sérieusement, mais laissent les institutions intercantionales diriger la manœuvre. Parce qu'on pourrait se dire que, si au moins les gouvernements, les Conseils d'Etat, s'impliquent - eux-mêmes sont élus dans tous les cantons par le peuple - la question du déficit démocratique se pose moins, puisque les gouvernements ont reçu une légitimité démocratique par une élection populaire. Mais le risque de déficit démocratique est d'autant plus marqué si les gouvernements ne s'engagent pas sérieusement dans la collaboration intercantonale, donc s'il n'y a pas de leadership politique en la matière.

Sixième et dernière thèse: les limites au renforcement de la légitimité. D'abord, comment augmenter la légitimité? La réponse est assez simple, en théorie: en renforçant les moyens d'influence et les moyens de contrôle à disposition des parlements cantonaux. C'est exactement le sens de la "Convention des Conventions" ou du "Concordat des Concordats" - on peut l'appeler comme on veut - et, en particulier, des fameuses commissions interparlementaires (CIP), qui ont déjà été ou qui vont être créées à l'avenir, soit dans la phase de négociation d'un concordat, soit, si une institution intercantonale est prévue, dans la phase de mise en œuvre de ces concordats. La même logique existe également derrière la commission de gestion intercantonale (CGI) dans le cadre du fameux ACI, Accord-cadre intercantonal qui va concrétiser la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches.

En théorie, on peut donner plus de poids au parlement. On peut dire que le parlement sera associé en amont du processus, qu'il sera consulté via cette

² Voir en annexe II l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), version commentée.

commission interparlementaire, mais la question posée est plutôt: comment cela fonctionne-t-il en pratique?

A ce jour, le bilan provisoire que l'on peut tirer des premiers exercices effectués au cours des dernières années est plutôt mitigé. Lorsque j'étais professeur à L'IDHEAP de Lausanne, un étudiant avait rédigé un mémoire de master en administration publique sur cette question des rôles des parlements cantonaux dans la mise en œuvre de la HES-SO et dans l'élaboration de la HES-ARC - Arc jurassien, école d'ingénieurs dans l'arc jurassien. C'étaient les deux premiers cas d'application de la "Convention des Conventions" à la mise en œuvre d'un concordat et à la négociation d'un concordat. Cette "Convention des Conventions", mais je suppose que vous le savez, est la convention qui régit les compétences des cantons dans l'élaboration et la mise en œuvre des concordats - Andreas Auer reviendra plus longuement sur ce point tout à l'heure. En tout cas, le bilan tiré à ce jour est très mitigé. Dans le cadre de la HES-SO, sept parlementaires - parmi vous, peut-être - de chaque canton sont concernés et font partie de la commission interparlementaire. La conclusion effectuée sur la base de l'étude que j'évoquais indique que les effets de la participation du parlement sont essentiellement platoniques. C'est-à-dire que les parlementaires concernés travaillent pourtant beaucoup, mais, finalement, ont une marge de manœuvre extrêmement limitée: on les convoque alors que les choses sont déjà décidées, on les abreuve de documentations qu'ils sont incapables de digérer dans les temps voulus. Leur marge de manœuvre pour influencer et contrôler la mise en œuvre est en fait extrêmement réduite. De plus, cette participation des parlementaires surcharge le processus, l'alourdit, le ralentit, le complique et réduit l'efficacité de la collaboration intercantonale.

Le bilan n'est pas beaucoup plus positif en ce qui concerne la Haute Ecole ARC, Ecole d'ingénieurs de l'Arc jurassien, Neuchâtel, Jura, Berne. Là, encore une fois, il s'agissait du premier cas d'application de la "Convention des Conventions" à une négociation d'un concordat intercantonal. Le bilan a montré que les parlementaires, via la commission interparlementaire, ont eu peu d'influence sur le processus, qu'il a également été alourdi, ralenti et compliqué. Cependant, un point positif est à souligner: l'existence de cette commission parlementaire a permis de faciliter ensuite la ratification des conventions dans les différents parlements cantonaux. Parce qu'un relais était ainsi assuré entre le niveau intercantonal et cantonal, et cela a fluidifié, si vous voulez, le processus de ratification.

J'ai presque terminé. La question à se poser maintenant est de savoir si ces bilans, pour l'instant mitigés, relèvent uniquement de problèmes de jeunesse dans l'application de la "Convention des Conventions" ou si ces problèmes

marquent plus fondamentalement les limites du fédéralisme et du système de parlementaires de milice.

Toute dernière remarque. On pourrait apporter quelques mesures correctives. Premièrement, il a été montré que les commissions interparlementaires ont intérêt à se concentrer sur le niveau stratégique, à ne pas se mêler de questions opérationnelles, à cibler leur intervention sur quelques enjeux clés, et il faut - mais cela est à venir - évidemment développer des outils adéquats pour un travail de parlementaires de milice.

Deuxième mesure à envisager: il faudrait que tous les cantons s'organisent de la même manière. Il est prévu que tous se dotent d'une commission des affaires extérieures, mais cette application est encore très variable d'un canton à l'autre. Un effort est donc à effectuer en termes d'homogénéisation, voire de standardisation, dans l'organisation des règles et des procédures d'un canton à l'autre. On devrait également imaginer renforcer la commission interparlementaire ou, en tout cas, son infrastructure. Ce qui suppose de renforcer les services parlementaires cantonaux, de façon que les parlementaires eux-mêmes puissent se concentrer sur leur travail, qu'ils soient encadrés, comme cela se fait dans ce parlement, par exemple dans les commissions ou dans tout le travail qu'effectue le Service du parlement ici dans le canton de Genève. Mais j'aimerais vous rendre attentifs au risque de créer deux classes de parlementaires. Je vois très clairement le risque que des parlementaires s'engagent sur la voie de la collaboration intercantonale et que d'autres ne le fassent pas du tout. Et là, à mon avis, on risque de créer deux classes de parlementaires: ceux qui seront très au fait de ce qui se passe au niveau intercantonal et ceux qui ne le seront pas. Cela risque ensuite de poser des problèmes dans les débats internes.

Toute dernière remarque. Quelles seront les conséquences si l'on parvient à renforcer le rôle des parlements cantonaux dans la collaboration intercantonale? Je reviens à mon fameux dilemme. En ce qui me concerne, je suis relativement pessimiste, car, si l'on accroît la légitimité démocratique en renforçant le poids du parlement, on affaiblira l'efficacité de la collaboration intercantonale. Vous voyez donc encore une fois que, de manière polémique, je soutiens cette idée de renforcer la collaboration intercantonale, parce que l'on n'a pas d'autre choix, tout en essayant de vous mettre en garde d'emblée sur les limites existantes, associées à ce renforcement. (*Applaudissements.*)

Mme Anne Mahrer, présidente de séance. Je vous remercie de votre exposé. Comme nous l'avons proposé tout à l'heure, celles et ceux qui auraient déjà des questions à poser suite à l'intervention du professeur

Sciarini peuvent le faire dès maintenant. Nous y consacrerons dix minutes. Ensuite, je passerai la parole au professeur Auer.

M. Eric Leyvraz (UDC). Monsieur le professeur, vous nous avez parlé de déficit démocratique possible en raison de ce quatrième niveau dans l'édifice fédéral, avec des organismes intercantonaux plus forts que les parlements cantonaux. Vous nous avez dit aussi que les coûts risquaient d'annuler les gains. J'en arrive donc à la conclusion qu'il n'y a pas d'autre possibilité que celle de diminuer le nombre des cantons.

M. le professeur Pascal Sciarini. A long terme, je pense que c'est la solution. Mais, comme j'ai essayé de vous le montrer, à court et à moyen termes cette option est politiquement irréaliste. On doit faire ce que l'on peut dans le cadre constitutionnel existant, à savoir exploiter les possibilités de la collaboration intercantonale en essayant de maximiser le potentiel et de limiter les problèmes associés à cette collaboration.

De mon point de vue, cette réforme territoriale du fédéralisme pourrait survenir plus tôt qu'on le pense. Il est très possible - en tout cas, je peux l'imaginer - que le renforcement de la collaboration intercantonale aura un effet, pas forcément attendu au départ, mais qui accélérera le processus en direction d'une réforme territoriale. Et les cantons collaboreront tellement entre eux, au niveau régional s'entend, qu'ils opteront peut-être pour faire un pas supplémentaire et adapter également les frontières institutionnelles. Je ne me fais pas de souci du point de vue du renforcement de la collaboration. En termes fonctionnels et économiques dans les différents domaines des politiques publiques, cela se fera, mais à mesure que l'on collaborera davantage, à mesure le problème du déficit démocratique s'accroîtra. A mon avis, la seule solution est d'arriver un jour à calquer les frontières institutionnelles sur les frontières de collaboration. C'est le fameux principe d'équivalence fiscale cher aux économistes, principe selon lequel il faut faire coïncider le cercle des bénéficiaires d'une prestation avec le cercle des décideurs et de ceux qui financent la prestation. Si l'on applique ce principe à la lettre, le jour où une collaboration sera financée par plusieurs cantons sur un domaine précis, au profit d'une population de plusieurs cantons X ou Y, il faudra en tirer les conséquences et admettre que l'on doit avoir les institutions correspondant à ces cercles de collaboration. Mais cela concerne le plus long terme, car, une fois encore - et c'est paradoxal - la collaboration intercantonale, alors qu'elle voulait servir d'alternative aux fusions des cantons, risque peut-être, à terme, de l'accélérer.

M. Gabriel Barrillier (R). J'aimerais poser deux questions et faire ensuite un appel. Ne pourrait-on pas réviser les compétences du Conseil des Etats qui, au départ, en 1848, était censé représenter les cantons? Mais c'est peut-être un autre problème. Ensuite, je voudrais vous dire que, depuis quelques mois, je suis votre représentant au Forum interparlementaire romand, le FIR - association regroupant des délégués et des députés de l'ensemble des parlements - qui cherche des solutions pour essayer de contrebalancer la "dérive" bureaucratique ou technocratique. Je fais partie de cette association depuis trop peu de temps pour porter un jugement, mais je partage tout de même le souci du professeur Sciarini, car je constate que, dans notre association, nous avons beaucoup de peine à nous mettre d'accord lors des discussions - et je ne parle pas des conférences où l'on doit mettre au point un concordat et où ce n'est déjà pas facile. Mais là, je suis un peu pessimiste. Si l'on veut vraiment instaurer le contrôle démocratique, cela se fera au détriment de l'efficacité. Trop d'exemples ont montré que la Suisse a passé à côté de certaines possibilités parce que les cantons ne se sont pas mis d'accord.

J'aimerais lancer un appel en vous annonçant que notre association organise des séminaires ou des séances, et je souhaiterais ne pas être le seul "Winkelried du bout du lac" à se rendre au buffet de la gare de Lausanne pour batailler avec les Fribourgeois, les Valaisans et les autres ressortissants des cantons. Merci!

M. le professeur Pascal Sciarini. Cette question me permet d'apporter un complément. Tout le débat sur le déficit démocratique est né après l'exercice du RHUSO, le réseau hospitalier Vaud-Genève. C'est sur ce projet qu'a été lancé le débat sur le rôle des parlements, et plus généralement celui sur le déficit démocratique. Ensuite, le FIR a réfléchi à la question. Ce qui a débouché sur la préparation de la "Convention des Conventions". Vous voyez que cette préoccupation est aussi partie de Genève-Vaud, il y a maintenant plus de dix ans. Il est aussi vrai que des gens se mobilisent au niveau intercantonal, mais pour l'instant de façon isolée.

Pour répondre à votre première question, je ne veux pas entrer dans le débat sur le Conseil des Etats, qui mériterait un autre séminaire. Mais, comme je l'ai dit, je pense que cette question émergera un jour, car elle recouvre, me semble-t-il, d'autres problèmes, d'autres enjeux et d'autres implications encore beaucoup plus fondamentales sur le système juridique suisse. Je ne voudrais pas entrer en matière sur ce sujet, mais c'est vrai que la

question de la concurrence entre la Conférence des gouvernements cantonaux et le Conseil des Etats va, à mon avis, se renforcer à l'avenir.

M. Pierre Kunz (R). Monsieur le professeur, n'avez-vous pas l'impression que ces grands débats sur le déficit démocratique viennent essentiellement d'une sorte de haute capacité des parlements, notamment le parlement genevois, à se prendre pour le nombril de la démocratie et à considérer que, sans lui, tout est perdu? Au plan international, je constate comme tout le monde que les relations entre pays sont menées par les exécutifs. Bien sûr, nous sommes dans une Confédération, mais pourquoi ne pas partir du constat tout simple que les relations entre cantons sont d'abord une affaire d'exécutifs? Le déficit démocratique n'existe que là que où l'on veut vraiment le trouver. Et seulement là où l'on ne prend pas un minimum de précautions, notamment dans la ratification ou l'adoption des concordats par les parlements. J'ai suivi l'historique de ces ouvertures intercantionales, mais j'ai l'impression que nous n'avons pas beaucoup avancé, que nous parlons beaucoup, et que nous sommes toujours persuadés - notamment dans ce parlement, je le répète - d'être des eunuques, des gens sans pouvoir, etc. (*Commentaires.*) N'est-ce pas là un faux problème, que les réalités de la vie actuelle devraient nous inciter à nous placer un tout petit peu en dessous de celui de l'efficacité?

M. le professeur Pascal Sciarini. Me faites-vous la promotion d'un livre ou me posez-vous une question? (*Rires.*) Vous avez évoqué le cas extrêmement intéressant de la politique étrangère. Précisément, nous nous sommes rendu compte qu'en Suisse, avec l'internationalisation, soit l'influence croissante du niveau international en politique suisse et l'influence croissante des conventions négociées au niveau international, le parlement fédéral perdait du pouvoir. Et qu'avons-nous fait? Exactement ce que nous faisons avec la "Convention des Conventions". Nous avons modifié la loi sur le parlement et créé un article constitutionnel pour renforcer le poids du parlement fédéral dans l'élaboration de la politique extérieure de la Suisse. Au niveau fédéral, nous avons donc très bien senti cette évolution et, par analogie, la même chose se passe maintenant au niveau cantonal. Au plan national, les négociations internationales prennent de l'importance et, au plan cantonal, ce sont les concordats intercantonaux. La réponse est la même. Si vous voulez compenser la perte de pouvoir du parlement associée au renforcement de la collaboration intercantonale, vous devez parallèlement fournir au parlement de nouveaux instruments d'intervention, sans quoi nous

suivons votre voie et acceptons simplement que le glissement du pouvoir législatif vers l'exécutif se poursuive.

Vous dites que les questions de négociations internationales ou de négociations intercantionales sont du domaine de l'exécutif. Ce n'est pas faux, mais, avec ce type d'évolution, le problème est qu'un pan des compétences, qui sont les vôtres aujourd'hui, vous échappera. Parce qu'à l'avenir elles seront réglementées au niveau intercantonal et que vous n'aurez plus l'occasion, si vous n'y prenez garde, d'intervenir sur ces questions-là. Apparemment, cela n'a pas l'air de vous choquer, mais, globalement, cela peut poser un problème de perte sèche de pouvoir du parlement, mais aussi de celui de la population sur ce genre de structure.

Mme Anne Mahrer, présidente de séance. Messieurs, je vous remercie. Je passe maintenant la parole au professeur Auer qui va nous présenter les aspects constitutionnels de la collaboration intercantonale.

M. le professeur Andreas Auer. Mesdames et Messieurs, merci beaucoup. J'ai prévu une série de diapositives, mais j'ai presque envie de fermer mon ordinateur, car je vous vois déjà très engagés dans une discussion intéressante, ce qui fait que je n'ai pas besoin de revenir sur les fondements dans lesquels s'inscrit le fédéralisme coopératif, c'est-à-dire les conventions entre les cantons. J'enchaînerai dans le cadre de la discussion pour vous rappeler le contexte constitutionnel et législatif qui entoure, qui cadre ou qui est censé le faire, ce processus des conventions intercantionales.

Le phénomène n'est pas nouveau - Pascal Sciarini l'a mentionné, les conventions intercantionales existent depuis 1848 - mais il a pris une ampleur très différente ces dix dernières années. On constate - et cela ne vaut pas seulement pour les conventions intercantionales - au niveau de l'ensemble des constructions de type fédéraliste - et cela ne vaut pas seulement pour les états fédéraux, mais aussi, par exemple, pour l'Union européenne - une sorte de réveil de toutes les entités pour revendiquer des droits et des positions qui n'étaient, à l'origine, peut-être pas nécessairement celles qui leur avaient été assignées. On l'a constaté aujourd'hui pour les cantons et la Confédération. Nous sommes dans un état fédéral et, en principe, le droit fédéral l'emporte sur le droit cantonal. En principe, les compétences sont réparties par la Constitution et les lois entre la Confédération et les cantons, et voilà que les cantons, depuis treize ans, ont vu la nécessité de créer une Conférence des gouvernements cantonaux. Ils l'ont créée par la voie d'un concordat. Quelle

idée de créer une Conférence des gouvernements cantonaux dans un système fédéral où, en principe, les cantons sont représentés, jouent le double rôle à la fois d'entité, de quasi-états indépendants de la Confédération, dans le domaine des compétences qui sont les leurs, et, d'autre part, de membres de l'ensemble, membres de la Confédération étant associés à l'élaboration et à l'exécution de cette entité! On assiste au réveil des parlements face à leur gouvernement. Cela existe au niveau fédéral, cantonal, et de l'Union européenne par rapport à la Commission, et là aussi, parfois, on veut renforcer le rôle du parlement dans cette domination.

Le fédéralisme - et cela a toujours été le cas - n'a jamais été une structure facile! Fondamentalement, c'est un système compliqué, car deux entités sont superposées, qui agissent directement sur les particuliers, qui se répartissent des compétences, différentes, mais qui travaillent ensemble, etc. A l'heure où nos sociétés deviennent plus compliquées, où nous sommes plus compliqués et plus exigeants, il n'est pas étonnant que le fédéralisme le devienne aussi! Mais il n'a jamais été quelque chose de fixe, de stable. Le fédéralisme est davantage un processus qu'une chose établie et qui ne se modifie pas, et nous sommes entrés dans une phase particulière de ce processus.

Dans le cadre constitutionnel des conventions intercantionales, on rencontre déjà des problèmes. La Constitution en vigueur aujourd'hui - ce n'est déjà pas mal - est relativement récente. Elle impose des règles et un appareil législatif s'y ajoute. Il y a aussi la constitution selon la RPT, cette fameuse réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, qui a même modifié une trentaine de dispositions de la Constitution, qui a été votée par le parlement en octobre 2003 et a été acceptée par le peuple en novembre 2004, mais qui n'est toujours pas en vigueur! On est en train de la préparer. Tout le monde dit déjà que c'est un succès, mais on ne le sait pas puisqu'on ne l'a pas vraiment encore expérimentée. Il faut en tenir compte. Il y a donc déjà une deuxième "future Constitution" qui prévoit un certain nombre de dispositions en la matière. Puis, il y a la nouvelle Constitution, plus sectorielle en matière de formation. Les nouveaux articles sur la formation, sur lesquels on va voter le 21 mai prochain, apportent un nouveau palier à cette Constitution, de sorte qu'il faut en rappeler ses règles.

Actuellement - et je vais tout de même ouvrir mon ordinateur, cela facilitera peut-être les choses - nous sommes dans une situation que l'on peut caractériser de la manière suivante. Prenons le cas de la Constitution en vigueur. Il existe une disposition constitutionnelle, l'article 48 qui concerne les conventions - je ne parlerai que de cet aspect du fédéralisme, Pascal Sciarini ayant montré qu'il y en a d'autres. Alors, les conventions peuvent être conclues; elles peuvent créer des organisations et des institutions communes;

la Confédération peut y participer - c'est une nouveauté de la Constitution de 1999 qui n'existait pas auparavant. Ensuite, il y a quelques conditions, elles ne doivent pas être contraires au droit supérieur et doivent être portées à la connaissance de la Confédération. Avec la RPT, l'article 48 de la Constitution est modifié: les cantons peuvent habiliter un organe intercantonal à édicter, pour sa mise en œuvre, des dispositions contenant des règles de droit. Cela fait allusion à ce que le professeur Sciarini a mentionné tout à l'heure.

Qu'en est-il des cantons quand ils délèguent des compétences à des institutions communes au sein d'organisations créées par des conventions intercantionales? Est-ce possible? On s'est longtemps disputés au niveau de la doctrine pour savoir si c'était admissible. Je n'y ai jamais vu de problème particulier, car c'est la même chose lorsqu'un parlement délègue une partie de ses compétences au gouvernement: la figure de la délégation législative classique qui est admise à certaines conditions. Simplement, au lieu de délèguer des compétences à un gouvernement cantonal, on délègue des compétences à une institution intercantonale, et l'article 48, alinéa 4 nouveau, prévoit exactement ces deux conditions: premièrement, cela doit être prévu par la loi et, deuxièmement, les conditions de la délégation législative doivent être remplies.

Les cantons respectent le droit intercantonal. C'était auparavant admis, mais pas encore inscrit dans la Constitution, à savoir que cette espèce de quatrième niveau est inhérent à l'institution même des conventions intercantionales. A la base, vous avez le droit communal, puis le droit cantonal et, enfin, le droit fédéral. Du moment que l'on admet l'existence des conventions entre cantons, il faut les placer dans la hiérarchie des actes. Ils ne peuvent pas être en dessous des lois, des normes cantonales, donc ils sont en dessus, mais ils ne peuvent pas être au-dessus des normes fédérales. On a donc cette hiérarchie donnée par la Constitution: le droit fédéral l'emporte sur le droit cantonal, c'est la teneur de l'article 49. Les cantons respectent le droit intercantonal, cela signifie que le droit cantonal doit céder le pas au droit intercantonal, et, ensuite, les rapports entre le droit communal et le droit cantonal relèvent de chaque canton.

Ensuite, il y a l'article 48a qui est très important. Il indique une nouvelle phase dans cette coopération intercantonale. Je vous rappelle qu'une convention est, à l'origine, un contrat entre deux cantons qui veulent bien s'engager, comme un contrat entre deux particuliers voulant créer ou échanger quelque chose. Cela suppose une volonté commune pour ces cantons de conclure une convention.

La Confédération peut, selon cette nouvelle disposition constitutionnelle, donner force obligatoire générale à une convention ou obliger certains cantons à y adhérer, à certaines conditions précisées par la loi, sur laquelle je reviendrai tout à l'heure.

Pour le moment, cela concerne neuf domaines. En effet, neuf domaines de notre activité sont soumis à cette nouvelle règle: l'exécution des peines et des mesures, les universités, les hautes études spécialisées, les institutions culturelles suprarégionales, la gestion des déchets, l'épuration des eaux, les transports en agglomération, les médecines de pointe et cliniques spécialisées, les institutions pour personnes handicapées. Dans ces neuf domaines, la coopération pourra, à l'avenir, être un peu moins volontaire qu'elle l'est aujourd'hui, puisque la Confédération pourra exercer une pression sur cette nouvelle base. On constate un changement d'intensité. Le rôle de la Confédération devient plus important, y compris dans les conventions intercantionales.

Il existe également un autre article de cette RPT, dont on parle relativement peu mais qui est essentiel pour la comprendre, c'est un nouvel article sur la péréquation financière et la compensation des charges. La Confédération a désormais la compétence de légiférer en la matière, non seulement en ce qui concerne la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, mais en ce qui concerne la péréquation financière entre les cantons aussi, ce qui est relativement nouveau. Quels sont ses buts? Il s'agit d'intervenir sur la capacité financière des cantons de réduire les disparités et de compenser les charges excessives de certains cantons en raison de leur lieu géographique ou de leur situation sociopolitique, et de maintenir une compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale - cela dit à l'adresse de ceux ou celles qui estiment que la compétitivité fiscale des cantons est complètement absurde. C'est inscrit dans la Constitution fédérale selon la version de la RPT.

L'idée de base de cette péréquation financière - Pascal Sciarini l'a résumée tout à l'heure - est la suivante: celui qui bénéficie d'une prestation fournie par un autre doit en supporter les coûts ou participer à en administrer les coûts. Celui qui reçoit doit payer, en quelque sorte, et celui qui paie commande, c'est-à-dire celui qui doit fournir une prestation ou participer aux coûts d'une prestation doit aussi pouvoir participer à cette prestation. Ces deux postulats sont à la base de cette RPT dans sa finalité, à la fois fédéraliste et économique. On voit tout de suite que ce n'est pas seulement une finalité institutionnelle qui est poursuivie par ce biais, mais aussi une finalité économique.

Mentionnons encore ces nouveaux articles constitutionnels sur lesquels nous allons voter dans quelques semaines. Cela concerne l'instruction publique, d'abord, qui entre dans le domaine de l'article 48a, dans lequel il est stipulé que jusqu'à maintenant l'instruction publique, sauf quelques règles impératives, était cantonale. Mais depuis quelques années la Confédération fixe le début de l'année scolaire et l'enseignement doit être laïc et gratuit. Ce sont à peu près les seules règles prescrites par la Constitution. Désormais, l'instruction publique entre dans ce domaine où les cantons sont obligés de coopérer et pourront, le cas échéant, être forcés de coopérer, si cela ne donne pas de résultats.

Et puis, il y a un pas supplémentaire. Dans ces deux domaines, celui de l'instruction publique et celui des hautes écoles, l'intensité et la pression de la Confédération va encore s'accroître. Non seulement, selon l'article 48, elle peut déclarer obligatoires certaines conventions intercantionales ou obliger des cantons à y adhérer, mais, lorsque les efforts de coordination ne portent pas leurs fruits, la Confédération peut légiférer, ce qui est nouveau. Nous assistons donc à un déplacement virtuel ou possible des compétences. Mais qui va constater que la coordination ne donne pas les résultats escomptés? Ce sont évidemment les institutions communes qui vont être créées dans ce domaine, un peu à la manière de la CUS, Conférence universitaire suisse, qui gère déjà très largement plusieurs aspects de la vie universitaire en Suisse. Si elle constate que l'accord de coordination n'a rien donné, la Confédération pourra légiférer.

Sur la base de la RPT, une particularité a, là aussi, été apportée. Il s'agit d'une loi fédérale, la PFCC, loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges. Elle est importante pour nous. Votée en octobre 2003, je vous fais remarquer qu'elle n'est pas encore en vigueur. Elle entrera en vigueur en même temps que la RPT. Dans cette loi se trouve le fondement législatif de cette obligation des cantons de créer un accord-cadre intercantonal portant sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Ce terme est horrible, il est moche, mais vous comprenez ce qu'il signifie. La loi fixe les principes de cet accord-cadre, ainsi que les procédures. Si, par exemple, vingt et un cantons demandent que la Confédération donne force obligatoire à cette convention, un arrêté fédéral, soumis au référendum, pourra en déclarer le caractère obligatoire. Donc, les cantons n'ont plus le choix, ils doivent collaborer et doivent conclure cet accord-cadre intercantonal.

Que trouve-t-on dans cet Accord-cadre intercantonal - l'ACI? Tout d'abord, il a été élaboré par la Conférence des gouvernements cantonaux. La

finalité est double: fédéraliste et économique, en quelque sorte. "Finalité fédéraliste", cela veut dire promouvoir cette collaboration intercantonale, fixer les procédures pour cette collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges dans les neuf, bientôt dix, domaines de l'article 48a et servir de base aux conventions des collaborations intercantionales dans les domaines de l'article 48a. Je m'explique. Prenons le domaine des universités, relativement proche de nous. Il y a donc l'Accord-cadre intercantonal. C'est un accord général, accord-cadre non directement applicable, et la collaboration effective dans ces domaines va se faire par des conventions intercantionales, existant en partie déjà et/ou qui sont à créer. Donc, il y a les conventions spécifiques et la convention générale, deux niveaux de conventions intercantionales, en quelque sorte, qui découlent les unes de l'autre.

Sur la problématique que nous avons mentionnée, de la participation des parlements cantonaux, l'ACI prévoit une règle minimale, à savoir que les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les parlements cantonaux sur cette collaboration. Pour le reste, les droits de participation des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal.

La Conférence des gouvernements cantonaux a dit qu'elle n'avait pas du tout voulu intervenir dans cette souveraineté cantonale. C'est un peu prétentieux, dans la mesure où toute la RPT a considérablement réduit la souveraineté cantonale. C'est peut-être nécessaire, mais c'est uniquement sur la question de la participation des parlements que l'on s'est souvenu tout à coup de la souveraineté cantonale en décidant de ne pas trop intervenir là-dedans! L'ACI est donc très timide en ce qui concerne cette revendication, sans doute en partie justifiée, de la part des parlements cantonaux qui voudraient intervenir davantage dans le processus de ces conventions spécifiques.

Ensuite, il y a l'organisme responsable commun. C'est cette institution commune, toujours dans le cadre de ces dix domaines, qui pourra fournir certaines prestations dans les différents domaines, et à la laquelle des pouvoirs vont être conférés. Des décisions pourront être prises à ce niveau avec des commissions de gestion interparlementaires contrôlant les organismes. C'est le CGI, dont j'ai parlé tout à l'heure, qui est la procédure de conciliation en cas de conflit et règlement des différends. Voilà ce que prévoit l'Accord-cadre intercantonal dans les grandes lignes.

Venons-en à la "Convention des Conventions" ou au "Concordat des Concordats". C'est à un autre niveau, mais c'est tout de même un peu parallèle. C'est aussi une convention-cadre, une convention générale. Elle a ceci de particulier qu'elle ne vaut que pour les six cantons romands. C'est une

convention régionale. En Suisse allemande, il n'existe pas d'équivalent de la "Convention des conventions". Elle est vraiment issue du FIR et du résultat de toute cette procédure du RHUSO. Elle est entrée en vigueur en 2002, et est encore en vigueur. Elle est renouvelable. On voit tout de suite la finalité de la "Convention des Conventions". Elle est différente de celle de l'ACI qui a une finalité fédéraliste et économique. Ici, la finalité est démocratique: on veut associer davantage les parlements cantonaux à la négociation, à la ratification, à l'adoption et à la modification des conventions, non seulement intercantionales, mais aussi des traités que les cantons concluent avec l'étranger, qui eux, bien sûr, ne sont pas du tout visés par l'ACI. C'est la commission des affaires extérieures qui est maintenant devenue une obligation, en principe, dans les six cantons contractants - je ne sais pas, parce que M. Sciarini avait laissé entendre que c'était appliqué d'une façon inégale entre les différents cantons.

L'essentiel, la disposition-clé de cette convention, ce sont les CIP, les commissions interparlementaires, qui doivent être créées dès que deux au moins des cantons romands concluent une convention entre eux, qui est soumise au référendum. A ce moment-là, une CIP doit être créée. Telle était la volonté des auteurs de la "Convention des Conventions". Sept représentants par canton sont envoyés dans cette commission, qui est entendue. Son avis est pris en considération, mais elle n'a pas véritablement de pouvoir de décision. Cette disposition de l'article 5 de la "Convention des Conventions" est, à mon sens, directement applicable. Cela signifie que les parlements n'ont plus le choix et ils ne peuvent pas décider s'ils veulent ou non constituer une telle CIP. Cette décision a déjà été prise d'office en 2002, lorsque la Convention a été adoptée par les différents cantons. Ensuite, un contrôle parlementaire coordonné est instauré lorsqu'une convention prévoit une institution commune ou un réseau commun. Là, c'est une autre commission interparlementaire qui devra être mise sur pied, de cas en cas, selon le domaine particulier, sur la base du traité en cause.

On se rend tout de suite compte des divergences existant entre l'ACI et la "Convention des conventions". Je pense que l'ACI a été voté, si la version du 25 juin 2005 fait toujours foi -hier encore, j'ai cherché la source directe sur le site de la Conférence des gouvernements cantonaux, qui est d'une pauvreté exécrable par rapport aux ambitions de cet organe, mais je ne l'ai pas trouvée, et le processus de ratification n'est en tout cas pas terminé. On voit que les deux conventions ne s'adressent pas aux mêmes personnes, aux mêmes destinataires. Tous les cantons sont concernés par l'ACI, mais seuls les cantons romands sont concernés par la "Convention des Conventions".

Les finalités, fédéraliste d'un côté, démocratique de l'autre, sont assez complémentaires de ce cas. Le champ d'application est différent, parce que l'ACI ne s'applique que dans les neuf domaines de la collaboration intercantonale «forcée» selon la RPT, alors que la "Convention des Conventions" s'applique dans toutes les conventions intercantionales conclues par les six cantons, y compris pour les traités conclus avec l'étranger. Divergence des effets, aussi, parce qu'une fois encore la "Convention des Conventions" est directement applicable pour ce qui est des commissions interparlementaires. Quant à l'ACI, l'Accord-cadre intercantonal, il doit encore être concrétisé dans les neuf domaines par des conventions spécialisées.

Six cas de figure illustrent les différentes situations qui peuvent se poser aux cantons romands. Ils doivent participer aux conventions spécialisées dans les neuf domaines de l'article 48a de la Constitution et, en même temps, ils sont liés par la "Convention des Conventions". Comment cela va-t-il jouer entre les deux conventions? Y a-t-il des conflits, des problèmes? Je ne parle que de la situation de l'ACI. On peut imaginer qu'il y a une convention conclue par une partie seulement des six cantons romands. Pascal Sciarini nous l'a rappelé, c'est la majorité des conventions bilatérales, voire unilatérales, par exemple les conventions Vaud-Genève. Il y a aussi les conventions conclues par tous les cantons romands, comme celle pour les Hautes écoles spécialisées de Suisse occidentale. Il y a le cas de figure des conventions qui sont établies par une partie des cantons romands avec des cantons tiers non romands. En matière universitaire, c'est le cas entre cantons ayant des universités.

On trouve encore le cas de la convention conclue par tous les cantons romands avec certains autres cantons et, enfin, celle conclue par tous les cantons, cas qui est devenu plus fréquent ces dernières années. Dans le cadre de l'ACI, nous allons vers ce genre de convention.

Alors comment faire? Les cantons romands doivent-ils appliquer la "Convention des Conventions", y compris lorsqu'ils travaillent dans le cadre d'une des conventions sectorielles dans l'un des neuf domaines de l'article 48? Il me semble que l'on peut prévoir la chose suivante. Imaginons le cas où les cantons romands concluent une convention, mais que d'autres cantons en font partie, par exemple Berne, peut-être Soleure, ou des cantons non romands mais qui sont voisins, plus ou moins, des régions romandes. Les cantons romands sont tenus d'instituer une commission interparlementaire qui devrait participer à la négociation et à la conclusion; les cantons non romands ne doivent pas le faire. Comment cela se passe-t-il dans la pratique? On pourrait simplement dire que les deux systèmes coexistent - sans être puriste, les deux

solutions peuvent coexister. Les cantons romands constituent leurs commissions interparlementaires, les cantons non romands peuvent y participer s'ils en ont envie; s'ils décident de ne pas venir, cela n'empêche pas la CIP de fonctionner. Ce serait un peu la même chose que si l'un des représentants des six cantons romands concernés ne pouvait pas venir ou ne se faisait pas représenter. Je ne vois pas de problème, et c'est dans ce sens qu'il faut aller. Sinon, il faudrait carrément exclure les commissions interparlementaires de tous les domaines visés par la coopération quasi obligatoire de l'article 48. Cela nécessiterait une révision de la "Convention des Conventions", avec la lourdeur que cela implique, et signifierait la fin de ce type de collaboration, parce que l'institution de la CIP est au cœur de ce schéma.

La solution maximaliste serait de dire: pourquoi ne pas faire au niveau national ce que les cantons romands ont fait? Pourquoi ne pas institutionnaliser des commissions interparlementaires à un niveau plus large, de sorte que les parlements des autres cantons aient aussi le droit d'être représentés? Ce serait possible, mais, d'un point de vue pratique, lorsqu'une convention est conclue par l'ensemble des cantons, la CIP est alors composée de sept représentants par canton. Multipliés par vingt-six, cela ferait une grande assemblée et des complications pratiquement insurmontables. Ce n'est certainement pas non plus la bonne solution.

Je conclurai en disant que ces commissions interparlementaires ont peut-être des défauts, mais elles ont le mérite d'être là et je ne pense pas qu'elles vont disparaître d'un coup. On voit leur ambiguïté en termes constitutionnels. La première ambiguïté réside dans le principe de la séparation des pouvoirs, qu'elles élargissent ou qu'elles renouvellent. Traditionnellement, la conclusion des traités et des conventions concerne le gouvernement, et, traditionnellement aussi, les relations entre le canton et l'étranger relèvent du gouvernement - M. Kunz nous l'a fait remarquer tout à l'heure. Dans cette phase déjà, on fait intervenir le parlement. On introduit donc un élément qui dérange la vision classique de la séparation des pouvoirs, mais cela ne pose pas de problème du moment que ses bases constitutionnelles et légales sont respectées. On modifie, on élargit le fédéralisme, on l'enrichit parce que l'on crée, on développe, on accentue ce quatrième niveau étatique au niveau intercantonal, non seulement par des conventions mais par des institutions qui, toujours davantage, vont prendre des décisions et vont même légiférer. On renforce ainsi, c'est aussi un atout, la démocratie représentative, c'est-à-dire qu'on a cette représentation des députés. Les députés sont les représentants du peuple, jusqu'à preuve du contraire, et s'ils siègent dans les

commissions interparlementaires, cet aspect de la démocratie représentative est projeté là où, pour le moment, il n'existe pas.

Je vous parlerai en quelques mots des défauts de ce système. Quelle est la représentativité des sept députés qui siègent dans ces commissions interparlementaires? Les sept d'entre vous qui siègent dans des commissions représentent-ils l'image fidèle de ce Conseil? Je ne pense pas que ce soit possible de donner la même représentativité. On a donc déjà là un deuxième niveau de représentation, qui est biaisé en quelque sorte, et qui dépend aussi des hasards et des personnalités, et aussi de l'engagement des gens qui, pour finir, vont y siéger.

Devant qui ces délégués sont-ils responsables? Qui leur demandera des comptes? Qui leur posera des questions pour savoir comment ils ont agi au sein de cette commission interparlementaire? Pourquoi ont-ils voté oui ou non? Je pense que le mandat libre, dont vous bénéficiez tous grâce à la Constitution, vaut aussi pour les commissions interparlementaires. Cela signifie que chaque député vote selon sa conscience, sans être lié, mais évidemment que sa représentativité en souffre un peu.

Quel est le pouvoir de décision des commissions interparlementaires? Il faut bien reconnaître que les CIP n'ont pas de véritable pouvoir de décision. C'est une étape de la procédure mais qui l'alourdit. Elles ont le droit d'émettre une opinion, mais les gouvernements et les cantons concernés n'en tiendront pas forcément compte, on ne peut pas les obliger à tenir compte de cette décision.

J'en arrive à la conclusion d'un non-retour en arrière. Je ne crois pas que cette tendance, qu'a prise le fédéralisme aujourd'hui avec cette collaboration intercantonale renforcée, sous le contrôle de la Confédération, et bientôt en suspens et comme sous l'épée de Damoclès d'une intervention fédérale directe, va disparaître. L'institution de la commission interparlementaire n'est peut-être pas grand-chose. Comme cela a été constaté dans les faits, les premières expériences ne sont pas très positives, mais on relève souvent l'importance des institutions, pas seulement dans leurs actions, mais également dans ce qu'elles sont censées faire et représenter symboliquement. Il y aurait beaucoup à dire sur les institutions. En ce sens, cette institution mériterait d'être suivie attentivement dans ses futurs développements. Merci beaucoup. (*Applaudissements.*)

Mme Anne Mahrer, présidente de séance. Merci infiniment, Monsieur le professeur. Nous ouvrons maintenant la discussion. Celles et ceux qui ont

des questions pourront les poser, nous avons jusqu'à 14h30 pour poursuivre nos débats.

M. Claude Aubert (L). Monsieur le président, ma question concerne ce fameux déficit démocratique. Il y a quelques siècles, on a décidé que les timbres-poste ne seraient plus cantonaux mais fédéraux. On a aussi décidé, à un moment donné, que la monnaie se ferait plutôt au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. Est-ce qu'aujourd'hui on dirait qu'il y avait un grave déficit démocratique dans ces décisions ou que c'était un tout autre problème?

Si l'on se projette dans deux cents ans, que dira-t-on alors? On dira que dans les années 2000 la Suisse a eu un gros conflit entre le pouvoir parlementaire législatif et le pouvoir exécutif. Ou dira-t-on que l'on a essayé de recréer la féodalité pour contrecarrer et le problème cantonal et le problème fédéral?

Si l'on devait imaginer en un paragraphe ce que l'on dira de nous dans deux cents ans, qu'écrirait-on? Pourrait-on déjà écrire un paragraphe? Parce que ce sujet est tellement compliqué à comprendre qu'il serait utile d'avoir un ou deux fils rouges.

M. le professeur Andreas Auer. Il est difficile de dire quel regard nous porterions dans quelques centaines d'années sur cette période. Je dirai que votre comparaison entre le transfert des compétences des cantons à la Confédération, qui est un phénomène inhérent au fédéralisme - enfin, dans notre type de fédéralisme qui est né de bas en haut et non pas de haut en bas - est lié à une compensation démocratique qui est notre référendum. Le référendum législatif fédéral a été introduit en 1874, au moment où l'on a unifié le droit civil et pénal. Il a été alors décidé que, puisque le peuple n'aurait plus rien à dire dans les cantons sur les lois pénales et civiles, il faudrait faire en sorte qu'il ait au moins quelque chose à dire au niveau fédéral. Au fond, la centralisation de la fin du 19^e siècle a conduit à un élargissement considérable de la démocratie au niveau fédéral. Donc, cette interdépendance a toujours existé.

Aujourd'hui, nous ne sommes pas, non plus, dans une phase de centralisation; cela aussi est particulier. Personne n'a envie de dire que l'instruction publique ou les universités deviennent une responsabilité fédérale... Ce n'est pas possible. Donc, on atténue les frontières entre les deux: on dit que la Confédération et les cantons gèrent ensemble. Et sont ensemble responsables de la bonne gestion. Ils concluent des conventions

entre elle et eux et avec des tiers. Si jamais cela ne fonctionne pas, la Confédération peut légiférer. Il est certain que ce fonctionnement affaiblit la clarté nécessaire du système fédéraliste. Qui l'emportera en cas de conflit? Actuellement déjà, on a tout de même quelques règles de base pour dire que c'est le droit fédéral qui l'emporte sur le droit cantonal, à condition que le droit fédéral soit conforme à la Constitution.

A l'avenir, dans ces deux domaines où la responsabilité sera partagée, si un canton fait encore quelque chose qui lui est propre, parce que cela correspond à une sensibilité ou à un besoin, aura-t-il conscience que le droit fédéral intervient ici de façon très concrète? Je ne connais pas la réponse à cette question très pratique. Je dirai que l'on ne clarifie en tout cas pas les concepts de base, de sorte que l'on risque de déboucher sur une situation où même le principe de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal sera un jour remis en question, comme il l'est actuellement au niveau de l'Union européenne. Les nouveaux Etats européens n'acceptent plus la primauté du droit communautaire sur le droit des Etats nationaux et un conflit commence à ce niveau. C'est un peu le même phénomène, toutes proportions gardées.

Mme Michèle Ducret (R). Je ne sais pas à qui s'adresse ma question. Vous avez fait état des trois niveaux classiques consacrés par les lois en Suisse: le niveau fédéral, le cantonal et le communal. Ensuite, vous avez parlé du quatrième niveau, qui vient s'insérer entre le niveau fédéral et le niveau cantonal, celui des conventions intercantionales et tout ce qui s'y greffe.

Personnellement, je crains de voir apparaître un niveau flou ou un cinquième niveau, soit cette nouvelle catégorie de règles établies et élaborées par des organismes qui n'ont aucune base législative, ni même, pour l'instant, administrative, et qui sont reprises par l'administration fédérale. Il leur est donné ensuite une espèce de légitimité, contre laquelle il n'y a aucune sanction, ni populaire, ni parlementaire. Finalement, c'est seulement le pouvoir administratif qui agit. Je fais allusion au certificat de salaire, par exemple. Mais d'autres choses sont en train d'éclorre et cela m'inquiète à cause du manque de sanctions; quand on viole une convention intercantonale, il y a une sanction; quand on viole le droit fédéral ou cantonal, il y a une sanction; mais là, il n'y en n'a pas. Et si quelqu'un n'est pas d'accord avec ce genre de directives, eh bien, il ne peut vraiment rien faire, sinon du lobbying dans les Chambres, et cela me dérange.

M. le professeur Andreas Auer. Votre question, Madame, ne concerne pas vraiment la collaboration intercantonale, qui est le sujet de ce séminaire, mais plutôt celui de l'administration, qui impose par voie de directives ou par voie de modèles un comportement identique à la base. Il ne s'agit pas tout à fait du même sujet, c'est pourquoi je n'ose pas me prononcer. Je pense que Pascal Sciarini pourra mieux vous répondre, car il a probablement plus d'expérience dans ce domaine.

Cependant, je reviens sur les quatre niveaux. Il ne faut tout de même pas exagérer, le niveau le plus important en Suisse est toujours le premier niveau, soit celui de la commune. Peut-être pas à Genève, mais dans l'ensemble de la Suisse, la collectivité de base, c'est la commune. Ensuite, les cantons sont au second niveau, y compris à Genève. En troisième lieu, c'est la Confédération.

Ce quatrième niveau est embryonnaire. D'accord, il y a sept cents conventions intercantionales. C'est peut-être impressionnant, mais combien d'entre elles créent vraiment des institutions? Combien d'entre elles prennent des décisions importantes? Ce n'est pas nouveau, car cela existe depuis belle lurette. En matière de marchés publics, depuis 1994, une institution commune applique le droit des marchés communs. Nous n'en sommes pas à une mise en concurrence, si vous voulez, du niveau des cantons ou du niveau des communes par ce niveau intercantonal, ou alors de façon très sectorielle.

Nous verrons le résultat dans les neuf domaines, et c'est le grand point d'interrogation. Nous allons voir comment va fonctionner la RPT. Cela conduira-t-il à un affaiblissement des compétences cantonales? Ce n'est même pas sûr, car les susceptibilités sont telles... Imaginez quelle a été la réaction du Conseil fédéral au réveil à la fois du parlement fédéral, en ce qui concerne les relations extérieures, et des gouvernements cantonaux pour se constituer et s'organiser en entités! Avec une peur extraordinaire! En n'osant même plus affirmer l'existence de «quelque chose» comme la Confédération, que le Conseil fédéral est l'organe dirigeant de cette Confédération, d'après la Constitution, et qu'il n'y a pas nécessairement à se mettre au même niveau d'une Conférence des gouvernements cantonaux.

Donc, on ne sait pas comment cette RPT sera effectivement appliquée. On en perçoit la tendance et on flaire le caractère technocratique des auteurs de cette réforme, mais, dans la pratique, il n'est pas certain que cela conduise à cette centralisation forcée, lisible sur le papier, mais qui dépend aussi des susceptibilités et de la façon dont ces normes seront appliquées.

M. le professeur Pascal Sciarini. Je désire compléter ou éventuellement nuancer les propos d'Andreas Auer. Je vous rejoins entièrement, Monsieur Auer, sur le fait qu'à ce jour il existe encore trois niveaux principaux. Cependant, je ne dirai pas que la commune est le niveau principal. Cela dépend des critères que l'on considère. Si l'on prend comme critère les compétences de décision, c'est clairement la Confédération qui aujourd'hui est l'organe principal en Suisse.

Je voulais intervenir sur la question du quatrième niveau. C'est vrai qu'il est embryonnaire et qu'il n'est aujourd'hui pas comparable aux trois autres. Cependant, une évolution se fait, qui, comme vous l'avez dit, Monsieur Auer, sera renforcée par la mise en œuvre de la RPT qui va dans le sens de la création de ce quatrième niveau.

Tout à l'heure, j'ai essayé de vous dire qu'il y a déjà non seulement des signes, mais des exemples, et que, dans le cadre de la HES-SO particulièrement, ce quatrième niveau a été expérimenté. Or ces premières expériences sont relativement inquiétantes quant au fonctionnement du quatrième niveau et, principalement, du fonctionnement parlementaire du quatrième niveau. Sans vouloir peindre le diable sur la muraille, la thématique de ce jour est absolument pertinente, car, même si ce quatrième niveau ne sera pas l'égal des trois autres, il va poser des problèmes, à la fois dans la complexification de l'édifice fédéral et dans le rôle que les parlements pourront jouer dans ce quatrième niveau. Donc, si en plus on ajoute cette espèce de nouvelle forme de collaboration que l'on va créer avec l'article sur l'éducation, cela va devenir très intéressant. En tant que politologue, je vais me régaler dans les années à venir. Et vous aussi, Monsieur Auer, en tant que juriste.

Mais cette construction, qui consiste à dire: "On rend la Confédération un petit peu compétente mais les cantons restent compétents pour autant qu'ils arrivent à se coordonner, parce que, s'ils n'y arrivent pas, c'est la Confédération qui va s'en mêler" - et ce sont les cantons eux-mêmes qui l'ont voulue telle quelle, parce qu'ils se sont rendu compte que s'ils ne se mettaient pas cette pression ils ne collaboreraient pas - je serais extrêmement curieux de voir comment cela fonctionnera dans la pratique. Je vous donne l'exemple de la médecine de pointe. Si cette nouvelle disposition était déjà en vigueur - je fais référence cette fois à la RPT - le canton de Zurich n'aurait peut-être pas pu refuser la convention prévue en matière de médecine de pointe! Il est possible que la Confédération aurait forcé le canton de Zurich à y adhérer. Cela implique quand même des changements fondamentaux en termes d'équilibre des forces et de rapports de force entre la Confédération et les

cantons. Bien entendu, on parle de prospective, mais pas virtuelle. On parle, à mon sens, d'une prospective qui interviendra dans les dix prochaines années.

Mme Janine Hagmann (L). Nous vous remercions tous deux parce que ce sujet est tout à fait d'actualité, surtout avant la votation du 21 mai, et nous y portons un grand intérêt.

Professeur Auer, je suis très contente de vous avoir entendu aujourd'hui. Hier soir, j'ai pris la peine de relire une partie de l'avis de droit que vous avez rédigé sur les compétences données aux commissions interparlementaires, et je l'ai trouvé très pessimiste. Or aujourd'hui vous l'êtes moins, vous rejoignez presque le premier conseil que nous avons demandé à Me Bernard Ziegler. Il nous avait dit que nous n'avions aucun droit, mais qu'en fait "il fallait y aller quand même", parce que nous allions vivre quelque chose de nouveau et qu'avec notre imagination, notre personnalité, nous pouvions être créatifs, et que si nous n'allions jamais de l'avant, eh bien, nous reculerions.

Dans le tableau que vous nous avez dressé, je vous ai trouvé très limitatif. En effet, voici vos termes: "La commission interparlementaire prend position avant signature." Prendre position, cela n'engage pas trop. En effet, cela signifie que l'on donne un avis et que les personnes concernées peuvent en faire ce qu'elles veulent. Ma question est donc la suivante. Quelques cantons ont réécrit leur constitution. Genève est en train de discuter pour savoir ce qu'elle fera. Pensez-vous que ce sujet doit être une préoccupation indispensable pour la réécriture d'une nouvelle constitution qui permettrait de donner une base légale aux commissions intercantionales?

M. le professeur Andreas Auer. Le problème des commissions interparlementaires ne me semble pas être celui de la base légale, car elles l'ont dans la "Convention des Conventions". Elles sont prévues par une convention qui lie tous les cantons romands. Par conséquent, que l'on consacre cette institution en plus dans une loi cantonale ou dans une constitution cantonale ne change pas grand-chose.

Les cantons qui ont réformé leur constitution - vous savez qu'ils sont nombreux - ont, au fond, tous suivi le modèle bernois en ce qui concerne les conventions intercantionales. On a parlé du déficit démocratique, mais ces conventions sont quand même, pour la plupart aujourd'hui, soumises au référendum! Ce ne sont pas des actes édictés par le gouvernement et qui, ensuite, sont appliqués et lient les cantons. Le référendum est prévu, et la tendance est de dire que les conventions qui sont de niveau constitutionnel

sont soumises au référendum obligatoire et celles qui ressortent du niveau législatif sont soumises au référendum facultatif. Une bonne dizaine de cantons ont adopté ces normes qui donnent tout de même à ces instruments de coopération intercantonale une certaine légitimité démocratique dans les cantons.

Pour la commission interparlementaire, qui concerne nécessairement plus d'un seul canton, je trouve que l'ancrage qui se fait directement dans la Constitution n'apporte pas grand-chose. C'est au niveau intercantonal que cela doit se faire, et l'idée de la "Convention des Conventions" était un concept tout à fait original à tenter. Elle n'a peut-être pas donné encore tous les résultats espérés, mais je suis d'accord avec vous que la CIP, cette institution de base, est bonne.

Pour le reste, pour ce qui concerne le contrôle parlementaire renforcé pour les institutions communes, c'est plus problématique. D'ailleurs, on n'a pas encore vu beaucoup de cas d'application.

M. le professeur Pascal Sciarini. Si je puis me permettre à nouveau un complément, je dirai, Madame, que je ne vous rejoins pas en ce qui concerne l'avis de droit d'Andreas Auer. Je l'ai aussi relu hier soir et il m'a paru être assez fidèle à ce qu'il a dit aujourd'hui, c'est-à-dire qu'il y a compatibilité entre les deux textes. Après, c'est une question pragmatique d'application. Mais concernant le rôle des parlements, et là nous sommes vraiment au cœur de la discussion, il faut distinguer d'abord la phase de négociation d'une convention et, ensuite, la phase de mise en œuvre d'une convention. Et même pour la phase de négociation d'une convention, il faut encore faire une distinction. Je m'explique. Vous avez cité Andreas Auer: «La commission interparlementaire peut prendre position.» Elle peut faire plus: elle peut émettre une proposition d'amendement de la convention.

Dans l'exemple que j'ai cité de la Haute Ecole-ARC, Ecole d'ingénieurs de l'Arc jurassien, qui était, encore une fois, le premier cas d'application de la "Convention des Conventions" à une négociation de préparation d'une nouvelle convention intercantonale, la commission interparlementaire des trois cantons concernés, Neuchâtel, Jura, Berne, a notamment demandé un amendement pour ce qui est de la localisation des écoles concernées. De cette manière, on a pu fixer, en l'occurrence, que chaque canton avait la garantie que l'école resterait sur son territoire. On peut discuter du contenu, mais dans ce cas la commission interparlementaire a eu un petit effet: non seulement elle n'a pas donné son blanc-seing à l'accord en négociation par les exécutifs, mais elle a pu intervenir dans le contenu même de la convention.

J'aimerais souligner encore la chose suivante - là, je me distingue d'Andréas Auer, à la manière d'un politologue qui se distingue d'un juriste - pour moi, le simple fait qu'il y ait ratification parlementaire et, ensuite, ratification populaire, le cas échéant via un référendum, n'est pas suffisant. C'est juridiquement suffisant, mais politiquement pas suffisant. Pourquoi? Parce que vous savez tous très bien que si l'on ne peut pas avoir d'influence avant une convention de ce type, c'est à prendre ou à laisser et la marge de manœuvre dans la phase de ratification est extrêmement étroite. Alors, quand c'est à prendre ou à laisser, le poids est lourd sur vos épaules! Osez-vous contester une convention qui amènera votre exécutif à retourner à la table de négociations pour reprendre toute l'opération? C'est cela le problème. La question n'est pas de savoir qui ratifie, mais de savoir si on a la possibilité d'influencer le processus en amont, de façon à pouvoir ensuite soutenir l'accord négocié au moment de la ratification. C'est un point important.

Effectivement, les commissions interparlementaires peuvent jouer un rôle, si elles se sont réunies suffisamment tôt, si elles ont la bonne documentation. Pour cela, je suis relativement confiant. Je suis plus pessimiste sur le rôle des commissions interparlementaires dans la phase de mise en œuvre des concordats. Là encore, je me réfère à la HES-SO. C'est tellement compliqué que même les conseillers d'Etat concernés ne sont pas toujours à la page. Pour être concernés, il faut qu'ils s'engagent au niveau intercantonal. Il existe un comité stratégique piloté par les conseillers d'Etat, mais je sais de son fonctionnement que même les conseillers d'Etat sont déjà en retard par rapport à ce que j'ai appelé la "bureaucratie intercantonale".

Alors, imaginez-vous les parlementaires! A ce stade, ce rôle de contrôle démocratique devient très compliqué à exercer, parce que les objets sont tellement complexes, ont tellement de facettes... La documentation est extrêmement abondante, les évolutions sont nombreuses et il faut être spécialiste du domaine. Et là, j'ai plus de doutes dans la phase de contrôle de la mise en œuvre. Dans la phase de négociation, je suis raisonnablement optimiste.

M. Alberto Velasco (S). Je commencerai par donner un petit exemple pour illustrer la manière dont on perd nos pouvoirs. Actuellement est déposée à la commission des travaux une loi sur les marchés publics intercantonaux. A l'époque, j'avais demandé au juriste du département si le fait de voter cette loi nous ferait perdre une partie des prérogatives données par le peuple, et la réponse a été affirmative... Ensuite, nous avons continué nos travaux. Un certain nombre de députés doutaient de l'opportunité de cette loi qui affectait

tout de même l'économie cantonale. On nous a dit que c'était très simple: soit nous la votions, soit on nous imposerait la LMI, la loi des marchés intercantonaux qui, elle, est fédérale. C'est extraordinaire, parce qu'on nous dit: "Soit vous enlevez un peu de pouvoir à un canton, vous pouvez le faire nous pas, mais si vous ne le faites pas, vous ne perdez pas un peu de vos pouvoirs: on vous enlève le pouvoir total!" C'est extraordinaire!

Vous parlez d'un quatrième pouvoir. Ma question est donc la suivante. En réalité, je me demande si, à terme - je dis bien "à terme", car tout le système démocratique est basé sur certains pouvoirs, la commune, le canton - donc si ce quatrième pouvoir ne va pas se substituer à l'un des trois actuels. On le voit déjà au niveau européen. Les régions, au niveau européen, sont en train de prendre beaucoup plus de pouvoir par rapport, disons, aux parlements nationaux. On constate que cette tendance est très forte aujourd'hui. Or je me demande si ce mouvement auquel on assiste - je me réfère aux exemples que vous avez donnés tout à l'heure - confortera les communes et la Confédération, qui concentrent les pouvoirs, et provoquera, à terme, la disparition des cantons, ce qui déboucherait justement sur un parlement régional. C'est cela que j'entrevois.

Je me pose aussi des questions sur la légitimité. J'étais au FIR - Forum interparlementaire romand - pendant deux ans. Une chose avait perturbé les députés: nous nous sommes tous demandé - à gauche, à droite, tous partis confondus - quelle était notre légitimité dans ce forum, alors que nous avons été élus au parlement cantonal, par le peuple, pour siéger au niveau de ce parlement - dans ses commissions, d'ailleurs. Et une fois terminés nos travaux en commission, nous devons revenir au parlement pour ratifier nos travaux. Au FIR, nous étions en train de constituer une sorte de parlement entre nous, supracantonal, mais le peuple ne nous a pas élus pour cela. On n'avait même pas interrogé le peuple pour savoir s'il était d'accord que nous fassions du supracantonal... En tout cas, en tant que député, je n'ai jamais interrogé mon parti à ce sujet. Et nous n'avons jamais interrogé le peuple pour lui demander s'il était d'accord de nous élire pour que nous allions discuter avec nos collègues vaudois ou fribourgeois. Cela n'a jamais été le cas, il y a donc un problème de légitimité.

Enfin, je m'interroge sur la question de l'efficacité, sujet de votre sixième thèse. Vous voyez la légitimité et l'efficacité comme une espèce de contradiction. A ce point, il faut se référer à l'Histoire qui nous montre que le temps, en démocratie, n'a pas la même valeur qu'en économie. En économie, les choses vont très vite; en démocratie, elles prennent beaucoup de temps. L'Histoire nous montre que lorsqu'on a été très efficaces nous avons abouti à des systèmes autocratiques. Donc, je trouve qu'il faut considérer l'argument

de l'efficacité non pas comme un impératif, mais comme une aide à la décision démocratique. Les députés que nous sommes doivent comprendre que l'Histoire se fait lentement.

M. le professeur Pascal Sciarini. Je rebondirai sur l'un ou l'autre point que vous avez évoqués. Tout ce que je pourrais vous dire sur le premier point, les marchés publics, c'est que le canton de Genève a ratifié un accord intercantonal sur les marchés publics. C'est à ce moment-là qu'il fallait intervenir pour essayer de l'influencer dans un sens qui aurait peut-être mieux correspondu aux priorités de Genève. Après, effectivement, il faut l'appliquer. Une fois adopté par tous les cantons suisses - Andreas Auer l'a dit - il s'impose au droit cantonal et la marge de manœuvre est très limitée. Idem pour le deuxième accord, qui a été révisé entre temps, mais c'est la même chose. Le deuxième accord a été négocié. Donc, c'est au moment de la négociation de l'accord qu'il faut pouvoir intervenir. Une fois signé ou ratifié par la plupart des cantons, c'est un peu difficile de dire que l'on n'est pas d'accord et qu'on aimerait autre chose.

Je réponds à votre dernière question concernant l'efficacité. J'ai volontairement montré qu'il y avait un dilemme entre l'efficacité et la légitimité. On ne peut pas vouloir, à la fois, maximiser l'efficacité et la légitimité. Par contre, cela ne signifie pas qu'un équilibre n'est pas possible à trouver entre les deux. Cette question est éminemment politique. C'est à vous de définir quel vous paraît être le bon équilibre entre efficacité et légitimité. Tout à l'heure, M. Kunz a mis clairement l'accent sur le pôle de l'efficacité; il privilégie la délégation à l'exécutif, ce qui importe c'est que cela fonctionne, que cela produise des prestations au moindre coût de fonctionnement. Et d'autres voudraient mettre tout l'accent sur la légitimité. Il faut donc discuter pour trouver un bon compromis entre les deux. Mais il n'est pas possible d'optimiser les deux à la fois, car si l'on pousse l'un, l'autre en pâtit, et réciproquement.

Je ne voulais pas dire que vous deviez absolument mettre l'accent sur l'efficacité, mais vous devez avoir ce dilemme à l'esprit, ce genre de considérations, lorsque vous prenez des dispositions ou lorsque vous siégez au forum interparlementaire.

M. le professeur Andreas Auer. A propos des marchés publics, vous avez dit que lorsque vous avez accepté le concordat on vous a indiqué que, si

jamais vous le refusiez, la loi sur le marché intérieur s'appliquerait. Je ne crois pas. Ceux qui ont parlé ainsi étaient de mauvaise foi. (*Commentaires.*)

La Confédération n'a pas la compétence d'intervenir dans les marchés publics des cantons. Les marchés publics, c'est typiquement un domaine de compétence parallèle. La Confédération est compétente pour les marchés publics qu'elle conclut et les cantons sont compétents pour les marchés publics qui relèvent de la collectivité cantonale ou des communes. La Confédération n'a aucune possibilité de se substituer à une autre instance. La pression était fédérale, certes, mais elle était encore plus internationale, venant du GATT. De par cela, la pression s'exerçait sur les cantons pour qu'ils se mettent d'accord sur des règles communes en matière de marchés publics, et c'est ce que les cantons ont fini par accepter.

Je reviens encore sur un aspect du débat. Oui, il est important de participer à la négociation, c'est beau et bien d'être présent dans la négociation, car dans la mise en œuvre théorique c'est difficile. Mais, pour moi, l'essentiel est le dernier mot. Pour finir, c'est le peuple qui a dit non au RHUSO! Le RHUSO a aussi peut-être été rejeté par le peuple parce que les électeurs ont senti qu'il y avait trop d'arrangements administratifs, pas assez de légitimité démocratique. Je n'insisterai donc jamais assez sur l'importance de cette dernière étape. Les conventions sont quand même soumises au référendum dans tous les cantons. Et si les électeurs ont l'impression que les gouvernements ont conclu des accords qui n'auraient pas dû l'être ou que les règles ne sont pas valables, ils auront le courage de dire non. Cela s'est vu et se verra encore. En ce sens, le déficit démocratique est tout de même relatif, seulement parce que le dernier mot revient au peuple.

M. le professeur Pascal Sciarini. Il est vrai que le peuple a le dernier mot. Il peut dire non, mais s'il le dit, on n'avance pas beaucoup sur la collaboration intercantonale. Si la seule possibilité est le rejet, dans la mesure où l'on n'a pas pris soin auparavant de soigner un accord qui puisse satisfaire tout le monde, ce n'est pas très efficace. Si les concordats se multiplient mais qu'ils sont rejetés dans la phase populaire, on n'avance pas beaucoup d'un point de vue de l'efficacité. C'est ça le point.

M. le professeur Andreas Auer. Le fédéralisme n'a jamais été un système efficace! Jamais! Si vous voulez un système efficace, vous supprimez le fédéralisme. Et ça, c'est un peu difficile.

M. le professeur Pascal Sciarini. Monsieur le député, concernant votre question, il s'agit du quatrième niveau de pouvoir et non pas du quatrième pouvoir. Il me semble que vous abondez dans le sens du scénario que j'ai évoqué tout à l'heure: si le renforcement de la collaboration intercantonale se poursuit et s'accélère, comme je le présume, peut-être favorisera-t-il, à terme, le passage à une réforme institutionnelle consistant à fusionner les cantons. C'est un scénario parmi d'autres, et je ne suis pas sûr que c'est celui qui sera réalisé. Il faut bien se rendre compte que l'espace de collaboration n'est pas toujours le même. Par exemple, deux cantons collaborent ensemble pour une politique. Pour une autre politique, ce sont trois ou quatre cantons. C'est cela la difficulté. Ce serait presque simple s'il suffisait d'intensifier la collaboration, par exemple sur l'espace de Suisse occidentale, avec ou sans Berne - c'est déjà une question - et, un jour, on créera un grand canton de la Suisse occidentale... Mais le problème est que la collaboration intercantonale est à géométrie variable. D'un cas à l'autre, d'un enjeu à l'autre, d'un objet à l'autre, ce ne sont pas les mêmes cantons qui collaborent. C'est cela qui va encore accentuer la complexité. On aura vraiment un enchevêtrement horizontal à géométrie variable et, au niveau du pilotage démocratique, c'est extrêmement préoccupant, à mon avis.

Mme Véronique Pürro (S). Ce sera très court, car je voulais poser la même question que mon camarade Alberto Velasco. Je suis inquiète quant à ce quatrième niveau et je suis d'accord avec les réponses données par M. Pascal Sciarini.

Monsieur Auer, j'aimerais que me vous répondiez au sujet de ce quatrième niveau. Comment voyez-vous ce quatrième niveau en tant qu'observateur privilégié de l'évolution des institutions? Pensez-vous qu'il sera institutionnalisé ou faut-il plutôt le considérer comme une étape vers une autre forme? Si oui, vers quelle forme? Enfin, je suis désolée de n'avoir pas entendu M. Pascal Sciarini à ce propos.

Je ferai peut-être une remarque, si vous me le permettez, Monsieur Auer: je vous ai trouvé très prudent dans vos conclusions. En effet, vous avez donné trois atouts et trois défauts... Finalement, que pensez-vous de tout cela? Est-ce que cette complexité, décrite par M. Sciarini dans ses réponses, n'effraie pas le constitutionnaliste que vous êtes?

M. le professeur Andreas Auer. Merci, Madame Pürro. Le quatrième niveau va se développer dans le cadre de la RPT, qui a été acceptée par le

peuple. Il faut maintenant la mettre en œuvre et en considérer les résultats. Si on la met en œuvre dans les neuf domaines, on constatera que le quatrième niveau se renforce. Des institutions communes seront créées dans ces neuf domaines, ainsi que toute une série de conventions. Il faut dire quand même que sur ces neuf domaines peu se prêtent à des conventions sectorielles véritablement nationales. C'est très régional. Par exemple, pour la question des déchets, il est certain que l'on ne va pas gérer les déchets au niveau suisse, mais régionalement. Ce sera pareil pour les transports en agglomération. Donc, je vois une série de conventions régionales se fonder sur ces dispositions. D'ailleurs, je ne suis pas certain que cette menace d'une déclaration de force obligatoire ou d'une obligation d'adhérer que comporte la RPT sera appliquée. Je pense que les cantons se rendent compte que, dans ces domaines-là, le besoin de coopération est vraiment très important. Et les cantons ne peuvent pas continuer à faire chacun ce qu'ils veulent sous prétexte qu'ils sont souverains, mais on constate que cette souveraineté a tout de même des limites pour leur organisation. Donc, je pense que le quatrième niveau va se renforcer, d'où ma réponse.

Je sais que vous êtes habituée à des prises de position plus tranchée de ma part, mais, pour une fois, j'hésite... Pour une fois, je ne sais pas. Je vois cette institution de la CIP, je constate qu'elle existe, qu'elle fonctionne un peu, peut-être pas idéalement, et je vois qu'elle peut encore évoluer. Donc allez-y, faites l'expérience! De toute façon, il faut la faire, en quelque sorte on n'a pas le choix. Est-ce que vous, cantons romands, avez le choix? Oui, vous l'avez! Allez-vous supprimer cette "Convention des Conventions" en vous disant que vous avez développé cette institution spécifique et que vous allez la rendre caduque du fait qu'existe maintenant cet Accord-cadre intercantonal et qu'une perspective nationale va s'imposer? Je souhaiterais que non. Mais que l'on tente, en tout cas aussi longtemps que possible, de préserver cette spécificité. Parce qu'elle est issue de l'expérience très concrète d'une relation des cantons romands entre eux. Et Dieu sait que peut-être au niveau régional, dans les autres cantons, les sensibilités démocratiques des députés des parlements sont les mêmes! Peut-être ne les articulent-ils pas aussi directement que le parlement genevois en a l'habitude, mais elles sont les mêmes.

Donc, je ne peux pas vous dire que cela ne vaut rien et je ne peux pas vous dire que c'est génial. Je vous dis: c'est prometteur, cela pose des problèmes, ouvre des perspectives et dépend essentiellement des cantons. Pour ce qui est des CIP, des parlements cantonaux, on verra à l'usage comment ils feront fonctionner ces nouveaux régimes et ces institutions communes qui vont être créées. Encore une fois, je suis rassuré par

l'existence de la démocratie directe qui permettra toujours en dernier lieu, au peuple, dans les cantons, de mettre son veto si jamais il y voit un problème.

M. le professeur Pascal Sciarini. J'oserai un très rapide complément. Pour ma part, j'ai le sentiment que cette question du rôle des parlements est plus sensible en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. A maintes reprises, j'ai eu l'occasion d'intervenir dans différents cantons en Suisse et j'ai le sentiment que ce n'est pas un hasard si la "Convention des Conventions" existe seulement en Suisse romande. D'ailleurs, Berne, qui a participé à la négociation, ne l'a pas signée. La Suisse romande est plus sensible sur cette question. La Suisse alémanique, me semble-t-il, tendrait plutôt vers l'option de M. Kunz - pour faire à nouveau référence à lui - à savoir que les exécutifs sont responsables de la collaboration intercantonale, il y a la phase de ratification, et entre-temps on n'a pas trop besoin de s'en mêler. Je pense que cette préoccupation par rapport au rôle des parlements est une spécificité romande.

M. Pierre Weiss (L). Il convient de remercier non seulement le Bureau du Grand Conseil et le service du Sautier, mais aussi les conférenciers, pour avoir permis une double relativisation aujourd'hui. La relativisation, au fond, de ces conventions, qui sont certes nombreuses et en nombre croissant mais en importance encore réduite, et puis aussi la relativisation du déficit démocratique, dont on a vu, en tout cas pour la Suisse romande, qu'il était, en partie du moins, comblé sur le plan juridique par le texte même de la "Convention des Conventions", et puis comblé sur le plan pratique par l'attention que portent les députés qui sont membres, pour chaque canton, des commissions intercantionales, aux décisions qu'ils doivent prendre.

Alors maintenant, il y a une légitimité suspendue au vote populaire et suspendue aussi à des décisions qui peuvent intervenir dans le processus qui est en cours, parce que, à partir du moment où l'on se rend compte que les affaires intercantionales sont de plus en plus importantes, le choix des députés que l'on nommera dans ces commissions deviendra peut-être un peu moins aléatoire et, donc, des préoccupations plus politiques reprendront le pas sur la tendance que l'on peut avoir à y nommer, par complaisance, des personnes intéressées à se déplacer à Lausanne.

La question que je voulais poser sur cette perspective tout à fait souriante pour le futur concerne le quatrième niveau de pouvoir. Deux solutions ont été

évoquées. Je voulais en évoquer une troisième et je voudrais connaître, en particulier, l'avis du professeur Auer.

La première solution est la solution alémanique: faisons confiance au gouvernement et l'affaire sera très bien réglée. C'est d'autant plus intéressant que cette solution vient de cantons dans lesquels les citoyens, au niveau des communes, savent ce qu'est le pouvoir. La deuxième solution, c'est celle du renforcement du rôle du Conseil des Etats. Je ne sais pas comment on peut partialiser le Conseil des Etats quand il s'agit de s'accorder sur des affaires de niveau régional. J'aimerais imaginer une troisième solution et j'aimerais connaître votre avis, à savoir un quatrième échelon élu par le peuple, directement et non pas indirectement, qui, s'ajoutant aux cantons, et non pas les remplaçant, serait, sur le plan de la région, des parlements régionaux. Qu'en pensez-vous Monsieur Auer?

M. le professeur Andreas Auer. Donc, vous songez à un parlement régional élu directement par le peuple et qui se prononcerait sur les aspects de coopération au niveau de cette région. Un parlement qui ne pourrait intervenir que dans les domaines où il serait compétent. Or nous sommes ici dans la collaboration intercantonale, où différents cantons se mettent ensemble pour régler une certaine chose; d'où les commissions interparlementaires, c'est-à-dire les délégués des parlements qui assurent la liaison. La création de parlements véritablement régionaux supposerait probablement la création d'une collectivité publique interrégionale, un peu comme ces regroupements de cantons chers à certains, à qui on attribuerait un certain nombre de compétences définies. Sur ces points-là, le parlement interviendrait.

Personnellement, je ne vois pas du tout - je l'ai dit et écrit - l'évolution du fédéralisme suisse dans l'abandon des cantons en tant que tels. Cela supposerait la création d'une véritable entité, avec des compétences déterminées dans l'ensemble. Donc, ce serait radicalement autre chose que cet effort actuel des commissions interparlementaires, puisque ces différentes conventions ne touchent pas toujours les mêmes régions. Elles sont sectorielles, elles peuvent donc englober tel canton dans un domaine et les autres dans un domaine différent, et vous n'aurez donc pas cet effet dynamique que comporte cette collaboration. Pascal Sciarini en a vu les aspects négatifs, c'est-à-dire cette espèce d'inégalité qui existe dans les différents cantons. Cet aspect dynamique, vous ne l'aurez pas non plus dans cette institutionnalisation d'un parlement régional qui devrait alors, pour certains domaines, forcément enlever des compétences aux cantons. Vous auriez donc là un véritable quatrième niveau, avec des compétences

d'ensemble qui seraient transférées par la Confédération et par le canton, mais à ce niveau intermédiaire.

Evidemment, je ne peux pas dire autre chose à première vue et j'hésite beaucoup face à une telle proposition. A mon avis, on ne va pas dans cette direction. Je pense que la collaboration sera telle qu'elle est, c'est-à-dire sectorielle, ponctuelle. Dans certains domaines, cela peut aller très loin; dans les marchés publics, les cantons n'ont pratiquement plus rien à dire. Mais cela reste toujours sectoriel. Je ne crois pas à l'émergence d'une entité nouvelle, d'une quatrième, et encore moins au regroupement des cantons dans des entités. Je suis persuadé que la Suisse a été faite par les cantons et qu'elle ne se conçoit pas sans eux. Les cantons ne sont pas des entités économiques, à taille idéale ou critique, que l'on peut reformuler et recréer au gré des visions des économistes, des politologues ou des juristes qui sont dans cette tendance. Ce sont des entités historiques auxquelles nous sommes fondamentalement attachés, et la Suisse sans les cantons n'est plus la Suisse. Vous vouliez des affirmations catégoriques. En voilà une!

M. le professeur Pascal Sciarini. Par rapport à un point évoqué par M. Weiss sur la question de la représentation dans les commissions interparlementaires, j'oserai me permettre une recommandation. J'ignore comment cela fonctionne à Genève, donc je ne porte pas de jugement, j'émetts juste un avis. Je pense que cette question sera décisive à l'avenir. Comment Genève se fera-t-elle représenter sur le plan intercantonal est une question que vous devriez vraiment traiter de manière sérieuse, parce qu'il y a différents scénarios. Est-ce que ce sera chaque fois les mêmes personnes qui s'occuperont du plan intercantonal? Cela se fera-t-il sur une base thématique? A-t-on mis sur pied une commission des affaires extérieures qui traitera tous les dossiers intercantonaux? Il y a des pour et des contre dans chacun des scénarios, mais cela vaudrait la peine d'étudier sérieusement la question, parce que, encore une fois, c'est un mouvement inéluctable, vous serez de plus en plus confrontés à des objets qui viendront du niveau intercantonal.

Si je peux enchaîner dans la foulée - je l'ai déjà dit, mais je le peux encore plus clairement - Genève n'est pas un très bon exemple de canton qui joue le jeu de la collaboration intercantonale. C'est un canton qui, en raison peut-être - encore une fois - de sa configuration géographique, a éventuellement moins d'intérêts à cette collaboration. Néanmoins, ce n'est pas à vous que j'expliquerai l'état des finances cantonales... Et il y a des raisons économiques à collaborer. Jusqu'à présent, je n'ai pas l'impression que Genève a tellement senti le besoin de collaborer. C'est vrai qu'ayant enseigné en d'autres lieux en

Suisse qu'à Genève, j'ai toujours été frappé par l'image de Genève à l'extérieur. On me parle souvent de la province extraterritoriale... Là, je pense qu'il y a un effort à faire, et à tous les niveaux. Au niveau du Conseil d'Etat. De l'administration. Il faut se demander à chaque fois qu'une nouvelle tâche arrive si elle serait mieux assumée au niveau cantonal ou au niveau intercantonal, et puis, bien sûr, à votre niveau ensuite pour ce qui est du contrôle et de l'influence parlementaires. Pour la petite histoire, j'ai donné un exposé il y a un an et demi, à Interlaken, devant cent cinquante conseillers d'Etat: il n'y avait pas un seul conseiller d'Etat genevois.

Mme le sautier Maria Anna Hutter. Il est très inhabituel que j'aie le droit de prendre la parole dans cette salle, mais je m'intéresse à ce sujet depuis longtemps. En effet, j'ai été chargée à Berne de la mise en œuvre du même système, au niveau fédéral, avec le droit européen en 1992.

J'aimerais juste vous dire que, même si cela est très compliqué et qu'au niveau institutionnel on ait encore beaucoup de problèmes, l'important, c'est l'échange: d'aller rencontrer les parlementaires des autres cantons, de voir ce qui s'y passe, et de vous y rendre en étant préparés (c'est d'ailleurs ce qui se fait avec les commissions interparlementaires, notre délégation se réunit toujours dans des séances de préparation) et d'avoir également un retour. Lorsque vous revenez des commissions à l'extérieur du canton - ou peut-être de France voisine - il est important que vous en fassiez part dans vos groupes et dans vos commissions. Indépendamment de toutes les difficultés et des questions institutionnelles, cet échange est fondamental.

M. Eric Leyvraz (UDC). Il me semble qu'un déficit démocratique est apparu. Je pense aux citoyens, car je remarque que de plus en plus de gens ont de la peine à suivre la complexité de nos institutions politiques. Visiblement, cela ne s'arrange pas. On a parlé de l'ACI, de l'ACC, de la CIP, de la RPT, etc., j'en passe et des meilleures! Que comprend le citoyen à tout cela? Il me semble qu'un sentiment d'impuissance s'installe chez lui, ce qui ne le pousse pas à participer à la vie politique. Ma question est donc la suivante: la compréhension de la chose politique doit-elle être réservée à une élite de spécialistes? Alors, où est la démocratie? Est-ce une fatalité ou une spécificité helvétique de toujours complexifier les choses?

M. le professeur Pascal Sciarini. Votre question prolonge et dépasse le débat du jour, mais j'essaie volontiers de vous répondre. A mon avis, c'est précisément là que se situe votre rôle: vous êtes les représentants du peuple.

On ne va pas demander à chaque citoyen ou citoyenne genevois de savoir ce qu'est l'ACI, la CIP, etc. Par contre, on va vous demander, à vous, lorsque vous serez réélus la prochaine fois, de rendre des comptes à vos citoyens, à vos électeurs, et si vous avez défendu les intérêts de Genève, de ce parlement, au niveau intercantonal ou supracantonal. C'est en fait votre rôle d'intermédiaire entre la population et l'arène politico-administrative. Votre rôle se situe vraiment là, et c'est pourquoi je pense qu'un débat comme celui de ce jour est si important.

Mme Marie-Françoise de Tassigny (R). Je voudrais d'abord remercier MM. Sciarini et Auer de nous avoir si brillamment démontré la complexité de la Confédération, et aussi montré que nous sommes un véritable laboratoire en matière démocratique. Nous sommes vraiment dans une période extraordinairement passionnante.

Par contre, il faut savoir que pour nous, à Genève, il y a encore une autre dimension à cette histoire d'"enfant terrible", que j'ai d'ailleurs pu percevoir en tant que présidente du Grand Conseil pendant quelques mois. C'est le fait que cet "enfant terrible" est enserré par la France et que nous devons aussi intégrer la question de la région. J'aimerais juste attirer votre attention. Nous sommes contraints aujourd'hui de travailler avec la région française: comment pensez-vous traiter les problèmes d'aménagement ou de sécurité de l'emploi avec un pays avec lequel notre frontière est plus longue qu'avec la Suisse?

Mme Anne Mahrer, présidente de séance. Je vais répondre à cette question de manière un peu abrupte en vous disant que nous allons prévoir un séminaire sur la collaboration transfrontalière et qu'il est tout simplement impossible d'aborder le sujet maintenant. J'espère, Madame la députée, que vous n'en serez pas trop fâchée. Merci.

M. le professeur Andreas Auer. J'aimerais juste rappeler que la question est pertinente. C'est vrai que si Genève participe relativement peu au niveau d'une collaboration intercantonale suisse, elle ressent par contre un besoin plus important de collaborer avec les collectivités de la France voisine et les cantons voisins qui font partie de ce bassin. Tout cela peut s'expliquer et fait le lien avec le prochain séminaire que la présidente a annoncé. Évidemment, on ne peut pas, en trois ou cinq minutes, rendre compte de la complexité

institutionnelle et politologique de cette collaboration, mais l'exercice vaudrait la peine d'être tenté.

Mme Anne Mahrer, présidente de séance. Nous allons conclure. Nous nous sommes aperçus qu'il était indispensable d'avoir une présentation - celle-ci fut passionnante - et l'on peut dire que c'est la première fois que nous avons eu une écoute aussi attentive des intervenants qui se trouvent à la table des rapporteurs. Plusieurs de nos collègues sont partis, mais le sujet était passionnant.

Nous vous remercions beaucoup, Professeur Auer et Professeur Sciarini. Je remercie aussi Mme Chételat, à qui nous n'avons pas vraiment simplifié la vie: en effet, nous n'étions pas à nos places respectives et elle nous a passé la parole via le micro... Nous la remercions donc. Et nous remercions, bien sûr, le service du Grand Conseil pour la documentation reçue. Mesdames, Messieurs, je vous souhaite une très bonne fin de journée.

(Applaudissements.)

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

B 1 03

RSG	Intitulé	Date d'adoption	Entrée en vigueur
	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	09.03.2001	23.04.2002
	Cantons parties au concordat	Date d'adhésion	Entrée en vigueur
	91. Fribourg	01.09.2001	23.04.2002
	92. Genève	19.09.2001	23.04.2002
	93. Valais	27.09.2001	23.04.2002
	94. Neuchâtel	28.11.2001	23.04.2002
	95. Vaud	01.01.2002	23.04.2002
	96. Jura	01.01.2002	23.04.2002

Légende: **n.** (nouveau), **n.t.** (nouvelle teneur), **d.** (déplacement), **a.** (abrogation), **d.t.** (disposition transitoire).

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 articles 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 :

Art. 1 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 F.

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.

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.

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'article 5.

³ La commission interparlementaire prend position sur ces propositions de modification selon le mode de délibération défini à l'article 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'article 11.

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.



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN

CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX



CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI

CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

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

(Accord-cadre, ACI)

Version commentée

du 24 juin 2005

Texte de l'accord	Commentaire
I. Dispositions générales	
1. Principes	
<p>Art. 1 But et champ d'application</p> <p>1 L'Accord-cadre fixe les principes et la procédure de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.</p> <p>2 Il sert de base aux conventions de collaboration intercantonale dans les domaines énumérés à l'article 48a de la Constitution fédérale.</p> <p>3 Les cantons peuvent également soumettre à l'Accord-cadre des conventions de collaboration intercantonale conclues dans d'autres domaines de tâches.</p>	<p>L'art. 13 PFCC¹ oblige les cantons à élaborer un accord-cadre intercantonal. L'ACI fixe les principes et la procédure d'une compensation des charges adéquate. Les particularités de la collaboration et le montant précis des versements de compensation, de même que les droits de participation octroyés en contrepartie, sont fixés dans les conventions spécifiques.</p> <p>L'ACI règle la collaboration intercantonale avec compensation des charges dans les domaines de tâches qui peuvent être soumis à une obligation de collaborer, énumérés exhaustivement à l'art. 48 Cst.</p> <p>L'alinéa 3 donne la possibilité de soumettre volontairement à l'ACI également des conventions de collaboration conclues dans d'autres domaines de tâches. Soumettre ainsi des convention à l'ACI ne saurait en aucun cas être lié à une déclaration de force obligatoire générale ou à une obligation d'adhérer. Ces deux instruments s'appliquent exclusivement à l'art. 48a Cst.</p>
<p>Art. 2 Objectifs de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges</p> <p>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.</p> <p>2 Elle doit être aménagée de telle sorte que les bénéficiaires des prestations assument également les coûts et prennent les décisions y relatives.</p>	<p>Cet article poursuit les mêmes objectifs que l'art. 11 PFCC.</p> <p>Par analogie à la formulation de l'art. 43a Cst., le principe de l'équivalence fiscale doit être fixé clairement. Les éventuelles dérogations doivent être justifiées de cas en cas.</p> <p>L'alinéa 3 découle de l'art. 18 al. 3 PFCC qui prescrit que, dans le rapport sur l'exécution et les effets, à établir tous les 4 ans, "Les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges sont exposés à part".</p>

¹ Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) du 3 octobre 2003, RS 613.2

Texte de l'accord	Commentaire
<p>3 Tous les quatre ans, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) publie un compte-rendu sur l'état de l'application des principes de la collaboration intercantonale.</p>	
<p>Art. 3 Collaboration intracantonale assortie d'une compensation des charges</p> <p>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.</p>	<p>L'art. 13 let. g PFCC constitue la base de cet article, lequel contraint les cantons à définir dans l'ACI dans quelle mesure les principes de la collaboration inter-cantonale assortie d'une compensation des charges doivent aussi être appliqués aux relations intracantonales entre les cantons et leurs communes. Il s'agit là des principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale, qui sont mentionnés expressément dans le texte de la convention. La notion d'équivalence fiscale doit dans ce cadre être complètement comprise au sens de l'art. 2 al. 2.</p> <p>L'ajout du terme "par analogie" permet de tenir compte des contextes très divers propres à chaque canton.</p>
<p>Art. 4 Position des parlements cantonaux</p> <p>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.</p> <p>2 Pour le reste, les droits de participation des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal.</p>	<p>Cet article se base sur l'art. 13 let. d PFCC qui oblige les cantons à définir dans l'ACI les modalités de participation des parlements cantonaux à la collaboration assortie d'une compensation des charges.</p> <p>Le devoir d'information prescrit à l'alinéa 1 constitue la base minimale de la participation parlementaire. Au sens de la liberté d'organisation des cantons, la structure concrète des droits de participation reste du ressort du droit cantonal. La procédure de ratification dans les cantons donnera l'occasion de définir, de manière ciblée par rapport aux besoins particuliers, des notions imprécises comme "à temps" et "de manière complète".</p> <p>La formulation à caractère obligatoire de l'al. 2 doit souligner la nécessité impérative de prévoir des règles correspondantes dans le droit cantonal. Il revient à chaque canton la tâche de mettre en œuvre dans son droit cantonal d'éventuelles obligations intercantionales.</p>
<p>2. Compétences et attributions</p>	<p>Les articles 5 à 7 décrivent les acteurs responsables et leurs tâches principales.</p>
<p>Art. 5 Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)</p> <p>1 Les déclarations d'adhésion, les déclarations de sortie et les demandes de révision de l'Accord-cadre doivent être déposées auprès de la CdC.</p> <p>2 La CdC fixe la date d'entrée en vigueur et la date d'abrogation de l'Accord-cadre et mène une éventuelle procédure de révision.</p> <p>3 Elle élit les membres de la Commission intercantonale pour les conventions (CIC) et approuve son règlement.</p>	<p>La CdC est l'organisme dépositaire de l'ACI. Elle fixe l'entrée en vigueur et une éventuelle abrogation de l'ACI, élit les membres de la CIC et adopte le règlement de cette dernière.</p>
<p>Art. 6 Présidence de la CdC</p> <p>La présidence de la CdC est compétente pour mener la procédure préalable informelle dans le cadre du règlement des différends.</p>	<p>Les détails sont réglés à l'article 33.</p>

Texte de l'accord	Commentaire
<p>Art. 7 Commission intercantonale pour les conventions (CIC)</p> <p>1 La CIC est compétente pour mener la procédure formelle de médiation dans le cadre du règlement des différends.</p> <p>2 Elle se compose de six membres, nommés par la CdC pour une période administrative de quatre ans. Le choix des membres tient compte d'une représentation appropriée des régions linguistiques.</p> <p>3 Elle se dote d'un règlement.</p> <p>4 La CdC supporte les coûts de fonctionnement de la CIC. Tous les autres frais sont à la charge des parties, conformément à l'art. 34 al. 5.</p>	<p>Les détails sont réglés à l'article 34.</p> <p>Il revient à la CdC de veiller à ce que la Commission se compose de personnalités qui sauront apprécier les revendications aussi bien des fournisseurs que des acquéreurs de prestations, des régions urbaines et des régions de montagne.</p> <p>Le règlement doit aussi traiter des questions de gestion du secrétariat, des quorums décisionnels, etc.</p> <p>Les frais liés au fonctionnement de la CIC (constitution, édition du règlement, etc.) sont à la charge de la CdC. Les dépenses liées à des cas précis sont à la charge des parties en litige.</p>
<p>3. Définitions</p>	
<p>Art. 8</p> <p>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.</p> <p>2 L'acquéreur des prestations est le canton qui indemnise les prestations.</p> <p>3 Le producteur des prestations est celui qui réalise effectivement les prestations.</p> <p>4 Le bénéficiaire des prestations est celui qui a recours aux prestations.</p> <p>5 Les demandeurs au sens des art. 13 et 23 sont des bénéficiaires de prestations potentiels.</p>	<p>Cet article doit permettre de définir clairement les notions utilisées dans l'Accord-cadre.</p> <p>Le demandeur est celui qui veut bénéficier d'une prestation.</p>
<p>II. Formes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges</p>	
<p>Art. 9</p> <p>L'Accord-cadre règle les formes de la collaboration intercantonale suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. les organismes responsables communs; b. l'acquisition des prestations. 	<p>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.</p>
<p>1. Organismes responsables communs</p>	
<p>Art. 10 Définitions</p> <p>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.</p> <p>2 Les cantons qui participent à un organisme responsable commun sont dénommés cantons partenaires.</p>	

Texte de l'accord	Commentaire
<p>Art. 11 Droit applicable</p> <p>1 Le droit applicable est le droit où se trouve le siège de l'organisme responsable commun.</p> <p>2 Les règles divergentes prévues par des conventions intercantionales sont réservées.</p>	<p>Comme règle générale, on prévoit que c'est le droit du canton où se trouve le siège de l'organisme responsable commun qu'applique. Sous réserve naturellement du droit supérieur (droit fédéral, droit intercantonal).</p> <p>La possibilité de prévoir, dans chaque convention intercantonale, des règles divergentes, offre la flexibilité nécessaire pour des réglementations adaptées au cas par cas.</p>
<p>Art. 12 Droits des cantons partenaires</p> <p>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.</p> <p>2 Le droit de participation aux décisions est global et s'étend à tous les domaines concernant la fourniture des prestations.</p>	<p>La formulation correspond à celle de l'art. 12 PFCC.</p> <p>L'organisme responsable commun constitue, par rapport à l'acquéreur des prestations, une forme de participation avec engagements financiers plus étendus. En conséquence, il faut accorder aux partenaires un droit de participation qui se rapporte à tous les domaines concernant la production des prestations en question.</p> <p>Il est expressément indiqué que le droit de participation paritaire constitue la règle et qu'une pondération sur la base des engagements financiers ne peut intervenir que de manière exceptionnelle.</p>
<p>Art. 13 Egalité des droits d'accès aux prestations</p> <p>Les demandeurs des cantons partenaires ont tous les mêmes droits d'accès aux prestations.</p>	<p>Le droit de codécision et l'égalité des droits d'accès constituent la contrepartie d'une participation intégrale aux coûts. L'égalité des droits d'accès correspond à une interdiction générale de discrimination.</p>
<p>Art. 14 Surveillance</p> <p>1 Les cantons partenaires garantissent une surveillance efficace de la gestion et de l'administration de l'organisme responsable commun.</p> <p>2 Ils confient la tâche de surveillance à des organes adéquats. Tous les cantons partenaires doivent pouvoir siéger au sein des organes de surveillance.</p>	<p>Le transfert de compétences à des institutions et organes intercantonaux a des conséquences sur les possibilités de participation démocratique du peuple et des parlements. Afin de garantir ces possibilités de participation, il faut créer des organes de surveillance composés de représentants des cantons partenaires. L'article règle la surveillance technique ainsi que la surveillance stratégique assurée par les gouvernements cantonaux.</p>
<p>Art. 15 Contrôle de gestion</p> <p>1 Des commissions de gestion interparlementaires sont instituées pour contrôler les organismes responsables communs.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>La haute surveillance des organismes communs doit être confiée à une commission de gestion interparlementaire. Celle-ci est composée en principe sur une base paritaire. Par analogie au droit de participation des cantons partenaires, une pondération en fonction des engagements financiers constitue l'exception.</p> <p>La possibilité de proposer des modifications de la convention offre aux commissions de gestion interparlementaires des possibilités d'intervenir également au niveau structurel.</p> <p>La structure de la collaboration entre le gouvernement et le parlement avant et après la conclusion de conventions intercantionales revient en principe individuellement à chaque canton. Les commissions de gestion interparlementaires doivent permettre de renforcer la conscience au niveau des parlements quant à la nécessité de la collaboration intercantonale.</p>

Texte de l'accord	Commentaire
<p>Art. 16 Adhésion</p> <p>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.</p> <p>2 Les cantons partenaires ont droit à une part de cette contribution, part fixée au prorata des investissements qu'ils ont financés.</p> <p>3 La procédure d'adhésion doit être réglée dans les conventions intercantionales concernées.</p>	<p>Il est équitable que les nouveaux membres versent une compensation proportionnelle aux investissements déjà réalisés.</p>
<p>Art. 17 Sortie</p> <p>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.</p> <p>2 Les membres sortants répondent des engagements contractés alors qu'ils avaient la qualité de membre.</p>	<p>L'ampleur d'un droit à une indemnité et les conditions de sortie doivent être réglées séparément dans chaque convention.</p> <p>En cas de sortie, le canton sortant conserve une obligation de responsabilité.</p>
<p>Art. 18 Dissolution</p> <p>1 Le produit d'une éventuelle dissolution et liquidation doit être réparti proportionnellement à la participation des parties à la convention.</p> <p>2 Les cantons partenaires répondent solidairement des obligations existantes au moment de la dissolution. Les règles divergentes prévues par des conventions intercantionales sont réservées.</p>	<p>En général, la répartition se fait en fonction de la participation financière des cantons partenaires. En l'absence d'une participation financière des cantons partenaires (p. ex. dans le cas d'organismes communs financés par des taxes), on peut envisager une autre base de répartition (p. ex. en fonction des prestations utilisées).</p>
<p>Art. 19 Responsabilité</p> <p>1 Les cantons partenaires répondent des engagements des organismes responsables communs de manière subsidiaire et solidaire.</p> <p>2 Les cantons partenaires répondent des personnes qu'ils délèguent dans les organes intercantonaux.</p> <p>3 Les règles divergentes prévues par des conventions intercantionales sont réservées.</p>	<p>Selon l'alinéa 1, l'organisme responsable commun répond en premier lieu sur son patrimoine. Définir une responsabilité subsidiaire comme principe semble requis pour des raisons juridiques institutionnelles. La responsabilité solidaire prévue se réfère aux relations avec les tiers. Dans les relations internes, il va de soi qu'un recours (proportionnel) contre les autres cantons partenaires est possible.</p> <p>L'alinéa 2 ne concerne que les personnes déléguées dans les organes par les cantons, et non pas les personnes engagées par l'organisme responsable commun. Pour ces dernières, la responsabilité ressort du contrat d'engagement.</p> <p>Les conventions intercantionales particulières peuvent prévoir des dérogations, pour autant que ces dernières ne contredisent pas le droit fédéral ni des cas d'extension de la responsabilité (art. 762 al. 4 CO, organes responsables de fait).</p>
<p>Art. 20 Information</p> <p>Les cantons partenaires doivent être informés à temps et en détail des activités de l'organisme responsable commun.</p>	<p>Le devoir d'information est lié à la création des organes de surveillance (art. 14 et 15).</p> <p>Les questions de savoir à qui ces informations doivent être adressées dans le canton et par quel biais le parlement doit être informé doivent être réglées individuellement par chaque canton.</p>
<p>2. Acquisition des prestations</p>	

Texte de l'accord	Commentaire
<p>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.</p>	<p>L'échange de prestations publiques entre cantons devrait encore demeurer une exception.</p>
<p>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.</p>	<p>Un droit de participation partiel peut par exemple se rapporter à l'exploitation courante ou consister uniquement en un droit d'audition. Les modalités concrètes de la participation sont fixées en détail dans les conventions concernées.</p>
<p>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.</p>	<p>Au contraire de l'art. 13, on ne peut ici en déduire une interdiction générale de discrimination. La hiérarchie à respecter en cas de limitation d'accès aux prestations ressort des alinéas 2 et 3.</p>
<p>Art. 24 Echange d'informations Le fournisseur des prestations informe périodiquement les acquéreurs sur les prestations fournies.</p>	
<p>III. Compensation des charges</p>	
<p>1. Principes applicables à la fixation des indemnités destinées à la compensation des charges</p>	
<p>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.</p>	<p>Le manuel „Modèle harmonisé de calcul des coûts et des prestations pour les cantons et les communes”, élaboré par la CDF² contient des bases pour la mise au point de ces calculs de coûts et de prestations. La formulation ouverte tient compte de l'existence de divers modèles de calcul. Les exigences concrètes doivent être indiquées dans les conventions particulières.</p>
<p>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</p>	<p>Au début des négociations, la situation de départ doit être établie de la manière la plus transparente possible. Les coûts se basent sur un calcul intégral des coûts (cf. art. 25). Outre le calcul des prestations effectives (bénéfices directs), on peut aussi considérer dans le calcul les bénéfices indirects importants</p>

² Conférence des directeurs cantonaux des finances (éd.), Modèle harmonisé de calcul des coûts et des prestations pour les cantons et les communes, Lucerne 2003

Texte de l'accord	Commentaire
<p>doivent supporter. Les fournisseurs des prestations justifient les coûts qu'ils doivent assumer.</p> <p>2 Les cantons sont tenus de produire les pièces nécessaires.</p>	<p>(p. ex. avantage de site par augmentation du pouvoir d'achat). A l'inverse, on peut également faire valoir des effets négatifs (p. ex. en raison d'immixtions supplémentaires ou de l'émigration de titulaires de titres universitaires).</p>
<p>2. Principes applicables aux indemnités</p>	
<p>Art. 27 Indemnité pour des prestations dont profitent d'autres cantons</p> <p>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.</p> <p>2 La fixation de l'indemnité et la définition des éléments particuliers de la convention sont du ressort des parties à une convention.</p>	<p>Des paiements compensatoires ne doivent intervenir que dans les cas où les bénéficiaires des prestations entraînent des coûts considérables. Ceci permet de souligner le principe de proportionnalité.</p>
<p>Art. 28 Critères de l'indemnité</p> <p>1 Les coûts globaux moyens servent de base pour déterminer l'indemnité.</p> <p>2 L'indemnité intervient sur la base de constats et est calculée en fonction de l'utilisation effective des prestations.</p> <p>3 Lors de la fixation de l'indemnité, il est également tenu compte des critères suivants:</p> <ol style="list-style-type: none"> droits de participation aux décisions et à la mise en oeuvre accordés ou demandés; accès garanti à l'offre de prestations; avantages et désavantages de site importants en lien avec la fourniture ou l'utilisation des prestations; transparence des pièces justificatives; rentabilité de la production des prestations. 	<p>En choisissant les coûts globaux moyens comme point de départ pour les indemnités, on indique qu'il est aussi possible d'envisager des indemnités forfaitaires.</p> <p>Seule la revendication basée sur des constats effectifs doit être déterminante, à l'exclusion de toute revendication basée sur des probabilités. Une prestation peut aussi consister à mettre à disposition des capacités. La notion "sur la base de constats" doit être comprise au sens de la Nouvelle gestion publique et signifie que c'est l'effet atteint ou visé qui doit être déterminant.</p> <p>L'al. 3 contient des éléments qui jouent un rôle lors de la négociation du montant de l'indemnité. Les critères sont formulés de manière relativement ouverte, ce qui assure une grande marge de manoeuvre dans la fixation de l'indemnité. L'absence de droits de participation ou la prise en compte de certaines limitations d'accès devraient se traduire par une réduction de l'indemnité.</p> <p>Il faut tenir compte des importants avantages ou désavantages de site en lien avec une prestation, aussi bien pour le canton fournisseur que pour le canton demandeur. Ceci comprend notamment la migration de titulaires de diplômes, lesquels peuvent constituer un gain pour le canton fournisseur qui les accueille ou une perte pour le canton demandeur qui les voit partir.</p>
<p>Art. 29 Indemnité du producteur des prestations</p> <p>Le fournisseur des prestations s'engage à indemniser le producteur des prestations, pour autant que ce dernier supporte les coûts de production des prestations.</p>	<p>En lien avec l'art. 3, ceci permet notamment de garantir que les communes, en tant que productrices des prestations et responsables des coûts, obtiennent le versement d'indemnités proportionnelles, c.-à-d. en fonction de leurs engagements financiers. Ceci correspond également au principe de l'équivalence fiscale.</p>
<p>Art. 30 Communes en tant que productrices des prestations</p> <p>1 Lorsque les communes sont productrices des presta-</p>	

Texte de l'accord	Commentaire
<p>tions, un droit d'audition et de participation doit leur être accordé.</p> <p>2 Une convention intercantonale peut octroyer aux communes ou aux organisations sous leur responsabilité un droit direct à être indemnisées.</p>	
<p>IV. Règlement des différends</p>	
<p>Art. 31 Principe</p> <p>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.</p> <p>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'art. 120 al. 1 let. b de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral³.</p> <p>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'ACI.</p>	<p>Au contraire de l'art. 15 PFCC selon lequel l'obligation d'adhérer ne peut être prononcée que pour une convention intercantonale ou pour un projet de convention définitivement négocié, la procédure de conciliation doit déjà pouvoir être demandée pour des conventions en vue.</p> <p>Avant que la Confédération ne se saisisse de l'affaire sur demande des cantons, ceux-ci doivent d'abord chercher à régler si possible les conflits eux-mêmes. Aux termes de l'art. 16 al. 2 PFCC, le Tribunal fédéral ne peut être saisi pour violation de conventions intercantionales ou de décisions prises par des organes intercantonaux que si la procédure de conciliation ou judiciaire intercantonale n'a pas abouti.</p> <p>Les cantons ainsi que les organes intercantonaux doivent également pouvoir soumettre volontairement d'autres différends à la procédure de règlement des différends.</p>
<p>Art. 32 Procédure de règlement des différends</p> <p>La procédure de règlement des différends comporte deux phases. Elle se compose d'une procédure préalable informelle, menée devant la présidence de la CdC, et d'une procédure formelle de médiation, menée devant la CIC.</p> <p>Chaque canton et chaque organe intercantonal peut introduire une procédure de règlement des différends auprès de la présidence de la CdC en présentant à celle-ci une demande écrite de médiation.</p>	
<p>Art. 33 Procédure préalable informelle</p> <p>1 A réception de la demande de médiation, la présidence de la CdC ou toute personne qu'elle aura désignée invite des représentants des cantons concernés à une discussion.</p> <p>2 En accord avec les parties en présence, il peut être fait appel à une personne particulièrement qualifiée dans le domaine de la médiation.</p> <p>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 CdC ou la personne qu'elle a désignée introduit la procédure formelle de médiation devant la CIC.</p>	

³ RS ...; RC ... (FF 2005 3829)

Texte de l'accord	Commentaire
<p>Art. 34 Procédure formelle de médiation</p> <p>1 La CIC informe les parties de l'ouverture de la procédure formelle de médiation.</p> <p>2 Les membres de la CIC 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.</p> <p>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.</p> <p>4 Les parties sont habilitées à exposer leurs divergences de vues dans un mémoire adressé à la CIC et ont la possibilité de s'exprimer oralement devant cette commission. La négociation fait l'objet d'un procès-verbal.</p> <p>5 Le résultat de la procédure formelle de médiation est consigné par la CIC dans un acte à l'attention des parties. Ce document doit également régler la répartition des frais de procédure entre les parties.</p> <p>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.</p> <p>7 Elles s'engagent à verser au dossier judiciaire les documents de la procédure de conciliation.</p>	
<p>V. Dispositions finales</p>	
<p>Art. 35 Adhésion et sortie</p> <p>1 L'adhésion à l'Accord-cadre prend effet par une communication à la CdC.</p> <p>2 Chaque canton peut sortir de l'Accord-cadre par une déclaration à la CdC. La sortie prend effet à la fin de l'année qui suit la déclaration correspondante.</p> <p>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.</p>	<p>On accorde un caractère constitutif à la communication à la CdC.</p> <p>Le délai minimum de 5 ans pour une déclaration de sortie correspond au délai prévu à l'art. 14 al. 6 PFCC qui indique que les cantons ne peuvent demander la levée de la déclaration de force obligatoire générale avant cinq ans.</p>
<p>Art. 36 Entrée en vigueur</p> <p>L'Accord-cadre entre en vigueur dès que 18 cantons y ont adhéré.</p>	<p>En principe, il faut respecter deux quorums: le nombre des cantons qui doivent adhérer pour que l'ACI déploie ses effets et le nombre des cantons qui demandent de donner force obligatoire générale à l'ACI au sens de l'art. 14 al. 1 let. a PFCC.</p>
<p>Art. 37 Durée de validité et abrogation</p> <p>1 L'Accord-cadre est conclu pour une durée indéterminée.</p>	<p>La durée de validité est illimitée, avec la possibilité de sortir de l'accord. Par analogie aux conditions d'entrée en vigueur, l'Accord-cadre devient caduc si le nombre des cantons adhérents tombe au-dessous</p>

Texte de l'accord	Commentaire
née. 2 L'Accord-cadre devient caduc si le nombre des cantons adhérents tombe au-dessous de dix-huit.	de 18. Si l'Accord-cadre est déclaré de force obligatoire générale, la levée de cette déclaration est soumise aux conditions posées à l'art. 14 al. 5 let. a PFCC.
Art. 38 Révision de l'Accord-cadre Sur demande de trois cantons, la CdC ouvre une procédure de révision de l'Accord-cadre. La révision entre en vigueur aux conditions de l'article 36..	Un éventuel changement des conditions-cadres peut nécessiter une adaptation de l'ACI. Le quorum exigé pour déposer une demande de révision doit rester bas, de manière à permettre à des minorités éventuellement créées par une déclaration de force obligatoire générale d'initier une telle procédure. La révision entre en vigueur si 18 cantons au moins l'approuvent.
Adopté par la Conférence des gouvernements cantonaux pour ratification par les cantons : Berne, 24 juin 2005 sig. Luigi Pedrazzini, cons. d'Etat Président	sig. Canisius Braun Secrétaire

SEMINAIRE SUR LA COLLABORATION TRANSFRONTALIERE

**Commission des affaires communales, régionales et
internationales**

**Mardi 26 septembre 2006 à 11h45
Salle du Grand Conseil**

Invités:

M. Henri Comte, professeur émérite à l'Université Lumière - Lyon 2,
spécialiste du droit communautaire.

M. Nicolas Levrat, professeur de droit européen et international à l'Université
de Genève.

* * *

M. Michel Halpérin, président du Grand Conseil. Mesdames et Messieurs les députés, je me réjouis d'ouvrir cette séance pas tout à fait comme les autres. Je suis conscient du fait que le Bureau du Grand Conseil vous met à une épreuve relativement soutenue en organisant ces séminaires, assez régulièrement cette année, sur des thèmes qui nous semblent particulièrement importants. Celui de la collaboration transfrontalière en est

un, d'abord par sa nature même, et vous aurez le privilège d'entendre dans un instant les professeurs Henri Comte et Nicolas Levrat sur ce sujet, dont je ne vous dirai rien de plus, sauf sous l'aspect institutionnel qui préoccupe le Bureau et qui nous avait amenés, il y a quelques mois, à organiser une première réflexion de ce type sur les questions régionales suisses et notamment concordataires.

La préoccupation de notre Bureau, qui doit être celle du parlement dans son ensemble, porte sur la création en Suisse d'instruments politiques nouveaux à travers lesquels nous nous dotons, en principe, de plus d'efficacité, soit au niveau fédéral, soit au niveau intercantonal, et aujourd'hui - parce que c'est le thème qui nous intéresse - au niveau régional transfrontalier. Et ces instruments nouveaux, par définition, échappent assez largement au contrôle parlementaire.

Le parlement ne peut pas modifier les concordats que nous signons, il ne peut pas modifier les traités que nous pouvons passer sur un plan international. Dans certains cas, il peut en être informé, mais pas toujours. Après leur conclusion, le suivi de ces instruments institutionnels lui échappe presque complètement. C'est la raison pour laquelle, il y a peu de temps, notre parlement, par son Bureau, a pris la décision de doter d'une manière nouvelle la commission des affaires dites communales, régionales et internationales - d'aucuns ajoutent "et intersidérales" - pour lui donner les moyens d'assurer - ce qui est impossible à des députés de milice comme nous le sommes - un suivi de ces outils institutionnels, intercantonaux ou interrégionaux. La préoccupation est centrale et consiste à faire échec à un risque très important de déficit démocratique ou d'absence de suivi parlementaire dans des affaires qui concernent au plus haut point le parlement.

Voilà pourquoi le Bureau prend la liberté de vous réunir aussi souvent pour des sujets inhabituels. Je vous suis très reconnaissant de vous être mobilisés. Je sais que certains d'entre vous - et j'en suis - ne pourront pas rester jusqu'au bout de ce séminaire et je le regrette. Je remercie beaucoup M. le député Alain Etienne, président de cette commission parlementaire, de bien vouloir présider cette séance. Il est accompagné de notre collègue, Mme Marie-Françoise de Tassigny, députée et vice-présidente de la commission. Les détails sur le déroulement de ce séminaire vous seront donnés par le président Alain Etienne. Je vous remercie de l'attention que vous leur porterez et réitère mes remerciements à nos invités pour leur précieux concours.

M. Alain Etienne, président de la commission des affaires communales, régionales et internationales. Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés, je vous remercie de votre présence. Je remercie également le Bureau du Grand Conseil et le service du Grand Conseil pour avoir organisé ce séminaire, important pour notre commission, ainsi que MM. les professeurs Comte et Levrat de s'être rendus disponibles.

Je vous donne quelques indications pour les prises de parole lors de la discussion qui aura lieu tout à l'heure et qui se déroulera comme lors de nos commissions: vous lèverez le doigt afin que je puisse noter vos noms et je vous donnerai la parole au fur et à mesure. Cependant, comme vous n'êtes pas tous à vos places respectives, il faudra faire un signe à la personne qui s'occupe des micros pour qu'elle puisse vous les ouvrir. Sans plus tarder, je passe la parole à M. Comte.

M. le professeur Henri Comte. D'abord, j'aimerais vous remercier de m'accueillir. Je viens de France et l'objet de ma communication est de vous parler de l'état de la coopération transfrontalière en France. Voici mon intitulé: «Le cadre de la coopération transfrontalière vu de France.»

Je parlerai de la coopération transfrontalière sans m'intéresser aux autres formes de relations internationales des collectivités locales, on sait qu'il y en a deux. Il y a la coopération au développement, qui concerne la contribution des collectivités au développement des pays du tiers-monde - ce n'est pas du tout mon sujet - et il y a la coopération interterritoriale qui concerne les relations entre collectivités de même niveau économique, mais qui ne sont pas dans une relation de proximité. La caractéristique de la coopération transfrontalière est ainsi d'être une coopération de proximité, entre voisins. Cette notion de voisinage est essentielle parce qu'elle induit des relations très poussées, très intimes. Elle peut même aller jusqu'à une certaine intégration de territoires transfrontaliers.

Pourquoi avoir choisi "Vu de France"? Parce qu'il y a une opposition fondamentale entre la Suisse et la France concernant la coopération transfrontalière. On peut dire qu'en Suisse l'idée que les cantons aient une politique transfrontalière est une donnée historique traditionnelle, qui va de soi et qui est même inscrite dans la Constitution fédérale. En France, au contraire, le point de départ de la coopération transfrontalière, c'est son interdiction. En France, la notion de coopération transfrontalière est une idée neuve, révolutionnaire, qui va à l'encontre d'une tradition remontant à l'Ancien Régime mais qui s'est encore renforcée depuis la Révolution. Il m'a donc paru intéressant de vous montrer comment en France s'est opérée cette

révolution, de l'interdiction de la coopération à la mise en place d'un droit de la coopération. D'une part, cela vous donnera un aperçu global de la manière dont le problème est perçu en France et, d'autre part, cet ordre chronologique est un moyen de vous présenter, progressivement et par petits bouts, les aspects caractéristiques de cette coopération transfrontalière.

Comment s'est opérée cette révolution des conceptions françaises? En gros, on peut dire qu'elle s'est opérée en deux vagues. Il y a eu un premier tournant dans les années 80, où, au fond, c'est le jugement porté sur la coopération transfrontalière qui s'est modifié. C'est-à-dire qu'envisagée initialement comme une espèce d'atteinte à l'unité et à l'intégrité de l'Etat, la coopération transfrontalière est apparue, au contraire, comme un espace nouveau et intéressant d'actions des collectivités territoriales. Et il ne s'est plus agi de la condamner, mais au contraire de la promouvoir. Cette évolution s'est effectuée dans les années 80, essentiellement dans les esprits, dans les conceptions, dans la perception du sujet. Mais sa traduction juridique n'a eu lieu que plus tard, dans les années 90. Est-elle achevée aujourd'hui? Le dispositif est-il complet et parfaitement opérationnel? Ce sera un thème de discussion.

Je vais vous présenter d'abord le grand tournant des années 80. La position constante de l'Etat français, qui d'ailleurs trouvait de nombreux appuis dans la doctrine, les textes et les traditions, était la suivante: dès lors qu'un problème excédait le cadre du territoire national, il devenait une affaire étrangère. Et le principe voulait que seul l'Etat pouvait gérer les affaires étrangères. La France a ainsi vécu jusqu'au tournant des années 80 sur l'idée d'un monopole absolu de l'Etat sur l'ensemble des relations extérieures. Qui dit monopole de l'Etat dit que toute intervention dans les affaires étrangères d'une autre personne publique, d'une collectivité locale notamment était automatiquement une atteinte au monopole. C'était une activité illicite, condamnable et passible de sanctions. Il y avait d'ailleurs tout un corps de doctrines, aussi bien en droit international qu'en droit administratif, pour justifier ce monopole.

Pourquoi les choses ont-elles changé dans les années 80? Deux événements déclencheurs ont facilité et accéléré la mutation des idées. Le premier a été l'adoption, le 21 mai 1980, de la Convention de Madrid, dont voici l'intitulé exact: «Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales».³ L'objet de cette convention était -

³ Voir en annexe I la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980.

je cite son article premier: «de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière». Vis-à-vis de cette convention, la France était au pied du mur: si elle la signait, elle faisait sienne l'idée qu'elle-même devait faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière alors qu'elle l'avait toujours prohibée. La France, et c'est en cela que la maturation des idées s'est exprimée concrètement, a choisi d'adhérer à la Convention de Madrid en 1984.

Cette adhésion a-t-elle eu des effets juridiques sur la situation française? La réponse est non, parce que la France n'a adhéré - si j'ose dire - que du bout des lèvres. Il y avait dans la Convention de Madrid un mécanisme qui autorisait de subordonner son application à la conclusion d'un traité particulier. C'était une réserve qui voulait que la convention ne soit applicable que si la France passait un traité particulier avec chacun des états voisins. La France a donc adopté cette réserve. C'est-à-dire qu'elle a subordonné la mise en application de la Convention de Madrid à l'adoption de traités à venir, qu'elle était maîtresse de prendre ou non. Autrement dit, en signant la Convention de Madrid, la France n'a rien changé à son droit interne. En revanche, sur le plan politique, cette adhésion a eu une signification majeure: l'ancienne conception était abandonnée; désormais, la France se plaçait sur une ligne consistant, pour sa part, à faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière. D'un point de vue symbolique et politique, son adhésion à la Convention de Madrid a été un acte marquant et fondamental qui explique les développements futurs.

Par ailleurs, la Convention de Madrid a offert un cadre pédagogique et méthodologique qui a permis aux autorités françaises de mieux réfléchir aux mécanismes d'organisation de ce qu'elles ne connaissaient pas, c'est-à-dire une coopération transfrontalière réalisée par des autorités infraétatiques.

A cet égard les deux principaux enseignements de la Convention de Madrid sont les suivants: premièrement, la coopération transfrontalière, n'étant pas une coopération d'Etat à Etat, ne se déploie pas selon le droit international public. Donc, le droit de la coopération transfrontalière sort du champ du droit international public. Alors, vers quel autre champ va-t-il évoluer? La réponse est fournie par la Convention de Madrid : la coopération transfrontalière sera soumise au droit interne. Mais on voit que cette conséquence génère un problème très important, dont on reparlera peut-être tout à l'heure. Puisque des collectivités relèvent de deux Etats, quel droit interne choisir? Celui de l'état A, auquel appartient une collectivité, ou celui de l'état B dont relève l'autre collectivité? La Convention de Madrid indique qu'il faut choisir.

Une donnée fondamentale de la Convention de Madrid, toujours de pleine actualité, est ainsi d'indiquer que toute coopération transfrontalière qui se matérialise par des actes juridiques suppose le choix d'un droit national applicable. Et opérer un tel choix n'est pas, en pratique, une décision dénuée d'enjeux et facile à prendre.

Le deuxième enseignement de la Convention de Madrid, c'est que la coopération transfrontalière ne peut se développer que dans le cadre des compétences que détiennent les collectivités locales dans l'ordre interne. Autrement dit, une collectivité française ne peut coopérer avec une collectivité étrangère que sur un domaine commun de compétences. On voit donc que la question des compétences que détiennent les collectivités locales, que ce soit en France ou dans n'importe quel autre pays, est une notion centrale pour délimiter le domaine ouvert à la coopération transfrontalière et même pour mettre en œuvre le régime de cette coopération.

Cette observation me conduit au deuxième élément marquant des années 80. A partir de 1982, nous avons connu en France une grande réforme de l'administration locale par des lois de décentralisation qui ont considérablement élargi les compétences des autorités locales. Je vous présente brièvement ces lois de décentralisation qui forment, en quelque sorte, le substrat des compétences locales actuelles en France. Elles ont emprunté deux directions complémentaires: la première direction a consisté à accroître la liberté d'action des collectivités locales. Il faut relever qu'avant ces lois de décentralisation le degré d'autonomie des collectivités locales n'était pas très important, parce que pesait sur ces dernières une triple tutelle: administrative, financière et technique. Et le premier objet de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 a été de supprimer ces tutelles. On a donc restauré la liberté d'action des collectivités.

D'autre part, il y a en France trois niveaux de collectivités: la région, le département, la commune. Or, dans deux des niveaux de collectivités, la région et le département, l'exécutif de la collectivité n'était pas élu par le Conseil de la collectivité: il était nommé par l'Etat. Ainsi, à la tête de la collectivité département, il y avait le préfet du département, et à la tête de ce qui était encore un établissement public de la région il y avait également un préfet.

Pour restaurer l'autonomie locale, on a décidé que désormais les exécutifs seraient élus à tous les niveaux. Sont donc apparus sur la scène locale française deux personnages très importants que l'on va retrouver dans les procédures et les mécanismes de la coopération transfrontalière: le président du Conseil général, qui agit au nom du département collectivité locale et le

président de la région, qui agit au nom de la région collectivité locale. Voilà donc le premier aspect qui est l'accroissement de l'autonomie des instances locales.

D'autre part, on a élargi les compétences dévolues aux autorités locales. On a réalisé des transferts de compétences. De nombreuses compétences ont été enlevées à l'Etat pour être attribuées aux collectivités locales. Par exemple, les lycées, dont la construction et l'entretien appartenaient à l'Etat, ont été confiés à la région, et les collèges aux départements. On peut citer ainsi une liste assez longue de compétences qui ont été transférées de l'échelon étatique à l'échelon des collectivités territoriales.

Un troisième aspect de ces lois de décentralisation a encore concerné un acteur important de la coopération transfrontalière: les préfets de régions et de départements. En effet, les lois de décentralisation ont obligé de revoir l'organisation territoriale de l'Etat lui-même. En 1992, a été adoptée une loi sur la déconcentration qui a posé comme règle le principe de subsidiarité en matière de compétences étatiques. Ce qui signifie que, dès lors qu'une compétence d'Etat est de nature locale, elle est automatiquement du ressort du préfet local, c'est-à-dire de l'autorité locale de l'Etat. Si l'on veut savoir quelles sont les compétences demeurant au niveau de l'Etat central, au niveau des ministres et des gouvernements, il faut appliquer le principe que ne demeurent à ce niveau que les compétences qui lui sont expressément attribuées par un texte. Autrement dit, la compétence d'exception en France, c'est désormais la compétence du gouvernement. Et la compétence de droit commun, c'est la compétence du préfet. Les grands bénéficiaires de ces lois de déconcentration ont donc été les préfets de départements, mais surtout les préfets de régions, parce que la loi prévoit que tout ce qui intéresse la stratégie de développement et d'aménagement du territoire relève du niveau régional. En matière stratégique, les préfets de départements sont subordonnés aux préfets de régions.

On voit donc que, à l'issue de ces réformes, les bases étaient en place pour développer concrètement la coopération transfrontalière. Les conceptions avaient évolué, la coopération transfrontalière des autorités locales était souhaitable puisqu'on avait adhéré à la Convention de Madrid, et le substrat juridique, c'est-à-dire des autorités locales dotées de compétences importantes et d'une liberté d'action, elle aussi importante, était en place. Il ne restait donc plus qu'à traduire juridiquement ces mutations.

Ce sera la deuxième étape de mon propos: la mise en place du cadre juridique de la coopération transfrontalière dans les années 90. Cette mise en place a été réalisée, à la fois sur le plan interne par l'adoption de certaines lois et sur le plan international par l'adhésion et la signature de certains traités.

Tout d'abord sur le plan interne, on a connu dans les années 90 une consécration législative de la coopération transfrontalière. La loi s'est prononcée clairement et a posé le texte le plus important: une loi du 6 février 1992. Cette loi a posé la règle, proprement révolutionnaire et sans équivalent dans toute la tradition française, que je vous cite: «Les collectivités territoriales et leur groupement peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères ou leurs groupements dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.» Par ce texte, l'interdit qui pesait sur les relations étrangères des collectivités territoriales est levé et la coopération transfrontalière devient légale en France. Cette coopération est tout de suite envisagée dans sa dimension juridique, puisque, non seulement les collectivités peuvent avoir des relations, mais elles peuvent également signer des conventions. Elles peuvent se lier juridiquement avec des collectivités étrangères.

Ces conventions sont de deux sortes. Il y a des conventions simples, par lesquelles on formalise des obligations réciproques dans un contrat. Ce contrat, cette convention, est associé à la réalisation d'une opération. C'est donc la coopération transfrontalière conventionnelle. Mais un deuxième niveau est envisageable: par convention, on peut créer un organisme permanent de coopération transfrontalière, une structure dédiée à la coopération transfrontalière. C'est ce que réalise la loi de 1992 en permettant à deux structures juridiques françaises, la Société d'économie mixte et le Groupement d'intérêt public, d'accueillir des collectivités étrangères. Donc, nous aurons des structures mixtes comportant des partenaires français et étrangers. Malheureusement, la loi de 1992 avait bien prévu l'accueil dans des structures françaises de collectivités étrangères, mais pas l'inverse: la possibilité pour les collectivités françaises d'adhérer à des structures étrangères. La loi de 1992 comportait donc une lacune qui sera corrigée par une loi ultérieure, celle de 1995.

Par la suite, nous avons eu d'autres textes législatifs qui ont, en quelque sorte, facilité la constitution d'organismes de coopération transfrontalière. On a simplifié les procédures et élargi les capacités d'action des structures prévues par les lois. En revanche, la législation française est restée muette sur un problème considérable, celui du régime juridique applicable aux actes de coopération transfrontalière. Cet aspect essentiel sera en pratique lui aussi traité dans les années 90, non par la loi mais par des traités. J'en viens donc au deuxième volet de la construction juridique du dispositif français, à savoir l'apport des traités postérieurs à la Convention de Madrid.

Dès les années 90, la France a eu une politique internationale assez active sur le plan transfrontalier. Je vous ai indiqué qu'elle avait signé du bout des lèvres la Convention de Madrid, ce que traduisait la réserve qu'elle avait adoptée à ce moment-là. En 1994, la France lève sa réserve. En conséquence la Convention de Madrid acquiert l'aptitude, sans condition, à produire des effets juridiques sur le territoire français. Mais surtout, au cours de cette période, un pas très important est franchi avec la signature par la France d'un nouveau traité qui s'inscrit dans le prolongement de la Convention de Madrid, à savoir le protocole additionnel à la Convention de Madrid, adopté en 1995.⁴ Je ne vous présenterai pas en détail de ce protocole additionnel de 1995, mais on peut dire qu'il a deux effets principaux: le premier est de créer une véritable obligation pour les Etats signataires de mettre leurs collectivités en situation de pouvoir coopérer à l'extérieur. Il ne s'agit plus, cette fois-ci, d'encourager et de favoriser, comme dans la Convention de Madrid, mais de reconnaître et de respecter le droit des collectivités territoriales de conclure des conventions de coopération transfrontalière. Les états signataires du protocole acceptent donc le droit pour leurs collectivités de passer des conventions de coopération transfrontalière.

Le deuxième volet, important, de ce protocole, c'est de fournir un grand nombre de précisions concernant les règles de création, de fonctionnement et de contrôle des organismes de coopération et de préciser le droit applicable aux conventions et organismes de coopération transfrontalière. Le protocole, autrement dit, lève les incertitudes juridiques qui subsistaient jusque-là et, ce faisant, il entend faciliter le développement de la coopération transfrontalière.

Par la suite, différents traités particuliers ont été signés par la France ayant le même objectif de faciliter concrètement la coopération transfrontalière. Des traités ont été signés avec l'Italie, l'Espagne, la Suisse. L'un d'eux, le traité de Karlsruhe⁵, signé le 2 janvier 1996, intéresse surtout le canton de Genève. C'est un traité quadripartite signé par les gouvernements de la France, du Luxembourg, de la République fédérale d'Allemagne et par le gouvernement suisse au nom de quatre cantons suisses : Jura, Soleure, Bâle-Campagne et Bâle-Ville. Initialement ce Traité de Karlsruhe n'intéressait pas le canton de Genève. Par la suite cependant, comme vous le

⁴ Voir en annexe II le protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995.

⁵ Voir en annexe V l'accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux.

savez, d'autres cantons sont entrés dans le champ d'application du Traité de Karlsruhe, et c'est le cas de Genève depuis 2004.

Je ne détaillerai pas non plus le contenu de ce traité, mais on peut dire que, dans la lignée du protocole additionnel, il fournit un grand nombre de précisions très utiles sur les modalités juridiques de conclusion des conventions de coopération transfrontalière. Au surplus, il crée un nouvel instrument juridique de coopération transfrontalière que la doctrine réclamait depuis longtemps, pas seulement en France, et qui est l'établissement public de coopération transfrontalière.

Je suis arrivé à l'année 2004, j'ai un peu dépassé les années 90 - et sans doute ai-je épuisé mon temps de parole... De toute façon, il avait été convenu que les questions d'actualité seraient plutôt traitées par M. Nicolas Levrat. Il me faut encore donner quelques mots de conclusion à cette présentation rapide de notre "Révolution française du transfrontalier". Ma conclusion est plutôt une interrogation. J'ai essayé de montrer que désormais tout était en place pour que se développe une importante coopération transfrontalière, assise sur des instruments juridiques qui maintenant existent. Or, dans les faits, on peut se demander si les intéressés ne tardent pas à utiliser ces instruments. On constate que peu de conventions sont signées et que peu d'organismes de coopération transfrontalière sont créés. On se demande donc pourquoi cet outillage juridique, qui paraît complet, reste finalement sous-utilisé.

On peut, bien sûr, avancer plusieurs explications. Deux éléments me paraissent pouvoir illustrer ce décalage du fait par rapport à l'outillage juridique. En premier lieu, j'observe que lorsqu'on conclut une convention transfrontalière un choix cornélien s'impose aux acteurs de la coopération transfrontalière: celui du droit applicable. Pour un acteur suisse, se soumettre à une convention de droit français ne va pas de soi, et réciproquement. On peut imaginer que puisqu'on a le choix entre son droit national et le droit étranger, chacun puisse se dire: "Ce serait quand même mieux que ce soit mon droit national." Dans ces conditions, si les deux pensent ainsi, on ne signe rien! Il faut bien intégrer comme une donnée de base cette contrainte inhérente au droit de la coopération transfrontalière, en parler au début du processus de coopération transfrontalière, et imaginer des systèmes où, dans le cadre d'une succession de conventions de coopération transfrontalière, une part à peu près égale soit octroyée à ceux qui relèvent de l'Etat A et à ceux qui relèvent de l'Etat B. De cette façon, on établit un certain équilibre.

J'observe en second lieu que la coopération transfrontalière se révèle tout de même très exigeante en matière de connaissances. On a vu que la base de

la coopération transfrontalière est la compétence de chaque autorité locale. Dans chaque Etat, on connaît très bien les compétences de ses propres autorités locales, mais, pour faire de la coopération transfrontalière, il faut très bien connaître les compétences des collectivités locales dans l'autre Etat. Or la répartition des compétences, dans un pays comme la France, par exemple, n'est pas un sujet très facile. Pour l'approcher, il faut se plonger dans des ouvrages de droit administratif qui sont relativement austères. Pourtant, si cette démarche n'est pas faite, on s'aperçoit que la coopération transfrontalière se déroule sur des bases floues. Et lorsqu'elle arrive à son terme, c'est-à-dire la conclusion d'accords ou la mise en place d'organismes, toutes les difficultés surgissent d'un coup et les partenaires ont du mal à la concrétiser. Donc, un des défis de la coopération transfrontalière est d'acquérir une bonne connaissance technique administrative et juridique de l'administration du pays voisin. Ce sera ma conclusion.

M. Alain Etienne, président de la commission des affaires communales, régionales et internationales. Merci, Monsieur Comte, de votre présentation des aspects juridiques du côté français. Nous ouvrirons la discussion après l'intervention de M. Levrat, à qui je passe la parole.

M. le professeur Nicolas Levrat. Mesdames, Messieurs, c'est un grand plaisir de pouvoir vous entretenir des défis et des enjeux structurels et juridiques pour la collaboration transfrontalière et ses instances, non pas que les occasions de traiter de ces questions manquent, mais grand plaisir de pouvoir le faire devant des représentants du législatif genevois. Il est vrai - et j'y reviendrai dans ma conclusion - qu'aujourd'hui le développement de ces instances de coopération transfrontalière, pour des raisons notamment de complexité institutionnelle, comme l'a dit mon collègue Henri Comte, pour la nécessité qu'il y a de maîtriser un certain nombre d'outils juridiques, ces instances de coopération transfrontalière ont essentiellement à ce jour été pilotées, instituées, et fonctionnent, grâce aux exécutifs plutôt qu'aux législatifs. Dans ma conclusion, je vous montrerai pourquoi il me paraît essentiel qu'à Genève comme ailleurs les représentants des citoyens puissent se prononcer, peut-être pas sur les détails, la «tuyauterie» de cette coopération, parce que cela - j'espère que vous l'aurez compris - reste excessivement complexe et requiert un grand nombre de spécialistes, mais, au moins, sur les options stratégiques.

Pour Genève, si j'ai choisi le terme de "collaboration" transfrontalière plutôt que celui de "coopération" transfrontalière, c'est pour ne pas avoir une

connotation juridique trop précise, car "coopération transfrontalière" renvoie à des instruments juridiques précis, mais peut-être qu'au-delà des instruments juridiques il y a aussi un besoin de collaboration plus large. Cette collaboration transfrontalière est un enjeu essentiel pour Genève. Pour une raison très simple: la géographie et le tracé de nos frontières l'imposent. En effet, nous avons très peu de frontière commune avec la Suisse, le long de la Versoix, nous en avons par contre énormément avec la France.

Nous le savons, nous avons la chance d'être dans une région dynamique qui se développe, qui attire du monde et crée des emplois, et le modèle de développement économique adopté par Genève depuis une vingtaine d'années implique une dimension transfrontalière. Ce n'est donc pas par choix que Genève s'intéresse au transfrontalier, mais par nécessité. La situation géographique et économique fait que, pour nous ici, à Genève comme d'ailleurs dans d'autres endroits du continent européen, le transfrontalier est une nécessité.

Mon intervention sera divisée en deux parties. Je survolerai les différents points du document qui, à ma demande, vous a été distribué en début de séance, et je répondrai volontiers à vos questions sur l'un ou l'autre point. La première partie vous montrera que dans la région franco-valdo-genevoise existent déjà un grand nombre d'instances ou d'institutions transfrontalières qui se fondent sur des instruments juridiques différents. La deuxième partie - Henri Comte en a déjà parlé - c'est que ce droit de la coopération transfrontalière ne peut pas faire l'économie du renvoi à un droit national et que cela fonctionne de manière alternative: si vous travaillez en droit français, vous ne travaillez pas en droit suisse ou genevois; si vous travaillez en droit suisse, vous ne travaillez pas en droit français. C'est un problème majeur.

Cette première partie, comme vous le voyez, comporte quatre niveaux qui me paraissent pertinents pour les instances de collaboration de la région franco-valdo-genevoise. Tout d'abord, et par ordre chronologique, nous avons un cadre spécifiquement genevois, qui existe et qui est notamment fondé sur un accord très ancien dans le domaine de la coopération transfrontalière, puisque ce domaine a débuté dans les années 60, le long du Rhin, mais, comme l'a dit Henri Comte, n'a connu des développements qu'à partir de 1980 avec la Convention-cadre du Conseil de l'Europe. Eh bien, à Genève, dès 1973 nous avons conclu un accord qui portait sur la rétrocession fiscale du travail des frontaliers, dont l'imposition était perçue à la source. Cet accord a généré une instance transfrontalière: le Comité régional franco-genevois, le CRFG. A ce sujet, vous avez reçu un certain nombre

d'informations dans la documentation qui vous a été distribuée, nul besoin, donc, d'aller plus en détail. Mais c'est historiquement la première instance qui existe et qui présente d'ailleurs l'intérêt, par rapport aux autres instances, et en particulier du point de vue français, d'associer l'Etat français à cette structure tout à fait régionale - qui concerne notre région - mais dans laquelle l'Etat français est représenté, ce qui n'est pas le cas des autres types de structures. Et quand on sait la manière dont l'Etat est omniprésent, y compris dans l'exercice des compétences propres des collectivités territoriales françaises, notamment parce que c'est lui qui possède l'expertise technique, il est utile d'avoir l'Etat français comme partenaire institutionnel. Donc, ce CRFG, ancêtre des institutions de coopération transfrontalière, non seulement existe encore, mais joue un rôle central dans la collaboration franco-valdo-genevoise, puisque les Vaudois rejoignent également cette instance.

Le deuxième cadre juridique est celui, général, multilatéral, qui a été développé dans le cadre du Conseil de l'Europe avec la Convention-cadre et son protocole additionnel de 1995. Ce cadre est peu efficace d'un point de vue juridique. Pourquoi? Je vous l'ai dit, on ne peut pas faire l'économie du renvoi à un droit national et il est difficile de faire un renvoi précis, d'autant plus qu'il s'agit non pas de renvoyer au droit privé national - tout un corpus de règles et de pratiques du droit, que l'on appelle droit international privé, règle très bien cela - mais au droit public national. Et évidemment qu'on ne peut pas, dans une convention unique pour l'ensemble des quarante-six états membres du Conseil de l'Europe, faire des renvois suffisamment précis à des structures juridiques, à des pratiques institutionnelles qui sont très différentes entre, qu'en sais-je, la Moldavie, l'Albanie, l'Estonie, l'Allemagne, la France ou la Suisse. Donc, il existe un droit du Conseil de l'Europe. Sur cette base ont été créées un certain nombre d'institutions, notamment dans notre région, la COTRAO, Communauté de travail des Alpes occidentales, qui ne fonctionne plus aujourd'hui, et le Conseil du Léman qui, lui, est toujours vivant et qui, d'ailleurs, était au départ une sous-structure de la COTRAO. Le Conseil du Léman est une institution qui n'a pas véritablement de capacité juridique parce que le droit sur lequel elle est fondée est peu performant, peu efficace.

Le troisième substrat juridique, ce sont les accords de type bilatéral ou plurilatéral dont le professeur Comte nous a parlé, accords qui permettent, contrairement au droit du Conseil de l'Europe, un renvoi beaucoup plus précis à un droit national, puisqu'on a simplement deux, trois ou quatre systèmes juridiques nationaux, comme c'est le cas avec l'Accord de Karlsruhe. Nous pouvons donc faire des renvois beaucoup plus qualifiés, plus précis, et nous pouvons, là, créer des instances cette fois-ci dotées d'une véritable capacité et

personnalité juridique, donc capables de mener des opérations concrètes sur le terrain.

Dans cette catégorie d'accords plurilatéraux, celui de Karlsruhe, applicable depuis 2004 à notre région, nous concerne particulièrement. Sur la base de cet accord, nous pouvons créer des instances de coopération spécialisée, les groupements locaux de coopération transfrontalière, GLCT, qui servent essentiellement à réaliser des outils de gestion concrète d'un certain nombre de problèmes. Par exemple, nous avons créé un tel GLCT pour construire et gérer une galerie d'évacuation des eaux usées, parce que la géographie fait que la France, dans cette région - c'est Thoiry et vers l'Allondon - surplombe la Suisse, que l'on ne va pas pomper l'eau pour la faire remonter par-dessus de la Faucille et qu'il faut bien trouver un accord pour gérer cela. Un accord semblable existe aussi pour le fonctionnement et le financement du téléphérique du Salève; nous mettons également sur pied un accord de ce type pour gérer les transports publics routiers - à ce sujet, une petite information se trouve dans les documents qui vous ont été distribués. Donc, nous avons actuellement, et c'est relativement nouveau - 2004 - une floraison d'instances, mais instances à objectifs limités. Elles ont plus de capacité juridique que le CRFG ou le Conseil du Léman: elles peuvent passer des contrats, gérer des opérations; par contre, elles ont des objets beaucoup plus limités.

Le quatrième cadre qui nous intéresse indirectement, c'est le cadre communautaire. Notre voisin est non seulement la France mais aussi l'Union européenne, et le cadre communautaire est important. Dans le cadre communautaire - en fait jusqu'au 5 juillet de cette année - nous nous étions contentés de créer des outils de soutien financier à la coopération transfrontalière. C'était notamment, vous en avez certainement tous entendu parler, l'initiative communautaire INTERREG qui existe depuis 1990 et expirera en 2008. Elle devrait cesser en 2006, mais une règle stipule qu'on peut utiliser cet argent jusqu'en 2008. Pourquoi l'initiative INTERREG va-t-elle disparaître? Je n'ai pas le temps d'entrer dans les détails, mais, pour faire court, en raison de l'élargissement de la collaboration, une grande partie de l'argent consacré à ce type d'activités sera redirigée vers les nouveaux états membres pour essentiellement combler le retard de développement, c'est ce qu'on appelle "l'objectif de convergence". Mais il a quand même été jugé essentiel, au niveau communautaire - donc la commission européenne et les vingt-cinq états membres de l'Union européenne - de maintenir un soutien à la coopération que l'on n'appelle plus "transfrontalière", mais "coopération territoriale". Donc, l'initiative INTERREG va être remplacée par un nouvel

objectif prioritaire; c'est plutôt un progrès en termes de volume du soutien financier, mais c'est un changement dans la logique.

Et si la Suisse avait su s'adapter à INTERREG... Nous avons un programme "INTERREG Suisse", parallèle, qui permettait de mettre à disposition des sommes plus ou moins équivalentes à celles qui le sont pour nos partenaires situés dans le territoire communautaire. Avec le nouvel objectif prioritaire, il va falloir imaginer de nouvelles modalités d'adaptation des moyens et du droit suisse. D'autant plus que, parallèlement à cet objectif prioritaire, la Communauté européenne a décidé le 5 juillet 2006 d'établir un nouvel outil de coopération transfrontalière, une nouvelle instance: le Groupement européen de coopération territoriale, GECT. C'est un règlement qui est rédigé un peu bizarrement, qui ne produira pas d'effets avant le 1er août 2007, mais qui va probablement inciter nos partenaires français à se tourner plus vers des structures territoriales de droit communautaire. Parce qu'il y a un avantage de sécurité juridique et c'est - excusez mon mauvais français - le mainstream de l'intégration européenne. Cela va poser des problèmes dans notre région, pour deux raisons: premièrement, s'il est prévu que des partenaires d'états tiers soient associés à cet outil juridique, ils ne le seront que s'il y a au moins deux partenaires d'états membres différents. Donc, cela posera un problème pour notre coopération bilatérale franco-genevoise, à moins que l'on y associe les Italiens, les Allemands, les Estoniens ou d'autres, mais enfin, cela va changer les choses. Deuxièmement, bien évidemment que le siège de ces institutions de droit communautaire devra être situé sur le territoire communautaire, ce qui va causer un certain nombre de difficultés en raison des enjeux et des disparités entre Genève - qui est quand même le pôle de cette région - et la périphérie.

Premier constat: nous avons un grand nombre d'institutions qui remplissent des fonctions différentes, qui sont fondées sur des instruments juridiques différents et qui ont des objets différents. Il serait utile - et j'y reviendrais dans ma deuxième partie - d'y mettre de l'ordre, même s'il n'est pas certain que ce soit facile. Deuxième constat important, c'est qu'une constante demeure: tous ces instruments, outre le fait qu'ils créent la possibilité pour les collectivités de collaborer, ne font pas l'économie d'un renvoi au système juridique national. Ici, nous avons une difficulté avec nos voisins français. Le droit public français contient énormément de dispositions relatives à la coopération interne à la France, entre les collectivités françaises, et c'est ce droit-là qui va trouver à s'appliquer. Face à ce droit français, notre droit suisse, en particulier notre droit cantonal, puisqu'il s'agit pour l'essentiel de coopération intercommunale - je vous rappelle le Groupement local de coopération transfrontalière, il faut bien avoir cette dimension, "local", en tête

- eh bien, notre droit suisse est un peu pauvre, notamment pour des raisons structurelles et, également, parce que la pratique veut que le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales soit beaucoup plus souple et que, donc, notre droit ne paraît pas indispensable - il ne faut pas oublier que quand il y a une loi, elle permet de faire certaines choses mais aussi d'encadrer, de limiter, ce que peuvent effectuer les collectivités françaises. Donc en Suisse, nous avons moins de lois aussi, parce que nous sommes effectivement moins limités. Cela pose toutefois un problème concret: c'est que nos partenaires français, notamment lorsqu'on veut instituer des GLCT, comme c'est le cas actuellement, sont réticents à venir se placer dans le cadre de l'ordre juridique suisse, tout simplement parce qu'ils le trouvent trop vide! Cela ne les rassure pas. D'où la nécessité, me semble-t-il, de développer en droit cantonal - parce que ce sont essentiellement les compétences cantonales, je crois que personne ne souhaite en Suisse que ce soit la Confédération qui règle ces questions de voisinage - un cadre juridique pour accueillir ces structures de coopération. Et il est paradoxal que Genève qui, notamment sur le plan financier, contribue largement à la mise sur pied de structures de coopération dans la région franco-valdo-genevoise soit, à ce jour, pratiquement contraint d'accepter que ces structures soient soumises au droit français, tout simplement parce qu'il est plus complet.

Non seulement, il conviendrait qu'il y ait un cadre au niveau cantonal, mais il serait même souhaitable que ce cadre existe au niveau intercantonal. On parlait tout à l'heure de région franco-genevoise, mais il est évident que nous collaborons aussi beaucoup avec le district de Nyon, voire au-delà. Il serait donc souhaitable que les cantons de Vaud et Genève aient le même cadre juridique, d'autant plus que, vu de France, cela paraît incongru qu'il y ait des législations différentes sur les diverses portions du territoire. Des efforts sont fournis en ce sens et j'espère que nous trouverons, le jour où cela sera nécessaire, une oreille attentive du côté du parlement pour développer un tel cadre juridique.

Deuxième partie: les structures de gouvernance transfrontalière pour l'agglomération ou la région, franco-valdo-genevoise ou au-delà. Ici je serai bref, mais, comme vous le voyez, il y a des petites parenthèses parce qu'effectivement les choses ne vont pas d'elles-mêmes. Il y a des choix à faire, des choix en ce qui concerne l'échelle de nos coopérations et en ce qui concerne l'intensité de nos coopérations. Sachant qu'en ce qui concerne l'intensité des collaborations ces dernières naissent toujours d'une nécessité: ce n'est pas par plaisir ou par fantaisie qu'on se lance dans le développement d'instances de collaboration transfrontalière, parce que tout cela est

extrêmement compliqué et très coûteux en temps. C'est donc généralement pour résoudre une question qui ne peut pas être résolue de manière individuelle ou séparée de chaque côté de la frontière. D'où la nécessité de créer des instances de collaboration. La première question est une question d'échelle: devons-nous nous limiter à l'agglomération? Est-ce que, au contraire, on doit aller plus loin, vers une région? Vers une région lémanique? Vers une "Eurorégion", comme l'indique maintenant un vocable très à la mode du côté communautaire? Et jusqu'où irait cette Eurorégion, jusqu'à la méditerranée ou pas? Il faut se rendre compte que dans l'Union européenne on raisonne à cette échelle-là, y compris d'ailleurs avec de petits états membres qui veulent pouvoir faire, tout en étant états membres, d'une Eurorégion plus grande - ce qui est paradoxal, mais c'est la situation actuelle.

Il y a donc là des choix stratégiques et, je le disais tout à l'heure, si l'aspect purement technique ne doit pas probablement pas préoccuper le quotidien du parlement, sinon - comme je travaille beaucoup dans ce domaine-là, je suis navré de vous en informer - cela va vous prendre énormément de temps, c'est très complexe... En revanche, les questions stratégiques, me semblent-t-il, relèvent de la compétence des représentants du peuple. Alors, faut-il choisir l'un de ces niveaux ou faut-il les articuler? On ne peut pas faire des choix définitifs, mais il y a là matière à débat.

Quant à la question de l'intensité des relations, elle est liée d'une part aux besoins, aux problèmes qui se posent et, d'autre part, à la capacité qu'auront les instances transfrontalières et leur fondement juridique à résoudre ces problèmes. Une règle simple nous montre que plus la coopération est de proximité, plus l'intensité est forte. Par contre, ces grands regroupements du genre Eurorégion et autres ont plutôt une vocation de positionnement stratégique sur le continent, etc., et ne nécessitent donc pas l'utilisation d'outils aussi précis, aussi contraignants juridiquement, pour mettre sur pied une collaboration.

Deuxième aspect de ma deuxième partie: l'importance de ces questions juridiques et institutionnelles. J'espère vous avoir montré, tout comme mon collègue Henri Comte, que cette dimension juridique institutionnelle domine la capacité qu'ont les acteurs publics à trouver des solutions. Je rappelle que les acteurs publics, dans tous les états européens, sont soumis au principe de l'égalité et que, même si tout le monde est d'accord qu'il y a un problème et qu'il faut trouver une solution, encore faut-il en avoir les moyens. Et la principale difficulté reste aujourd'hui, dans toute l'Europe, une question de compétences et de base juridique.

Du point de vue juridique, j'aimerais vous rendre attentifs à un phénomène, à savoir - le professeur Comte ou moi-même en avons parlé - ce

cadre juridique qui permet la coopération transfrontalière. Ce cadre est en constante évolution et cette dernière n'est probablement pas du tout terminée. Par exemple, je signale que le règlement communautaire qui a été adopté cette année impose aux états de prendre des nouvelles mesures législatives pour adapter leur cadre juridique national. Donc, toute une dynamique va être mise en place au niveau européen pour développer ce droit de la coopération transfrontalière au niveau national et probablement au niveau européen. Alors, cette dynamique se poursuit mais, parallèlement, une deuxième dynamique est à l'œuvre, et à Genève nous sommes particulièrement touchés par cette dernière. C'est le fait que les règles qui régissent les activités de part et d'autre des frontières évoluent également; non seulement pour les acteurs publics, mais aussi beaucoup pour les acteurs privés. Je ne prendrai qu'un exemple, celui des travailleurs frontaliers dont on a parlé dans la presse - et probablement dans cette enceinte. Toujours est-il que cette question est intéressante. Pendant un certain temps, le droit fédéral suisse a empêché les autorités genevoises de délivrer suffisamment de permis de travail à des travailleurs qualifiés dont l'économie genevoise avait besoin; la seule soupape de sécurité qu'avaient les autorités genevoises qui pilotaient Genève était de délivrer des permis frontaliers qui, eux, n'étaient pas soumis à un quota fédéral... C'était une demande de l'économie de pouvoir avoir des personnes, donc les travailleurs frontaliers jouaient un rôle de soupape.

On a aujourd'hui un reversement total de la situation, parce que le cadre juridique a changé, parce qu'effectivement les frontaliers ont la liberté de venir travailler en Suisse. Cette liberté, qui était relativement contrainte par une zone frontalière, est en train de s'étendre, parce que les accords que nous avons passés avec l'Union européenne en matière de libre circulation des personnes le prévoient. Donc, cette évolution du cadre juridique plus large dans lequel se trouve pris Genève a évidemment une incidence sur l'intensité des questions à résoudre au niveau transfrontalier, donc sur le besoin de développer des instances. Alors, il faut garder à l'esprit ces deux dynamiques juridiques, qui sont distinctes mais qui ont des effets qui se cumulent.

Pour terminer - et je vous prie de m'excuser d'avoir été un peu long - je pense qu'il est nécessaire d'avoir une vision institutionnelle claire de ces instances de coopération transfrontalière. Mais c'est difficile. Pourquoi? Tout d'abord, comme je le dis en des termes un peu légers: *New is beautiful...* C'est vrai que, généralement, les nouveaux cadres juridiques qui permettent de faire des choses qu'on ne pouvait pas auparavant répondent à une demande. Par conséquent, tout le monde va être tenté d'avoir recours au nouvel outil juridique qui permet de faire plus. Mais évidemment, il est rare

que, lorsqu'on crée quelque chose, on ait la prescience de supprimer les structures institutionnelles précédentes, d'autant plus que dans le domaine de la coopération transfrontalière, où la sécurité juridique est loin d'être acquise, on fait beaucoup de bricolage juridique. Eh bien, on se dit souvent qu'il n'est pas certain que la nouvelle structure remplisse les objectifs qu'on aimerait lui assigner et qu'il est donc prudent de conserver les structures antérieures. Mais il y a, c'est vrai, c'est un fait, un empilement de structures. D'un autre côté, je vous rends attentifs au fait qu'actuellement, dans la région franco-valdo-genevoise, l'institution la plus ancienne, le CRFG, joue encore un rôle essentiel! Donc, il ne faut pas, non plus, retourner le problème et se dire qu'il faut supprimer tout ce qui est ancien... Non! Il y a des bases juridiques différentes, des fonctions différentes, des acteurs différents, et il faut essayer d'avoir une vision institutionnelle claire. Ce n'est pas facile, d'autant moins - deuxième point - que le transfrontalier procède d'une complexité irréductible. Malheureusement, il n'y aura pas de solution simple, parce qu'il faut articuler deux réalités juridiques, deux traditions, deux pratiques. Ce n'est pas la même chose d'être un élu local en France ou en Suisse; ce n'est pas la même chose d'être membre du Grand Conseil genevois ou du Conseil général de la Haute-Savoie. Et ces réalités-là, personne ne souhaite les faire disparaître. Le but du transfrontalier n'est évidemment pas d'harmoniser le continent mais d'articuler ces particularismes, et cela restera complexe, il n'y a pas de solution clé en main.

J'aborde le dernier point, qui me paraît essentiel, c'est-à-dire trouver un équilibre entre le souci de l'efficacité - soit de solutions techniques juridiques qui permettent de régler un certain nombre de problèmes - et la problématique - le président du Grand Conseil en a parlé en ouverture - de la responsabilité des acteurs de cette coopération transfrontalière devant les citoyens: du contrôle démocratique. Et ici, toutes proportions gardées, la coopération transfrontalière se trouve dans une situation qui peut être comparée à celle du processus d'intégration européenne. Nous avons besoin de solutions techniques - de technocratie, si j'ose dire - pour régler un certain nombre de problèmes qui ne peuvent pas être résolus simplement par un débat public, c'est trop complexe, mais en même temps, si l'on fait trop pencher le curseur vers les solutions techniques, alors on perd la lisibilité, la légitimité démocratique, et cela ne peut pas fonctionner. Donc, ici comme ailleurs, il y a une nécessité de garder cet équilibre. D'où la nécessité d'avoir une diffusion, une visibilité de ce qui se fait dans le transfrontalier et, si possible, une lisibilité. Il ne suffit pas d'additionner, d'empiler les réalisations des différentes instances, mais, si possible, de les placer dans une vision stratégique claire.

Voilà ce que, en l'état, je souhaitais vous dire mais, bien évidemment, c'est très volontiers que je répondrai à vos questions.

M. Alain Etienne, président de la commission des affaires communales, régionales et internationales. Merci, Monsieur le professeur, de vos explications. J'ouvre la discussion: Mesdames et Messieurs, n'hésitez pas à demander la parole.

M. Eric Leyvraz (UDC). Merci, Monsieur le président. Monsieur Comte, vous nous avez rappelé les trois niveaux que l'on trouve en France sur le plan territorial: les préfets, qui sont nommés dans les régions et les départements, et puisqu'on a maintenant un nouvel échelon, ce sont les responsables qui sont élus président du Conseil général et président de la région. Mais je ne comprends pas comment s'articulent les compétences de ces gens?

M. le professeur Henri Comte. Je suis heureusement en mesure de répondre à votre question. Pour cela, il faut effectivement développer un peu plus la présentation que je vous ai faite de l'administration française.

En France, nous avons sur le plan local deux sortes d'autorités. Il y a ce que l'on appelle "l'administration déconcentrée", ce sont les représentants de l'Etat sur le territoire, et nous avons d'autre part une administration décentralisée. L'administration que nous appelons "décentralisée" est celle qui est pilotée, gérée, administrée par des élus. On a donc ces administrations qui cohabitent. Comment cohabitent-elles? Pour rendre les choses relativement gérables, on a choisi que les circonscriptions territoriales, qui sont les zones d'action des agents de l'Etat, coïncident avec le territoire des collectivités territoriales qui sont des administrations décentralisées.

Donc, quand j'évoque la commune, il n'y a aucune ambiguïté possible, l'Etat n'a pas de représentants dans la commune, qui est purement une collectivité locale. Si je monte maintenant à l'échelon du département, eh bien, le périmètre départemental est le siège d'une double administration. D'une part, il y a une administration déconcentrée d'Etat, dont le patron est le préfet de département, qui est assisté par des sous-préfets pour des portions du département. Donc ça, c'est l'"administration déconcentrée". Et puis, sur le département, il y a une collectivité locale qui a exactement le même territoire et qui, elle, est gouvernée par un organe élu, c'est le Conseil général, et dont l'exécutif est le président du Conseil général. Au niveau de la région, il y a la même superposition: à l'intérieur de la région, c'est à la fois un cadre

d'administration territoriale déconcentrée et c'est en même temps le cadre d'action d'une collectivité locale, en quelque sorte autogérée par ses propres élus.

Ce qui fait que votre question est très pertinente. Quand Genève se tourne vers la France, elle doit faire face à un nombre très important d'interlocuteurs. D'abord elle ne peut pas négliger les interlocuteurs qui sont des représentants de l'Etat. Sont ainsi concernés, selon les problèmes à traiter, le préfet de région Rhône-Alpes et les préfets des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Ensuite, comme la coopération transfrontalière, c'est aussi les collectivités territoriales, le Canton de Genève a comme interlocuteurs le président de la région Rhône-Alpes, bien entendu, et les présidents des deux Conseils généraux de l'Ain et de la Haute-Savoie. Et puis il y a un troisième interlocuteur qui est plus difficile à atteindre, c'est l'interlocuteur communal. Parce qu'en France nous avons un émiettement communal; il y a peut-être 150 ou 200 communes françaises directement concernées par le voisinage de l'agglomération genevoise. Ces communes devraient être associées à la coopération transfrontalière, parce qu'elles ont des compétences locales qui les établissent en acteurs potentiellement très importants. Malheureusement l'atomisation de ces acteurs rend le contact difficile avec eux. Alors, c'est vrai que l'une des solutions qui devraient être favorisées du côté français - parce que ce n'est pas le problème du canton suisse et l'on imagine difficilement qu'il puisse le faire - ce serait d'avoir des regroupements communaux importants, de façon à pouvoir coopérer avec les communes, collectivement. Il est donc vrai que si, en vue du transfrontalier, se constituent des groupements communaux forts, on aurait un interlocuteur supplémentaire très bienvenu dans la problématique de la coopération transfrontalière.

Si je n'ai pas été suffisamment clair dans ma réponse, je veux bien continuer de dissenter sur le dédoublement fonctionnel qui existait pour les préfets. Mais je crois qu'à ce niveau il ne faut pas entrer trop dans le détail de notre complexité administrative française.

Mme Sandra Borgeaud (MCG). J'aurais plusieurs petites questions, mais je ne sais pas qui de vous, Messieurs, pourra me répondre. Dans le fascicule que nous avons reçu du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures, donc pour Genève, on parle de la police et des douanes. Si je lis bien, depuis mai 2002, un centre de coopération policière est opérationnel; j'aimerais savoir si, d'un côté comme de l'autre, c'est vraiment le cas. Dans quel contexte et dans quel genre d'affaires les policiers peuvent-ils travailler ensemble? Est-ce facile, pour les uns comme pour les autres de pouvoir passer la frontière, puisqu'on sait qu'à une époque c'était

difficile? Y a-t-il quelque chose de concret et depuis quand, ou s'agit-il encore d'un projet? Voilà mes premières questions.

M. le professeur Henri Comte. Je ne peux pas vous donner d'informations, parce que je ne suis pas au courant de l'accord dont vous parlez, mais c'est en tout cas une bonne illustration des enjeux de la question précédente. En France, la police et la douane ressortent de la compétence de l'Etat. Ce n'est donc pas la peine d'en parler ni au président de la région ou du Conseil régional ni aux municipaux, c'est une affaire d'Etat. Donc les interlocuteurs sont les préfets des départements et, éventuellement, si l'affaire a une dimension stratégique, le préfet de région.

Cela dit, en espace transfrontalier, ces questions de douane et de police sont fondamentales, puisque le transfrontalier, c'est par définition des relations par-dessus la frontière. Donc, le transfrontalier n'abolit pas la frontière. On voit bien comment l'Etat, simplement parce que la frontière subsiste, reste un interlocuteur fondamental du transfrontalier.

Sur l'aspect plutôt pratique et technique de la question, je passe la parole à mon collègue Nicolas Levrat qui a peut-être les informations que je n'ai pas.

M. Alain Etienne, président de la commission des affaires communales, régionales et internationales. Avant de passer la parole au professeur Levrat, je la donne à Mme Cohen pour un élément de réponse.

Mme Sylvie Cohen, directrice des affaires extérieures, département du territoire. Effectivement, ce centre existe. Je n'ai pas en mémoire la date exacte de sa création, mais je pense qu'elle remonte à quatre ans. Il découle d'un accord entre les deux états, la Suisse et la France, et il a une application locale. D'une part, cet accord institue la possibilité de poursuivre - à certaines conditions évidemment - des malfaiteurs sur le territoire voisin et, d'autre part, il instaure aussi des patrouilles communes, franco-suisse, pour surveiller la frontière. Tout cela est évidemment codifié, avec des conditions particulières, mais ce centre existe et fonctionne très bien.

M. le professeur Nicolas Levrat. Deux éléments de réponse additionnels. Tout d'abord, et cela a été souligné, il est vrai que certaines compétences relèvent de l'Etat français. Et traditionnellement, la coopération transfrontalière excluait l'Etat. Lorsqu'on se trouvait dans ces mécanismes de

coopération transfrontalière, on ne collaborait qu'entre collectivités territoriales pour éviter tous les problèmes de relations internationales, de responsabilité internationale des états, etc. Ceci risque de disparaître. Le règlement communautaire adopté au mois de juillet dernier réintroduit l'Etat dans les mécanismes de coopération transfrontalière, ce qui suscite beaucoup de discussions chez les juristes. On ne sait pas très bien comment cela va se passer, quelles seront les compétences juridiques, mais cette évolution risque d'avoir des incidences sur ce type de coopération.

Deuxième élément: vous savez qu'en Suisse nous avons accepté les Accords de Schengen et que cela aussi aura des conséquences majeures. Quand je parlais du cadre plus large de la coopération transfrontalière, eh bien, voilà un bon exemple. Il est clair qu'une fois qu'il n'y aura plus de contrôles aux frontières elles-mêmes, il faudra réorganiser. Et il se trouve qu'en Suisse la compétence en matière de police est cantonale. Donc là, il y a des asymétries entre les compétences au niveau français et au niveau suisse, et il faut trouver les instruments ad hoc, des instruments particuliers.

Mme Sandra Borgeaud (MCG). Ce sera ma dernière question. Tout à l'heure, vous avez soulevé le problème de l'emploi des frontaliers. Dans nos fascicules, nous avons pris connaissance du nombre de personnes qui viennent travailler à Genève - on en a besoin, pour certains. Etant donné que des personnes de nationalité française ont la possibilité de venir travailler dans nos institutions publiques à Genève, la réciprocité est-elle prévue dans un proche avenir? Le travailleur suisse - genevois - qui en aurait envie pourra-t-il un jour aller travailler aussi dans les institutions étatiques françaises, pour qu'il y ait une réelle réciprocité et une réelle collaboration? A ce moment-là, cela changerait la donne. Est-ce prévu?

M. le professeur Henri Comte. En France, la question a surtout été traitée - et la réponse est positive - dans le cadre de l'Union européenne. Si la Suisse était entrée dans l'Union européenne, si elle y avait participé, le problème aurait été réglé de lui-même, du simple fait de cette adhésion.

En France, désormais la fonction publique est aux neuf dixièmes ouverte aux ressortissants de la communauté européenne, sans aucune restriction. Je dis "aux neuf dixièmes" parce qu'en France on a tout de même maintenu une petite réserve pour les emplois dits sensibles qui risquent de mettre en jeu la sécurité nationale. Donc, un certain nombre d'emplois demeurent exclus pour les ressortissants communautaires.

Si l'on veut résoudre le problème spécifique de Genève, je n'imagine pas qu'on le puisse autrement que par un traité entre la France et la Suisse, ou entre l'Union européenne et la Suisse.

M. le professeur Nicolas Levrat. Cette question est réglée juridiquement, puisque nous avons un accord bilatéral sur la libre circulation des personnes. D'ailleurs, la France ne serait pas compétente pour signer un accord avec la Suisse, puisque c'est une compétence communautaire pour cette partie-là de la question, même si l'Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes est un accord mixte.

En réalité, les Suisses peuvent aujourd'hui postuler un emploi dans presque toute la fonction publique française, mais pas toute. Cependant, deux difficultés apparaissent. La première est économique: les niveaux de rémunération de la fonction publique française - à part la très haute fonction publique, mais cela concerne Paris et non la zone frontalière - sont moins intéressants que les niveaux de rémunération en Suisse. Deuxième difficulté: le système de la fonction publique française, y compris la fonction publique territoriale, est fondé sur le recrutement par concours. Ce qui implique des formations spécifiques et des concours à passer au niveau national français. Il est très fréquent - pour ne pas dire quasi évident - que les candidats potentiels suisses n'aient pas obtenu les concours qui donnent accès à la fonction publique territoriale - et l'Accord sur la libre circulation des personnes ne règle pas cela. La France n'a pas le droit de faire une discrimination fondée sur la nationalité, donc un Suisse peut postuler un emploi; par contre, la France peut fixer des conditions pour accéder à l'emploi et, notamment, la condition d'avoir passé un certain nombre de concours français, et très généralement les Suisses n'ont pas passé ces concours français, donc matériellement n'ont pas accès à l'emploi.

Juridiquement, dans l'autre sens - en Suisse - cela dépend des cantons, évidemment, mais nous n'avons pas cette tradition française d'un statut de la fonction publique territoriale qui est basée sur des concours. Nous avons des concours particuliers, mais nous n'avons pas de formation qui fait que, comme en France, quand on entre dans la fonction publique territoriale, on y reste et on y fait carrière. Nous avons une plus grande mobilité professionnelle en Suisse.

En l'espèce, dans la possibilité pour des Français d'accéder à des emplois publics suisses ou pour des Suisses d'accéder à des emplois publics français, cela joue en défaveur des Suisses qui veulent travailler en France. De fait, ce

sont des situations qui sont antérieures à cet accord, mais la conséquence est qu'il est plus facile pour un Français de travailler en Suisse que l'inverse.

Dernier petit détail: j'ai lu ce matin dans un quotidien non payant que le nombre des frontaliers avait augmenté, mais que notamment - je n'ai pas vu les statistiques - 2000~Suisses sont allés s'établir en France voisine... Il faut aussi bien voir que les frontaliers, dans un sens comme dans l'autre, ne sont pas nécessairement des étrangers.

Mme Françoise Schenk-Gottret (S). Monsieur Comte, vous avez dit qu'avant les années 80 c'était la doctrine qui régissait les affaires étrangères en France: n'y avait-il que la doctrine? N'y avait-il pas un support légal comme la Constitution ou les lois?

M. le professeur Henri Comte. En fait, la Constitution et les lois donnaient lieu à une interprétation qui, elle, était le fait de la doctrine. Cette dernière ne laissait aucune possibilité aux collectivités territoriales d'avoir une action étrangère en se fondant, notamment, sur les textes établissant le monopole de l'action diplomatique de la France. Cette notion de monopole de l'action diplomatique était entendue à la fois par le ministère des affaires étrangères, par le gouvernement, par tous les niveaux de l'Etat et par la doctrine, comme recouvrant la totalité des relations extérieures. En fait, il y avait une congruence absolue des textes qui affirment le monopole diplomatique lequel, d'ailleurs, n'est pas un monopole du gouvernement tout entier, mais seulement de certaines autorités. Ainsi en France, au sein du gouvernement, seul le premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont compétents, avec le président de la République, pour conduire l'action diplomatique. Si un ministre des travaux publics souhaite, par exemple, réaliser des opérations de coopération avec des Etats étrangers, il est, lui aussi, visé par le monopole de l'exercice de la fonction diplomatique extérieure de la France. En fait, il y avait une telle convergence entre le contenu des textes, leur interprétation et leur pratique, que la question de l'interdiction faite aux collectivités locales d'avoir des relations extérieures était considérée comme un acquis incontestable, et qui était d'ailleurs totalement incontesté. Dès qu'une collectivité se permettait d'avoir une relation avec l'étranger, le maire était convoqué chez le préfet et on lui expliquait qu'il était une sorte de traître à l'unité nationale et qu'il se mêlait de choses qui ne le regardaient pas.

M. Sébastien Brunny (MCG). Que pensez-vous faire pour juguler l'explosion des prix immobiliers dans la région franco-valdo-genevoise? Selon le fascicule du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures, les prix ont augmenté de près de 20% en 2003 contre 5% au niveau national français. De plus en plus, de nombreux Français natifs des régions limitrophes de Genève ont beaucoup de difficultés à trouver des logements à des prix abordables. De ce fait, on constate des inégalités des deux côtés de la frontière: les Français ne peuvent plus se loger chez eux, car les loyers sont trop chers, et les Genevois ont de plus en plus de peine à trouver un travail.

M. le professeur Nicolas Levrat. Le problème que vous soulevez est commun à toutes les grandes agglomérations qui ont la chance d'être dynamiques. C'est le cas de Genève, tant mieux, mais c'est aussi celui de Londres, de Paris, de toutes les grandes villes, en tout cas en Europe. Le modèle de l'Amérique du Nord est totalement différent, mais en Europe ce phénomène repousse une partie de la population vers la périphérie, pour des raisons de capacité financière, et les prix de l'immobilier ont tendance à croître parce que la demande est forte. Il existe d'autres systèmes qui ne sont pas en vigueur ici, mais on peut imaginer que dans les états socialistes, comme on en a connu au siècle dernier dans la partie orientale de l'Europe, on pouvait réguler les prix du marché. Dans notre système, je pense que cette question relève largement du marché et non pas des autorités.

Mais il est certain que les accords passés avec l'Union européenne permettent, dans une large mesure, de désenclaver Genève, notamment parce qu'une personne peut avoir son domicile d'un côté de la frontière et son emploi de l'autre côté de la frontière, dans un sens ou dans l'autre. Ce qui fait que les domiciles sont d'un côté et les emplois de l'autre. Eh bien, c'est à nouveau la loi du marché, c'est l'offre et la demande.

Je pense que le désenclavement de Genève, grâce aux accords bilatéraux, et notamment celui sur la libre circulation des personnes, est à très long terme une mesure qui permettra une répartition plus harmonieuse de la population dans la région. Pour le reste, je crains que ce soient des choses qui relèvent de cette fameuse main invisible qui règle les marchés.

M. le professeur Henri Comte. Je peux éventuellement donner un petit éclairage français. En France, depuis très longtemps, nous avons des politiques qui essaient de juguler la hausse des prix du logement. Des travaux

très approfondis ont été effectués sur les facteurs de hausse du prix de l'immobilier; l'une des théories explicative consiste à dire qu'il y a pénurie de terrains à bâtir et que, du coup, ce qui pèse et augmente très vite dans la construction, c'est le coût du foncier. Or il est vrai que les pouvoirs publics, dans une certaine mesure, peuvent acquérir une certaine maîtrise du foncier, puisque la constructibilité est tout de même décidée par le pouvoir public et qu'il existe des techniques juridiques qui peuvent permettre de constituer des réserves foncières ou de créer des espaces constructibles supplémentaires. En France, beaucoup de travaux et même de législations ont été faits, de même qu'on a essayé de taxer les plus-values pour tenter de freiner le marché, mais je dois dire que, malheureusement, les expériences conduites dans le passé n'ont pas donné de résultats très satisfaisants. Et en France, malgré plusieurs tentatives, sous divers gouvernements, on a plutôt échoué à gérer ce problème. Mais on a essayé.

M. Pierre Weiss (L). J'ai deux questions. La première concerne la structuration de la coopération transfrontalière. Je me réfère à l'une des conclusions de M. Levrat qui parle de l'encombrement institutionnel. Cet encombrement a déjà connu un petit nettoyage avec la mort clinique de la COTRAO. Quelle est la prochaine victime, en termes de simplification? Car ce que l'on peut observer, c'est la multiplication des organes. Et l'on pourrait croire, non pas en vous écoutant mais en regardant le schéma que vous avez préparé pour votre exposé, qu'il existe des instances spécifiques selon le type de collaboration. Ne pourrait-on pas, pour dire les choses autrement, avoir une instance commune qui s'occupe de divers types de collaboration? Je pose la même question de deux façons. Après, je poserai ma deuxième question.

M. le professeur Nicolas Levrat. Je peux vous apporter deux éléments de réponse. Un qui, j'espère, transparaît de manière claire dans la première partie de mon exposé, à savoir qu'il existe des fondements juridiques différents, des missions différentes et des capacités différentes de ces différents types d'organismes. Et que donc, pour certaines missions, certains organismes demeurent plus appropriés que d'autres. Je pense qu'une structure comme le Groupement local de coopération transfrontalière n'est pas une structure apte à mener une véritable politique de gouvernance, c'est vraiment une structure de portage de projets transfrontaliers, donc une structure opérationnelle avec des objectifs limités.

La deuxième question qui doit être posée est celle des acteurs que vous voulez réunir dans votre projet. Ici, on retombe sur un élément qu'a bien mis

en évidence mon collègue Comte, à savoir la question des compétences, et très souvent on a des asymétries de compétences: du côté français cela peut être l'Etat, et du côté de Genève c'est le Canton de Genève - ou à l'inverse. Parfois, les communes françaises ont certaines compétences qui relèvent chez nous du fédéral, par exemple. Je rappelle qu'en matière de transports publics les concessions sont délivrées par Berne - ce n'est pas une compétence qui appartient aux cantons, etc. Donc, il y a cette difficulté des acteurs.

Le troisième facteur - j'en ai parlé - c'est qu'on manque de sécurité juridique. Objectivement, il serait bon de clarifier, de faire des choix, mais nous ne savons pas encore si nous avons les informations nécessaires pour effectuer des choix intelligents. Le risque existe de supprimer une structure qui a posteriori pourrait se révéler utile, et il n'est alors pas certain que nous puissions la revitaliser, parce que les conditions politiques ont évolué, etc.

Probablement qu'une des raisons de cet encombrement institutionnel c'est, d'une part, le souhait de garder une certaine flexibilité pour avoir un maximum d'acteurs partenaires et, d'autre part, l'insécurité juridique. J'espère qu'un jour nous aurons moins d'insécurité juridique dans ce domaine, mais ce n'est pas pour tout de suite.

M. Pierre Weiss (L). Ma deuxième question porte sur le futur quand vous parlez de la gouvernance transfrontalière, parce qu'on ne peut même pas dire qu'elle soit embryonnaire. Se pose alors le problème, au-delà des réunions entre experts, de ce que certains appellent sinon le contrôle démocratique du moins de la légitimité démocratique des corps qui seraient censés l'incarner. Comment voyez-vous les choses? Une juxtaposition d'élus des deux côtés de la frontière? Tout à l'heure, on parlait justement du choix d'un droit, plutôt que d'un autre... A supposer que ces élus prennent des décisions, selon quel droit les décisions de ces derniers devraient-elles être interprétées? La question peut aussi être adressée à M. Comte. Bref, d'aller au-delà de ce qui existe maintenant, et qui est important pour des réunions se terminant par des banquets, à quelque chose qui ait des conséquences allant au-delà des dépliants.

M. le professeur Nicolas Levrat. Souvent, si l'on en reste aux banquets ou aux dépliants, c'est qu'on n'a pas les moyens de passer à l'action concrète. Cela étant, cette vision est heureusement un peu dépassée aujourd'hui. Un certain nombre de réalisations peuvent voir le jour avec des structures

diverses, mais c'est vrai que les réalisations sont modestes parce que les problèmes structurels juridiques restent nombreux.

Quant à la question de la "gouvernance transfrontalière", c'est délibérément que j'emploie ce terme, mais il y a des lieux où il faut s'abstenir de l'employer et d'autres où, au contraire, il est nécessaire. Parce que, précisément, je crois que personne n'est prêt à avoir un gouvernement transfrontalier et qu'il faut gérer ensemble, en tenant compte des contraintes, notamment des contraintes institutionnelles, des contraintes juridiques, mais aussi des contraintes de légitimité politique des élus de part et d'autre de la frontière. Il est vrai, en tout cas dans ma conception, que les pouvoirs publics doivent être le lieu des arbitrages entre les différents intérêts de la société, mais ils peuvent être le lieu unique d'arbitrage, parce que tous ceux qui participent à ces pouvoirs publics, notamment dans une assemblée comme celle-ci, ont à répondre devant la même - je n'ai pas un très bon mot français... Constituency. On n'a pas un mot idéal... "Circonscription" - mais devant les mêmes personnes. Or ici, il est évident que dans un certain nombre de circonstances, les intérêts de ceux qui votent en France et de ceux qui votent en Suisse sont divergents. Donc, d'avoir un lieu unique où chacun représente, non pas des intérêts, comme ici - je conçois bien qu'il y ait des préférences politiques, etc. - mais des populations différentes qui ont des intérêts différents, c'est très difficile.

M. Pierre Weiss (L). Comment pourraient se prendre les décisions d'une telle assemblée à partir du moment où l'on aurait affaire à des membres légitimement nommés ou élus ou choisis des deux côtés? Serait-ce une règle d'unanimité? De majorité? Selon quel droit? C'est ce type-là... Puisque, sortant des questions techniques juridiques, c'est vers une question de gouvernance politique que j'essaie de m'intéresser.

M. le professeur Nicolas Levrat. Pour vous répondre très simplement, et malheureusement quand même de manière juridique, une telle décision, prise dans une instance transfrontalière, ne sera valide que si le préfet français ne s'y oppose pas. Etes-vous prêts à cela? (*Commentaires.*) C'est la contrainte juridique du point de vue du droit français: les décisions sont transmises au préfet qui peut s'y opposer, sur des bases juridiques du droit français, etc. -ce n'est pas juste son bon vouloir - mais ça, c'est la réalité. Je ne pense pas que le Grand Conseil genevois ou le Conseil d'Etat genevois souhaitent aller trop loin dans cette logique-là! Pour réaliser un petit ouvrage, pour financer le téléphérique du Salève, probablement que l'on est prêts à accepter ce type de

contrainte, parce que les risques sont limités. Pour décider s'il faut construire une autoroute à travers Genève et raser la moitié d'un quartier... (*Remarque.*) Mais c'est comme ça que cela se passe dans le pays voisin du nôtre, il y a des décisions qui sont prises par l'Etat, etc. Donc pour l'instant, la contrainte demeure institutionnelle. Mais il reste que les systèmes institutionnels français et suisse sont très différents. Donc oui, on fait de la concertation, après on a des arrangements, des bricolages... Mais structurellement, il y a des contraintes qui, à mon sens, ne sont pas prêtes d'être dépassées.

Maintenant - je ne veux pas être trop long - je pense que l'idée de se lancer dans la réflexion sur une agglomération franco-valdo-genevoise et de la gestion d'une agglomération, cela imposera à terme d'avoir des structures de gouvernance, voire des structures de gouvernement de type décisionnel. Donc, il faut que le problème soit pris dans l'autre sens, mais cela prendra beaucoup plus de temps. On ne peut pas créer une institution, par contre, à force de gérer ensemble des problèmes, probablement que tôt ou tard les systèmes s'adapteront, y compris le système français, pour faire place à ces instances de gestion. Mais on commencera par la gestion avant le politique, malheureusement.

M. le professeur Henri Comte. Je ne peux pas répondre à votre question dans son ensemble, parce que c'est une question dont, honnêtement... je pense que personne n'a encore trouvé la clé définitive ... La solution reste à imaginer. Je voudrais tout de même apporter quelques éléments, compte tenu de votre approche de la question.

La légitimité de la coopération transfrontalière repose sur les compétences détenues par chacun des acteurs locaux. Il me semble qu'un élément important de légitimité serait qu'en fonction des projets tous les acteurs compétents soient associés. Par exemple, si l'on devait un jour réfléchir à un projet à l'échelon global de l'agglomération franco-valdo-genevoise, il serait important que tous les détenteurs de compétences publiques, implantés dans cet espace, soient présents. Actuellement, il y a un organisme qui est assez complet, c'est le CRFG, qui remplit des conditions d'assez forte légitimité. Il lui manque quand même encore une pièce, qui n'est pas négligeable, c'est la représentation communale. De ce point de vue, le CRFG a peut-être encore un progrès à faire en légitimité, sans compter que si l'on parle de gouvernance, on ne parle pas seulement d'acteurs publics mais également d'acteurs privés, notamment socio-économiques, et qu'il y a certainement une réflexion à avoir de ce côté-là aussi, parce que la gouvernance déborde le cadre des administrations publiques. C'est un premier point.

Le deuxième point concerne plutôt la structure décisionnelle. Personnellement, il me paraît difficile d'imaginer des systèmes qui statuent à la majorité, parce que la majorité est un système qui fonctionne dans les institutions intégrées. Or ici, nous sommes dans une structure coopérative. Dans ce type de structure globalisante à vocation stratégique, la règle de fonctionnement devrait être de considérer qu'il y a, au fond, une partie suisse, tous les représentants des collectivités et intérêts concernés par la gouvernance côté genevois, et puis la même chose côté français. Pour qu'un accord soit acquis, il faudrait que les deux délégations tombent d'accord, que la majorité de la délégation suisse et la majorité de la délégation française soient d'accord. Il faudrait maintenir l'idée qui domine dans les relations internationales, c'est-à-dire qu'il faut un accord des deux parties. Ces dernières sont à égalité mais cela ne signifie pas que l'on puisse s'engager dans des mécanismes où l'on aurait des majorités composites, binationales, etc. Je pense qu'un système par collègues, avec l'accord des deux collègues qui entraînerait l'accord institutionnel, c'est peut-être une voie à explorer. Parce que là, on aurait une légitimité qui est adaptée au cadre particulier de cette coopération transfrontalière.

Mme Sylvie Cohen, directrice des affaires extérieures, département du territoire. Le CRFG est peut-être un dinosaure, mais qui évolue quand même. Donc, les instances communales sont bien représentées du côté suisse depuis pas mal d'année; du côté français, c'est plus récent. Mais aujourd'hui l'Association régionale de coopération des collectivités du genevois, ARC, qui regroupe les communautés de communes françaises autour de Genève, est partie prenante au projet d'agglomération. L'ARC est représentée dans le CRFG. Et au prochain comité plénier que l'on doit avoir le mois prochain, elle sera membre à part entière. Nous espérons aussi que le canton de Vaud pourra rejoindre le CRFG, avec une représentation du district de Nyon notamment.

M. Eric Leyvraz (UDC). J'adresse ma question à M. Comte. Existe-t-il des différences entre une convention que passe une commune française avec une commune étrangère, mais de l'Union européenne, et une convention que passe une commune française avec une commune suisse?

M. le professeur Henri Comte. Non, s'il s'agit d'un simple contrat. Parce que sont parties la France et la Suisse aux instruments internationaux qui permettent ces contrats. En revanche, en ce qui concerne un certain nombre

de structures de coopération, certaines sont réservées aux pays membres de l'Union européenne. Par exemple, c'est le cas du GIP français qui ne peut fonctionner qu'avec des pays membres de l'Union européenne. De même, je ne sais pas si le futur GLCT communautaire sera accessible à une participation suisse ou si, au contraire, étant un élément de la législation communautaire, il ne déborde pas cette dernière.

Donc, il faut faire un peu du cas par cas. Parce que, comme il y a renvoi au droit national, chaque état dans son droit national peut très bien dire: "La structure que je mets à disposition et qui accueille les collectivités étrangères est réservée aux pays membres de la Communauté." Ou bien, il peut dire: "...s'applique à tous les pays voisins, même s'ils ne sont pas membres de la communauté." Mais la possibilité des disparités entre ce qui concerne les institutions est certaine. En droit français, elle existe.

M. Alain Etienne, président de la commission des affaires communales, régionales et internationales. Comme il n'y a plus de demande d'intervention, je laisse la parole à Mme de Tassigny pour la conclusion du séminaire.

Mme Marie-Françoise de Tassigny, vice-présidente de la commission des affaires communales, régionales et internationales. Merci, Monsieur le président. Je remercie surtout les orateurs, M. Henri Comte et M. Nicolas Levrat, ce dernier que je rencontre dans d'autres circonstances parce que nous travaillons ensemble sur le thème de la petite enfance à l'Université. Je les remercie de leurs compétences, surtout de leur apport extrêmement intéressant et de la brillante démonstration qu'ils nous ont faite de la complexité de ce champ d'action. Nous le savions, mais, là, nous avons encore pu mieux percevoir les différences fondamentales entre la France et la Suisse - et c'est moi qui vous le dis. Donc, je trouve extrêmement intéressant de mieux percevoir cette complexité. Bien sûr que la Suisse a suivi une voie et n'a pas souhaité entrer pour l'instant dans l'Europe... On a vu que si on y était entré, certaines choses auraient été facilitées. Mais je crois que, par ailleurs, nous avons la chance de vivre dans cette région qui est une sorte de laboratoire. Ce qui implique de chercher des solutions pragmatiques à des problèmes concrets et c'est un défi pour notre parlement. Dans ce sens-là, nous devons, comme nous l'a indiqué M. le professeur Levrat, essayer d'avoir une vision stratégique douce, mais claire, de ce que nous souhaitons pour la région de Genève. Alors, la principale préoccupation de notre parlement me semble être de bien réfléchir à ce que nous voulons pour notre canton dans

les années qui viennent, et même les suivantes. Je termine donc cette petite synthèse sur cette vision d'avenir et vous confie ce mandat de réflexion pour le Grand Conseil.

Je vous signale qu'une conférence organisée par le FSPI, Forum suisse de politique internationale, aura lieu le 6 octobre à 18h30. Notre ancienne collègue, Mme Micheline Calmy-Rey, y parlera de la politique étrangère de la Suisse - nous revenons à notre territoire... Je tiens à votre disposition quelques formulaires d'inscription.

Voilà, Mesdames et Messieurs, je vous souhaite un très bon après-midi.
(Applaudissements.)

* * *



Série des traités européens - n° 106

**CONVENTION-CADRE
EUROPÉENNE
SUR LA COOPÉRATION
TRANSFRONTALIÈRE
DES COLLECTIVITÉS
OU AUTORITÉS
TERRITORIALES**

Madrid, 21.V.1980

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et de promouvoir la coopération entre ceux-ci;

Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} du Statut du Conseil de l'Europe, ce but sera poursuivi notamment par la conclusion d'accords dans le domaine administratif;

Considérant que le Conseil de l'Europe tend à assurer la participation des collectivités ou autorités territoriales de l'Europe à la réalisation de son but;

Considérant l'importance que peut revêtir pour la poursuite de cet objectif, la coopération des collectivités ou autorités territoriales frontalières dans des matières telles que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et des services offerts aux citoyens et l'entraide en cas de sinistre;

Considérant qu'il découle de l'expérience acquise que la coopération des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe est de nature à permettre une meilleure exécution de leur mission, qu'elle est susceptible en particulier de contribuer à la mise en valeur et au développement des régions frontalières;

Résolus à favoriser autant que possible cette coopération et à contribuer ainsi au progrès économique et social des régions frontalières et à la solidarité qui unit les peuples européens,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Chaque Partie contractante s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avéreront nécessaires à cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Partie.

Article 2

- 1 Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin. La coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne. L'étendue et la nature de ces compétences ne sont pas affectées par la présente Convention.
- 2 Aux fins de la présente Convention, l'expression «collectivités ou autorités territoriales» s'entend des collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. Toutefois, chaque Partie contractante peut, au moment de la signature de la présente Convention ou par voie de communication ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, désigner les collectivités, autorités ou organismes, les objets et les formes auxquels elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Convention.

Article 3

- 1 Aux fins de la présente Convention, les Parties contractantes favoriseront, sous réserve des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, les initiatives des collectivités et autorités territoriales prenant en considération les schémas d'arrangements entre collectivités et autorités territoriales élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elles pourront, si elles l'estiment nécessaire, prendre en considération les modèles d'accords interétatiques, bilatéraux ou multilatéraux mis au point au Conseil de l'Europe et destinés à faciliter la coopération entre les collectivités et autorités territoriales.

Les arrangements et les accords à conclure pourront notamment s'inspirer des modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats annexés à la présente Convention numérotés de 1.1 à 1.5 et de 2.1 à 2.6¹ moyennant les adaptations rendues nécessaires par la situation particulière propre à chaque Partie contractante. Ces modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats, étant de nature indicative, n'ont pas de valeur conventionnelle.

- 2 Dans le cas où les Parties contractantes estiment nécessaire de conclure des accords interétatiques, ceux-ci peuvent notamment fixer le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales concernées par la coopération transfrontalière. Chaque accord peut également déterminer les collectivités ou organismes auxquels il s'applique.

¹ La publication de modèles et schémas d'accords additionnels a été autorisée; annexés à la présente Convention, ils sont numérotés de 1.6 à 1.14 et de 2.7 à 2.16.

- 3 Les dispositions qui précèdent n'affectent pas la faculté pour les Parties contractantes de recourir d'un commun accord à d'autres formes de coopération transfrontalière. De même, les dispositions de la présente Convention ne sauraient être interprétées comme rendant caducs des accords de coopération déjà existants.
- 4 Les accords et arrangements seront conclus dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie contractante en matière de relations internationales et d'orientation politique générale, ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales.
- 5 A cet effet, chaque Partie contractante peut, au moment de la signature de la présente Convention ou par voie de communication ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, indiquer les autorités qui, selon son droit interne, sont compétentes pour exercer le contrôle ou la tutelle à l'égard des collectivités et autorités territoriales concernées.

Article 4

Chaque Partie contractante s'efforcera de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière et se concertera autant que de besoin avec la ou les autres Parties contractantes intéressées.

Article 5

Dans le cas d'une coopération transfrontalière entreprise conformément aux dispositions de la présente Convention, les Parties contractantes envisageront l'opportunité d'accorder aux collectivités ou autorités territoriales qui y participent les

mêmes facilités que dans le cas où la coopération s'exercerait sur le plan interne.

Article 6

Toute Partie contractante fournira dans toute la mesure du possible les informations qui lui sont demandées par une autre Partie contractante en vue de faciliter la mise en œuvre par celle-ci des obligations qui lui incombent en vertu de la présente Convention.

Article 7

Chaque Partie contractante veillera à ce que les collectivités ou autorités territoriales concernées soient informées des moyens d'action qui leur sont offerts par la présente Convention.

Article 8

- 1 Les Parties contractantes transmettront au Secrétaire Général toute information appropriée relative aux accords et aux arrangements visés à l'article 3.
- 2 Toute proposition faite par l'une ou plusieurs Parties contractantes en vue de compléter ou de développer la Convention ou les modèles d'accords et d'arrangements sera transmise au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Celui-ci la soumettra au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui décidera des suites à donner.

Article 9

- 1 La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera ratifiée, acceptée ou approuvée. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

- 2 La Convention entrera en vigueur trois mois après le dépôt du quatrième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, à condition que deux au moins des Etats ayant accompli cette formalité aient une frontière commune.
- 3 Elle entrera en vigueur à l'égard de tout Etat signataire qui la ratifiera, l'acceptera ou l'approuvera ultérieurement, trois mois après la date du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 10

- 1 Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres pourra décider, à l'unanimité des voix exprimées, d'inviter tout Etat européen non membre à adhérer à la présente Convention. Cette invitation devra recevoir l'accord exprès de chacun des Etats ayant ratifié la Convention.
- 2 L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de son dépôt.

Article 11

- 1 Toute Partie contractante pourra, en ce qui la concerne, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
- 2 La dénonciation prendra effet six mois après la date de la réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 12

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré à la présente Convention:

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention, conformément à son article 9;
- d toute déclaration reçue en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 ou du paragraphe 5 de l'article 3;
- e toute notification reçue en application des dispositions de l'article 11 et la date à laquelle la dénonciation prendra effet.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Madrid, le 21 mai 1980, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer à la présente Convention.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Série des traités européens - n° 159

**PROTOCOLE ADDITIONNEL
À LA CONVENTION-CADRE
EUROPÉENNE
SUR LA COOPÉRATION
TRANSFRONTALIÈRE
DES COLLECTIVITÉS
OU AUTORITÉS TERRITORIALES**

Strasbourg, 9.XI.1995

Les Etats membres du Conseil de l'Europe signataires du présent Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après dénommée «la Convention-cadre»),

Affirmant l'importance de la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dans les régions frontalières;

Résolus à prendre de nouvelles mesures propres à assurer la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales;

Désireux de faciliter et de développer la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales des régions frontalières;

Reconnaissant la nécessité d'adapter la Convention-cadre à la réalité européenne;

Considérant qu'il est opportun de compléter la Convention-cadre en vue de renforcer la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales;

Rappelant la Charte européenne de l'autonomie locale;

Ayant à l'esprit la Déclaration du Comité des Ministres sur la coopération transfrontalière en Europe à l'occasion du 40^e anniversaire du Conseil de l'Europe, qui encourageait, entre autres, à poursuivre l'action tendant à lever progressivement les obstacles de tous ordres – administratifs, juridiques, politiques ou psychologiques – qui pourraient freiner le développement des projets transfrontaliers,

Sont convenus des dispositions supplémentaires suivantes:

Article 1

- 1 Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1^{er} et 2 de la Convention-cadre de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question.
- 2 Un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.

Article 2

Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national.

Article 3

Les accords de coopération transfrontalière conclus par les collectivités ou autorités territoriales peuvent créer un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique. L'accord indiquera, en respectant la législation nationale, si l'organisme, compte tenu des tâches qui lui sont attribuées, doit être considéré, dans l'ordre juridique dont relèvent les collectivités ou autorités qui ont conclu l'accord, comme un organisme de droit public ou de droit privé.

Article 4

- 1 Lorsque l'organisme de coopération transfrontalière a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège. Les autres Parties contractantes dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord reconnaissent la personnalité juridique dudit organisme conformément à leur droit national.
- 2 L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités ou autorités territoriales conformément à son objet et dans les conditions prévues par le droit national dont il relève. Ainsi:
 - a les actes de l'organisme de coopération transfrontalière sont régis par son statut et par le droit de l'Etat de son siège;
 - b l'organisme de coopération transfrontalière n'est toutefois pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes;
 - c l'organisme de coopération transfrontalière est financé par des participations budgétaires des collectivités ou autorités territoriales. Il n'a pas capacité à décider de prélèvement de nature fiscale. Il peut, le cas échéant, recevoir des recettes au titre des services qu'il rend aux collectivités ou autorités territoriales, à des usagers ou à des tiers;
 - d l'organisme de coopération transfrontalière établit un budget annuel prévisionnel et un compte de clôture certifié par des experts indépendants des collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord.

Article 5

- 1 Les Parties contractantes peuvent, si leur législation nationale le permet, décider que l'organisme de coopération transfrontalière est un organisme de droit public et que ses actes ont, dans l'ordre juridique de chacune des Parties contractantes, la même valeur juridique et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.
- 2 Toutefois, l'accord peut prévoir que l'exécution des actes incombe aux collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord, spécialement lorsque ces actes sont susceptibles d'affecter les droits, libertés et intérêts des individus. En outre, une Partie contractante peut prévoir que l'organisme de coopération transfrontalière ne pourra pas avoir un mandat général ni être habilité à prendre des actes de portée générale.

Article 6

- 1 Les actes pris par les collectivités ou autorités territoriales, en vertu d'un accord de coopération transfrontalière, sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.
- 2 Les actes pris par les organismes de coopération transfrontalière, créés en vertu d'un accord, sont soumis aux contrôles prévus par le droit de l'Etat du siège de l'organisme sans négliger par ailleurs les intérêts des collectivités ou autorités territoriales des autres Etats. L'organisme de coopération transfrontalière doit satisfaire aux demandes d'information émanant des autorités des Etats dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales. Les autorités de contrôle des Parties contractantes recherchent les moyens d'une coordination et d'une information appropriées.

- 3 Les actes pris par les organismes prévus au paragraphe 1 de l'article 5 sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

Article 7

Les contentieux éventuels résultant du fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière sont portés devant les juridictions compétentes en vertu du droit national ou en vertu d'un accord international.

Article 8

- 1 Chaque Partie contractante indique, au moment de la signature du présent Protocole ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, si elle applique les dispositions des articles 4 et 5 ou d'un seul de ces articles.
- 2 Cette déclaration pourra être modifiée à tout moment par la suite.

Article 9

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole.

Article 10

- 1 Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats signataires de la Convention-cadre qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:
 - a signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou

- b signature, sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
- 2 Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne peut signer le présent Protocole sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou déposer un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, s'il n'a pas déjà déposé ou s'il ne dépose pas simultanément un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la Convention-cadre.
 - 3 Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 11

- 1 Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 10.
- 2 Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur trois mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 12

- 1 Après l'entrée en vigueur du présent Protocole, tout Etat qui a adhéré à la Convention-cadre pourra adhérer également au présent Protocole.
- 2 L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de son dépôt.

Article 13

- 1 Toute Partie contractante peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
- 2 La dénonciation prendra effet six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 14

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat ayant adhéré au présent Protocole:

- a toutes déclarations notifiées par une Partie contractante conformément à l'article 8;
- b toute signature;
- c le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- d toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à ses articles 11 et 12;
- e tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 9 novembre 1995, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats

membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer au présent Protocole.



Série des traités européens - n° 169

**PROTOCOLE N° 2
À LA CONVENTION-CADRE
EUROPÉENNE
SUR LA COOPÉRATION
TRANSFRONTALIÈRE
DES COLLECTIVITÉS OU
AUTORITÉS
TERRITORIALES RELATIF À LA
COOPÉRATION
INTERTERRITORIALE**

Strasbourg, 5.V.1998

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe Signataires du présent Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales,

Considérant la conclusion, le 9 novembre 1995, du Protocole additionnel à la Convention-cadre relatif aux effets juridiques des actes accomplis dans le cadre de la coopération transfrontalière et au statut juridique des organismes de coopération éventuellement créés par des accords de coopération transfrontalière;

Considérant que, pour l'accomplissement plus efficace de leurs fonctions, les collectivités ou autorités territoriales collaborent de plus en plus non seulement avec les collectivités voisines d'autres Etats (coopération transfrontalière), mais aussi avec les collectivités étrangères non contiguës qui présentent une communauté d'intérêts (coopération interterritoriale), et cela non seulement dans le cadre d'organismes de coopération transfrontalière et d'associations de collectivités ou autorités territoriales, mais aussi sur le plan bilatéral;

Ayant à l'esprit la Déclaration de Vienne de 1993, dans laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres reconnaissent le rôle du Conseil de l'Europe dans la création d'une Europe tolérante et prospère par le biais de la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales;

Relevant que dans le domaine de la coopération interterritoriale il n'existe pas d'instrument comparable à la Convention-cadre;

Souhaitant donner à la coopération interterritoriale un cadre juridique sur le plan international,

Sont convenus des dispositions suivantes:

Article 1

Au sens du présent Protocole, on entend par «coopération interterritoriale» toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière des collectivités voisines, y inclus la conclusion d'accords avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats.

Article 2

- 1 Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales, relevant de sa juridiction et visées aux articles 1 et 2 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après dénommée «la Convention-cadre»), d'entretenir des rapports et de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération interterritoriale selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie contractante en question.
- 2 Un accord de coopération interterritoriale engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.

Article 3

Les Parties contractantes au présent Protocole appliquent, *mutatis mutandis*, la Convention-cadre à la coopération interterritoriale.

Article 4

Les Parties contractantes au présent Protocole qui sont également Parties contractantes au Protocole additionnel à la Convention-cadre (ci-après dénommé «le Protocole additionnel») appliquent, *mutatis mutandis*, ledit Protocole à la coopération interterritoriale.

Article 5

Au sens du présent Protocole, l'expression «*mutatis mutandis*» signifie que dans la Convention-cadre et le Protocole additionnel le terme «coopération transfrontalière» doit se lire comme «coopération interterritoriale» et que les articles de la Convention-cadre et du Protocole additionnel seront applicables à moins que le présent Protocole n'en dispose autrement.

Article 6

- 1 Chaque Partie contractante à la Convention-cadre et au Protocole additionnel indique, au moment de la signature du présent Protocole ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, si elle applique, conformément aux dispositions de l'article 4 du présent Protocole, les dispositions des articles 4 et 5 du Protocole additionnel ou d'un seul de ces articles.
- 2 Cette déclaration peut être modifiée à tout moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 7

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole.

Article 8

- 1 Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats signataires de la Convention-cadre, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:
 - a signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou
 - b signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
- 2 Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne peut signer le présent Protocole sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou déposer un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, s'il n'a pas déjà déposé ou s'il ne dépose pas simultanément un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la Convention-cadre.
- 3 Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 9

- 1 Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 8.
- 2 Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le présent Protocole, celui-ci entrera en vigueur trois mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 10

- 1 Après l'entrée en vigueur du présent Protocole, tout Etat qui a adhéré à la Convention-cadre pourra adhérer également au présent Protocole.
- 2 L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de son dépôt.

Article 11

- 1 Toute Partie contractante peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
- 2 La dénonciation prendra effet six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 12

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat ayant adhéré au présent Protocole:

- a toutes déclarations notifiées par une Partie contractante conformément à l'article 6;
- b toute signature du présent Protocole;
- c le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- d toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à son article 9 ou à son article 10;
- e tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 5 mai 1998, en anglais et en français, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer au présent Protocole.

Message

concernant le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale

du 8 mars 2002

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation du Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 mars 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale est conçu comme un instrument juridique souple qui vise à élargir le champ d'application de la Convention à la collaboration entre régions et autorités locales ne partageant pas une frontière internationale avec des collectivités territoriales étrangères. La technique législative adoptée est celle du renvoi à la Convention-cadre et à son premier Protocole additionnel relatif à la coopération transfrontalière.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Introduction**

Le Protocole n° 2 du 5 mai 1998 complète la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après Convention-cadre ou Convention de Madrid; RS 0.131.1). Un premier protocole (Protocole additionnel) avait été adopté en 1995. Dans le message y relatif (FF 1997 IV 539), le Conseil fédéral avait exposé l'évolution du droit international public dans le domaine de la coopération transfrontalière.

La Convention de Madrid du 21 mai 1980 donne les bases juridiques générales communes sur lesquelles peut se fonder la coopération transfrontalière régionale et locale en Europe. Le Protocole additionnel du 9 novembre 1995 constitue un texte de référence qui répond aux questions de nature juridique qui peuvent se poser au moment de la conclusion d'un accord de coopération transfrontalière. Ce Protocole est né de la nécessité de trouver des bases communes entre les différents systèmes juridiques nationaux, nécessité rendue encore plus impérieuse par l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe.

Rappelons que la Convention-cadre est en vigueur en Suisse depuis 1982 et qu'y ont adhéré vingt-sept Etats membres du Conseil de l'Europe, dont les pays voisins de la Suisse. Le Protocole additionnel est entré en vigueur le 1er décembre 1998, suite à la ratification par la Suisse. Parmi les Etats limitrophes, la France et l'Allemagne sont Parties contractantes, alors que l'Italie et l'Autriche l'ont signé mais pour le moment pas encore ratifié.

Le Protocole n° 2 a pour objet la coopération interterritoriale. Par ce terme, on entend la coopération entre collectivités territoriales non contiguës. Cette forme de coopération n'est pas prévue par la Convention-cadre susmentionnée.

La nécessité de donner une base juridique à la coopération interterritoriale a été établie par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE, aujourd'hui Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe). En 1993, la CPLRE adoptait une résolution dans laquelle elle demandait au Comité des Ministres de rédiger un projet de Convention sur la coopération interterritoriale. Le Comité des Ministres avait alors chargé les comités intergouvernementaux responsables des autorités locales et régionales ainsi que de la coopération transfrontalière de donner suite au projet. Les travaux des experts ont mis en évidence l'inopportunité de mettre au point une convention spécifique sur la coopération interterritoriale. En effet, la matière peut aisément être traitée par référence à la Convention de Madrid et à son Protocole additionnel, vu que les problèmes posés sont de nature analogue.

Le Protocole n° 2 a été ouvert à la signature le 5 mai 1998 et est entré en vigueur le 1er février 2001. La Suisse l'a signé le 29 novembre 2001.

La Convention de Madrid s'applique à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales limitrophes. En Suisse, sont visés les communes et les cantons frontaliers. Or, les cantons de l'intérieur sont aussi intéressés par cette forme de collaboration.

Le Protocole n° 2 permettra d'intensifier la collaboration entre les régions non contiguës, qu'elles bordent ou non une frontière internationale. L'ensemble des cantons et des communes pourra donc s'en prévaloir. Le Protocole n° 2 facilitera la coopération interterritoriale entre les cantons non frontaliers et d'autres régions européennes. L'intérêt du Protocole n° 2 pour la Suisse réside dans le fait qu'il met sur pied d'égalité les cantons frontaliers et les cantons de l'intérieur, du point de vue du droit international notamment.

Sur le plan du droit interne, les dispositions de la Constitution fédérale concernant les relations des cantons avec l'étranger s'appliquent à tous les cantons. L'art. 56 de la Constitution fédérale – il en allait de même des art. 9 et 10 de la constitution de 1874 – ne fait pas de distinction entre cantons frontaliers et non frontaliers. Il convient de rappeler ici que les dispositions de la Constitution fédérale règlent les relations des cantons avec les autorités étrangères qui revêtent la forme de traités internationaux. Les relations informelles et les accords de droit privé ne sont pas visés. L'al. 2 de l'art. 56 de la Constitution prévoit que les cantons doivent informer les autorités fédérales avant de conclure un traité avec l'étranger. Ce devoir d'information remplace l'approbation du Conseil fédéral prévue sous l'ancien régime constitutionnel. Les compétences des communes sont régies par le droit cantonal.

Le Protocole n° 2 est également important dans l'optique du programme INTERREG III de l'Union européenne relatif à la coopération interrégionale. En Suisse, cette forme de coopération s'est relativement peu développée en dehors du contexte urbain. Le Protocole n° 2 permettra d'intensifier la coopération interrégionale – ou interterritoriale – qui, comme l'a souligné le Conseil fédéral, ne doit pas se limiter aux agglomérations urbaines, mais s'étendre aux cantons, à des régions plus étendues, ainsi qu'aux régions rurales et de montagne; celles-ci pourraient dès lors bénéficier de l'expérience et des connaissances des autres régions européennes [cf. message du Conseil fédéral du 17 février 1999 relatif à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000–2006; FF 1999 2439, ch. 122.3]. La participation de la Suisse à l'initiative communautaire INTERREG III, qui comporte trois volets (A/coopération transfrontalière, B/coopération transnationale et C/coopération interrégionale), est réglée par la loi fédérale du 8 octobre 1999 (RS 616.9) et l'ordonnance du 22 novembre 2000 (RS 616.92; cf. notamment l'art. 3, en ce qui concerne la coopération interrégionale).

1.3 Procédure de consultation

La consultation, qui a eu lieu entre mai et août 2001, a intéressé tous les Cantons ainsi que la Section suisse du Conseil des communes et régions d'Europe, l'Union des villes suisse et l'Association des communes suisses. Tous les Cantons ont salué l'adhésion de la Suisse au Protocole n° 2. Dans le même sens se sont exprimées les associations des villes et des communes.

2 Partie spéciale

2.1 Appréciation générale du Protocole n° 2

Avec le Protocole n° 2, le Conseil de l'Europe entend étendre le champ d'application de la Convention-cadre et de son Protocole additionnel. En effet, ces deux instruments juridiques multilatéraux ne visent que les régions frontalières et ne s'appliquent qu'aux collectivités territoriales régionales et locales des Etats contractants qui ont une frontière internationale commune. Le Protocole n° 2 élargit leur champ d'application à la coopération tant entre les collectivités régionales et locales non contiguës de deux ou plusieurs Etats limitrophes qu'entre les collectivités territoriales situées dans des Etats qui n'ont pas une frontière commune.

L'objectif de la coopération transfrontalière étant de promouvoir l'intégration européenne au niveau régional, il faut éviter de créer des disparités avec les régions qui, bien qu'elles ne bordent pas une frontière internationale, entendent aussi participer au renforcement des échanges et des relations au niveau européen. C'est pour cette raison que les bases juridiques créées par la Convention-cadre et son Protocole additionnel doivent pouvoir être appliquées par toutes les collectivités territoriales, indépendamment de leur situation géographique.

Constatant que de nombreuses régions pratiquent déjà une coopération interterritoriale avancée, le Conseil de l'Europe a voulu créer un cadre juridique de référence dans le but d'encourager davantage cette forme de collaboration. La technique législative adoptée pour le Protocole n° 2 est celle du renvoi à la Convention-cadre et à son Protocole additionnel.

2.2 Commentaire des articles

La *préambule* contient des considérations générales, qui ont été évoquées plus haut.

Art. 1

La coopération interterritoriale est définie par opposition à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales limitrophes; la coopération interterritoriale concerne les collectivités non contiguës.

Art. 2

Cette disposition reprend l'art. 1 du Protocole additionnel et réaffirme le droit des collectivités et des autorités territoriales de conclure des accords de coopération interterritoriale avec les collectivités et les autorités territoriales d'autres Etats, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par leur législation nationale et dans le respect des engagements internationaux des Etats Parties à l'accord. En ce qui concerne la Suisse, nous renvoyons aux considérations du point 1.2.

L'al. 2 prévoit qu'un accord de coopération interterritoriale engage exclusivement la responsabilité des collectivités ou des autorités territoriales qui l'ont conclu.

Art. 3 et 4

Ces dispositions renvoient à la Convention-cadre et à son Protocole additionnel, qui sont les instruments juridiques internationaux de référence, s'agissant de la coopération interterritoriale. Afin de tenir compte des éventuelles exigences spécifiques des deux formes de coopération, le Protocole n° 2 prévoit l'application *mutatis mutandis* des deux instruments juridiques de référence.

Par conséquent, les explications relatives à la Convention-cadre et au Protocole additionnel, tels que les rapports explicatifs du Conseil de l'Europe et les messages du Conseil fédéral (FF 1981 II 801, 1997 IV 539), sont également valables pour le Protocole n° 2, dans la mesure où ces deux instruments juridiques sont applicables à la coopération interterritoriale.

Art. 5

L'article précise le sens de l'expression «*mutatis mutandis*».

Art. 6

Le renvoi au Protocole additionnel nécessite la reprise de l'art. 8 de ce dernier, concernant l'application des dispositions des art. 4 et 5.

L'art. 4 du Protocole additionnel prévoit que l'organisme de coopération transfrontalière est régi exclusivement par le droit de l'Etat où il a son siège. Les autres Parties contractantes dont relèvent les collectivités territoriales parties à l'accord s'engagent à reconnaître la personnalité juridique dudit organisme conformément à leur propre ordre juridique interne. L'art. 5 prévoit, de plus, la possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière de droit public capables de prendre des décisions relevant du droit public dans l'ensemble du territoire des collectivités territoriales concernées.

Le Conseil fédéral propose d'opter uniquement pour l'application des dispositions de l'art. 4 du Protocole additionnel, comme il l'avait déjà fait lors de l'approbation de ce dernier. Cette déclaration pourra être modifiée à tout moment par la suite, en déclarant applicables aussi les dispositions de l'art. 5 du Protocole additionnel. Parmi les Etats qui ont ratifié le Protocole n° 2, l'Allemagne, la Slovaquie et la Suède ont eux aussi déclaré qu'ils appliqueraient uniquement les dispositions de l'art. 4 du Protocole additionnel; le Luxembourg applique les dispositions de l'art. 4 et de l'art. 5; les Pays-Bas n'ont fait, à ce sujet, aucune déclaration, mais avaient

déclaré, s'agissant du Protocole additionnel, qu'ils appliqueraient les dispositions des deux articles.

Art. 7

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du Protocole n° 2.

Art. 8 à 12

Il s'agit de dispositions finales à caractère formel. A noter que l'adhésion au Protocole n° 2 n'est consentie qu'aux Etats parties à la Convention-cadre (art. 8, al. 2).

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'adhésion au Protocole n'a pas d'incidences à caractère financier pour la Confédération ni pour les cantons.

4 Programme de la législature

L'objet n'est pas mentionné dans le rapport sur le Programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2168). Il rentre toutefois dans la politique visant à renforcer la coopération transfrontalière.

5 Constitutionnalité

La compétence d'adhérer au Protocole découle de l'art. 54, al. 1, de la Constitution, qui confère à la Confédération une compétence générale en matière de relations extérieures. Le Protocole est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2. Il peut être dénoncé en tout temps, ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas d'unification multilatérale du droit; le Protocole n'entre donc pas dans la catégorie des traités internationaux sujets au référendum facultatif aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution.

Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre A 1 11 les collectivités territoriales et organismes publics locaux

RSG	Intitulé	Date d'adoption	Entrée en vigueur
A 1 11	Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux <i>Modification : néant</i>	23.01.1996	01.07.2004

Légende: **n.** (nouveau), **n.t.** (nouvelle teneur), **d.** (déplacement), **a.** (abrogation), **d.t.** (disposition transitoire).

du 23 janvier 1996

(Entrée en vigueur pour Genève : 1^{er} juillet 2004)

Le Conseil fédéral suisse
agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura,
le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne,
le Gouvernement de la République française,
et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg,
conscients des avantages mutuels de la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux de part et d'autre de la frontière, désireux de promouvoir la politique de bon voisinage éprouvée entre les Parties et de jeter les bases d'une coopération transfrontalière approfondie,

conscients de la différence existant entre les Etats en matière d'organisation politique et administrative des collectivités territoriales, désireux de faciliter et de promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales des Parties, désireux de compléter le cadre juridique offert par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 relative à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, dont les principes essentiels inspirent cette coopération, décidés à faciliter et à promouvoir cette coopération dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties, sont convenus de ce qui suit :

Art. 1 Objet

Le présent Accord a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands, luxembourgeois et suisses, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties.

Art. 2 Champ d'application

¹ Le présent Accord est applicable aux collectivités territoriales et organismes publics locaux suivants :

1° en République fédérale d'Allemagne :

a) dans le Land de Bade-Wurtemberg, aux communes, aux « Landkreise » et aux « Regionalverbände »,

b) dans le Land de Rhénanie-Palatinat, aux communes, aux « Verbandsgemeinden », aux « Landkreise », au « Bezirksverband Pfalz » et aux « regionalen Planungsgemeinschaften »,

c) en Sarre, aux communes, aux « Landkreise » et au « Stadtverband Saarbrücken »,

ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes;

2° en République française, à la région Alsace, à la région Franche-Comté, à la région Lorraine et à la région Rhône-Alpes, aux communes, aux départements, et à leurs groupements compris sur le territoire desdites

régions, ainsi qu'à leurs établissements publics dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière;

3° dans le Grand-Duché de Luxembourg, aux communes, aux syndicats de communes et aux établissements publics sous la surveillance des communes, ainsi qu'aux parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux;

4° dans la Confédération suisse :

- a) dans le canton de Soleure, aux communes et aux districts,
- b) dans le canton de Bâle-Ville, aux communes,
- c) dans le canton de Bâle-Campagne, aux communes,
- d) dans le canton de Schaffhouse, aux communes et aux districts,
- e) dans le canton d'Argovie, aux communes,
- f) dans le canton de Genève, aux communes,
- g) dans le canton du Jura, aux communes et aux districts,

ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.

² Les Länder mentionnés au paragraphe 1, n° 1, ci-dessus et les cantons mentionnés au paragraphe 1, n° 4, ci-dessus peuvent aussi, conformément au présent Accord, conclure entre eux ainsi qu'avec les collectivités territoriales et organismes publics locaux, mentionnés au paragraphe 1 du présent article, des conventions dépourvues de caractère de droit international et relatives à des projets de coopération transfrontalière, dans la mesure où ces projets relèvent de leurs compétences selon le droit interne et où ils ne contreviennent pas à la politique étrangère et en particulier aux engagements internationaux.

³ Les représentants de l'Etat dans les départements et régions français sont habilités à étudier avec les autorités compétentes des Länder et des cantons concernés, sans porter atteinte au libre exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales, les moyens de faciliter les initiatives entre les collectivités territoriales françaises d'une part et les Länder et les cantons d'autre part, lorsque les différences de droit interne entre les Etats concernés en compromettent l'efficacité.

⁴ Les Parties peuvent convenir par écrit d'étendre le champ d'application du présent accord à d'autres collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou établissements publics relevant de collectivités territoriales, de même qu'à d'autres personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne et dans la mesure où est maintenue la participation des collectivités territoriales aux différentes formes de la coopération transfrontalière.

⁵ Sont considérés comme collectivités territoriales ou organismes publics locaux au sens du présent accord les organismes mentionnés aux paragraphes 1, 2 et 4.

⁶ Dans le présent Accord, l'expression « coopération transfrontalière » désigne la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'exception de la coopération transfrontalière entre les Etats souverains, qui n'est pas régie par le présent Accord.

Art. 3 Conventions de coopération

¹ Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétence communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. Les conventions de coopération sont conclues par écrit. Un exemplaire est rédigé dans la langue de chacune des Parties concernées, chacun faisant également foi. Les conventions de coopération passées avec une collectivité territoriale ou un organisme public luxembourgeois ou suisse peuvent être rédigées en langue française ou allemande.

² L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions de coopération peuvent prévoir à cette fin la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique dans le droit interne de chaque Partie.

³ En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, les Länder peuvent transférer dans des cas particuliers des compétences de souveraineté à des institutions de coopération de voisinage, conformément à l'esprit de l'article 24, paragraphe 1a, de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, dans la mesure où les conditions de droit interne sont réunies à cet effet.

Art. 4 Règles applicables aux conventions

¹ Chaque collectivité territoriale ou organisme public local qui conclut une convention de coopération doit respecter, préalablement à son engagement,

les procédures et les contrôles résultant du droit interne qui est applicable. De la même manière, les actes que prend chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour mettre en oeuvre la convention de coopération sont soumis aux procédures et contrôles prévus par le droit interne qui lui est applicable.

² La convention de coopération précise la durée pour laquelle elle est conclue. Elle contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération.

³ Ne peuvent faire l'objet de conventions de coopération ni les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'Etat, ni les pouvoirs de police, ni ceux de réglementation.

⁴ La convention de coopération ne peut avoir pour effet de modifier le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui y sont parties.

⁵ La convention de coopération contient une disposition qui détermine les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales ou organismes publics locaux vis-à-vis des tiers.

⁶ Les conventions de coopération définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi.

Art. 5 Mandat, délégation et concession de service public

¹ La convention de coopération peut en particulier disposer qu'une collectivité territoriale ou un organisme public local accomplit des tâches incombant à une autre collectivité territoriale ou à un autre organisme public local, au nom et sur les directives de ce dernier et en respectant le droit interne de celui qui a le pouvoir de direction.

² Les concessions ou délégations de service public auxquelles une collectivité territoriale ou un organisme public local relevant d'une Partie pourrait procéder au profit d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local d'une autre Partie ou d'un organisme de coopération transfrontalière visé aux articles 10 et 11 du présent Accord sont soumises aux dispositions et procédures définies par la législation interne de chacune des Parties.

Art. 6 Passation de marchés publics

¹ Lorsque des conventions de coopération prévoient la passation de marchés publics, celle-ci est soumise au droit de la Partie applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé aux articles 10 et 11 qui en

assume la responsabilité.

² Si des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux relevant des autres Parties participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention mentionne les obligations qui sont faites à chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédure relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises.

³ Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux prennent toutes mesures utiles pour permettre à chacun d'entre eux de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics.

Art. 7 Responsabilité des Parties

¹ Les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux signataires. Les Parties ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contractuelles contenues dans des conventions de coopération conclues par des collectivités territoriales ou organismes publics locaux ou par la mise en oeuvre de ces conventions de coopération.

² Si une convention de coopération est déclarée nulle dans l'une des Parties concernées conformément à son droit interne, les autres Parties concernées en sont informées sans délai.

Art. 8 Organismes de coopération transfrontalière

¹ Les conventions de coopération transfrontalière peuvent prévoir la création d'organismes sans personnalité juridique (article 9), la création d'organismes dotés d'une personnalité juridique ou la participation à ces organismes (article 10), ou la création d'un groupement local de coopération transfrontalière (article 11), de manière à prévoir la mise en oeuvre efficace de la coopération transfrontalière.

² Lorsqu'une collectivité territoriale ou un organisme public local envisage de créer un organisme de coopération transfrontalière ou de participer à un tel organe hors de l'Etat dont il relève, cette création ou cette participation requiert une autorisation préalable selon les conditions du droit interne de la Partie dont il relève.

³ L'autorité chargée du contrôle informe les autorités compétentes dans les Parties des dispositions qu'elle envisage de prendre et des résultats de son contrôle dans la mesure où cette information peut avoir une incidence sur la coopération des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux

participant à cette coopération.

⁴ Les statuts de l'organisme de coopération transfrontalière et ses délibérations sont rédigés dans la langue de chacune des Parties. Les statuts ou les délibérations d'un organisme de coopération transfrontalière impliquant une collectivité territoriale ou un organisme public local luxembourgeois ou suisse peuvent être rédigés en langue française ou allemande.

Art. 9 Organismes sans personnalité juridique

¹ Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent, conformément à l'article 3, créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'étude et de réflexion, des comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, de formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs définis.

² Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers.

³ La convention de coopération qui prévoit la création d'organismes sans personnalité juridique contient des dispositions sur :

- a) les domaines devant faire l'objet des activités de l'organisme,
- b) la mise en place et les modalités de travail de l'organisme,
- c) la durée pour laquelle il est constitué.

⁴ L'organisme sans personnalité juridique est soumis au droit défini par la convention de coopération.

Art. 10 Organismes dotés d'une personnalité juridique

Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège à comprendre des collectivités territoriales étrangères.

Art. 11 Groupement local de coopération transfrontalière

¹ Un groupement local de coopération transfrontalière peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce

groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège.

² Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire.

Art. 12 Statuts du groupement local de coopération transfrontalière

¹ Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux concernés conviennent des statuts du groupement local de coopération transfrontalière.

² Les statuts d'un groupement local de coopération transfrontalière contiennent notamment des dispositions sur :

1. les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent,
2. son objet, ses missions et ses relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte,
3. sa dénomination, le lieu de son siège, la zone géographique concernée,
4. les compétences de ses organes, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes,
5. la procédure de convocation des membres,
6. les quorums,
7. les modalités et les majorités requises pour les délibérations,
8. les modalités de son fonctionnement notamment en ce qui concerne la gestion du personnel,
9. les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables,
10. les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres,
11. sa durée et les conditions de sa dissolution sous réserve des dispositions

qui suivent,

12. les conditions de sa liquidation après dissolution.

³ Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière prévoient les conditions dans lesquelles les modifications de statut sont adoptées. Celles-ci sont adoptées à une majorité qui n'est pas inférieure aux deux tiers du nombre statutaire de représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux au sein de l'assemblée du groupement. Les statuts peuvent prévoir des dispositions supplémentaires. Dans le cas d'un groupement local de coopération transfrontalière associant des collectivités territoriales ou organismes publics locaux relevant de trois des quatre Parties, cette majorité ne pourra pas être inférieure aux trois quarts.

Art. 13 Organes

¹ Les organes du groupement local de coopération transfrontalière sont l'assemblée, le président et un ou plusieurs vice-présidents. Les vice-présidents sont choisis parmi les membres des collectivités territoriales et organismes publics locaux relevant de chacune des Parties autres que celle dont le président est ressortissant. Chaque collectivité territoriale et organisme public local dispose au moins d'un siège dans l'assemblée, aucun ne pouvant disposer à lui seul de plus de la moitié des sièges. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière peuvent, dans le respect du droit interne de chaque Partie, prévoir des organes supplémentaires.

² La désignation et le mandat des représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'assemblée du groupement local de coopération transfrontalière sont régis par le droit interne de la Partie dont relève chaque collectivité territoriale ou organisme public local représenté.

³ L'assemblée règle par ses décisions les affaires qui relèvent de l'objet du groupement local de coopération transfrontalière.

⁴ Le président assure l'exécution des décisions de l'assemblée et représente le groupement local de coopération transfrontalière en matière juridique. Il peut, sous sa propre responsabilité et surveillance, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents.

Art. 14 Financement

¹ Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut être également financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure.

² Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent.

³ Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficulté ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci.

Art. 15 Dissolution

Le groupement est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissous par décision à l'unanimité de ses membres sous réserve que les conditions de sa liquidation prévoient la garantie des droits des tiers.

Art. 16 Dispositions transitoires

¹ Le présent Accord s'applique également aux conventions sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui ont été conclues avant son entrée en vigueur. Celles-ci seront adaptées aux dispositions du présent Accord dans toute la mesure du possible dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur.

² Il n'est pas porté atteinte aux compétences et pouvoirs des organes de coopération transfrontalière intergouvernementaux existants.

Art. 17 Entrée en vigueur

Le présent Accord entrera en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle la dernière Partie aura notifié aux autres Parties que les conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord sont remplies.

Art. 18 Durée et dénonciation

¹ Le présent Accord est conclu pour une durée indéterminée.

² Chaque Partie peut dénoncer le présent Accord en donnant au moins un an avant la fin d'une année civile un avis écrit de dénonciation aux autres

Parties.

³ Si le présent Accord est dénoncé, les mesures de coopération qui ont pris effet avant son expiration et les dispositions qui s'appliquent directement aux formes de coopération n'en seront pas affectées.

Fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996, en quatre exemplaires, chacun en langues française et allemande, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne

Kinkel

Pour le Gouvernement de la République française

Perben

Pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg

Bodry

Pour le Conseil fédéral suisse

agissant au nom des cantons de Soleure,

de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura

Kellenberger

Annexes au tiré à part des séminaires sur la collaboration intercantonale et transfrontalière

I. Séminaire sur la collaboration intercantonale

Convention des conventions (Annexe I)

http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_B1_03.html

Accord cadre intercantonal, version commentée (Annexe II)

II. Séminaire sur la collaboration transfrontalière

Convention de Madrid (Annexe I)

Premier protocole additionnel à la Convention de Madrid (Annexe II)

Deuxième protocole additionnel à la Convention de Madrid (Annexe III)

Message du Conseil fédéral en vue de la ratification du deuxième protocole additionnel de la Convention de Madrid (Annexe IV)

Accord de Karlsruhe (Annexe V)

http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_A1_11.html