

Date de dépôt: 20 octobre 2004

Messagerie

Réponse du Conseil d'Etat

**à l'interpellation urgente écrite de M. Thierry Charollais :
concernant le futur Accord-cadre intercantonal (ACI): peuple et
parlements cantonaux écartés de la détermination du nouveau
droit intercantonal !?**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 22 septembre 2004, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite concernant le futur Accord-cadre intercantonal (ACI) qui a la teneur suivante :

"...Il est particulièrement regrettable qu'une réforme institutionnelle de cette ampleur soit aussi peu réfléchie et aussi peu équilibrée, et que la participation démocratique y soit à ce point reléguée à l'arrière-plan. Les parlements cantonaux se sont-ils vraiment rendu compte du sort qui leur était réservé? Lorsqu'ils en prendront conscience, il sera sans doute trop tard. Surtout, ce n'est qu'alors qu'ils s'apercevront que les gouvernements ne les ont en fait jamais informés des conséquences concrètes du projet. En fait, l'élaboration de la réforme et la réforme elle-même souffrent d'un même mal qu'on pourrait appeler le déficit parlementaire."

René Rhinow, ancien conseiller aux Etats,
(à propos de la nouvelle répartition des tâches
entre cantons et Confédération)

Soumise en votation fin novembre, la péréquation financière et la répartition des tâches entre cantons et Confédération (dite RPT) prévoit que 9 domaines ressortent exclusivement de la collaboration intercantonale, selon le nouvel article 48a de la Constitution fédérale :

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

Des conventions entre cantons détermineront alors ce *droit intercantonal*, qui primera sur la législation cantonale. Or le projet d'Accord-cadre intercantonal (ACI), préparé par la Conférence des gouvernements cantonaux, court-circuiterait volontiers peuple et parlements cantonaux dans l'élaboration du nouveau droit intercantonal, issu de la RPT. En consultation jusqu'au 17 septembre prochain, le projet d'ACI se contente d'instaurer un droit à l'information des Grands Conseils "à temps et de manière complète" concernant les conventions en matière de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. L'ACI institue en outre des "commissions de gestion interparlementaires", pour contrôler les organismes responsables communs. Plus grave: les cantons pourront également soumettre à l'Accord-cadre des conventions de collaboration conclues dans d'autres domaines de tâches que les neuf indiqués ci-dessus (art. 1, al. 3 de la dernière version de l'ACI). Avec le plus libre arbitraire, ils pourront ainsi exclure de nouveaux domaines hors du champ de compétences des parlements, et par conséquent du référendum facultatif. **Les député-e-s mais le peuple avant tout se verraient ainsi retirer progressivement leurs prérogatives, au profit d'une zone de droit intercantonal, floue et extensive, vouée aux négoce des seuls exécutifs cantonaux.**

Certes la Suisse occidentale n'est-elle pas la plus à plaindre, puisque la *Convention des conventions* lui donne une procédure et des modalités pour la négociation, la ratification, l'application et le contrôle des conventions entre cantons. Avant d'approuver le document, chaque Grand Conseil concerné désigne sa délégation à la commission interparlementaire, qui peut alors modifier le projet - parfois très largement à l'exemple de la convention sur la HES santé - social. Sous réserve d'accord des gouvernements parties à la convention, le texte de la convention est ensuite soumis aux parlements, qui le ratifient ou le renvoient à leurs auteurs.

La Convention des conventions assure sans nul doute des "droits de participation des parlements cantonaux" (au sens de l'art. 4, al. 2 de l'ACI). On sait toutefois que sa mise en oeuvre souffre encore de faiblesses ou d'insuffisances, qu'il importe de corriger sans trop tarder :

- méconnaissance de son dispositif procédural dans de larges champs des administrations cantonales concernées;
- concertation généralement réduite à la seule délégation cantonale, avant la réunion de la commission interparlementaire, la composition des autres délégations restant inconnue;
- article 4 resté lettre morte (consultation de la commission chargé de traiter les affaires extérieures sur les lignes directrices du mandat de négociation)
- faible capacité d'intervention - après coup - des commissions interparlementaires chargées d'assurer un contrôle coordonné sur l'institution ou le réseau d'institutions intercantionales...

Nous posons dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Approuve-t-il le principe d'une soustraction du droit intercantonal aux délibérations et aux déterminations des parlements concernés, et donc au vote du peuple ?
2. Accepte-t-il l'élargissement de la portée de l'ACI à des conventions de collaboration conclues dans d'autres domaines de tâches que ceux que le peuple suisse aurait dûment accepté le 28 novembre prochain ?
3. Se satisfait-il des dispositions qui définissent la position des parlements cantonaux et le contrôle de gestion (art. 4 et 14 de l'ACI) du point de vue démocratique ?

4. Quels sont les droits de participation du Grand Conseil qu'il souhaite assurer, pour pallier le "déficit démocratique" des doubles projets RPT et ACI ?
5. Comment entend-il remédier aux faiblesses relevées dans l'application de la Convention des conventions et à quel rythme ?

Pour information, une interpellation semblable a déjà été déposée au Grand Conseil du canton de Vaud, ce qui témoigne de la préoccupation des membres de plusieurs législatifs cantonaux par rapport à cette problématique.

En vous remerciant d'avance pour votre réponse.

Réponse du Conseil d'Etat

Sollicité par la Conférence des gouvernements cantonaux, le Conseil d'Etat a répondu début septembre à une consultation relative à l'Accord-cadre intercantonal (ACI). Il faut rappeler que cette procédure de consultation offrait aux gouvernements des cantons suisses de prendre position sur le texte remanié d'ACI, ainsi que de faire connaître leurs derniers amendements. Dès lors, le calendrier de travail prévoit l'adoption du texte définitif par la Conférence des gouvernements cantonaux lors de sa séance de fin d'année. Ensuite, il prévoit que l'ACI entre dans la phase de ratification auprès des vingt-six parlements cantonaux. Enfin, il faut préciser que les aspects constitutionnels du projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons seront soumis en votation populaire le 28 novembre 2004.

Le Conseil d'Etat a notamment déploré le fait que les cantons de Suisse occidentale aient été sous-représentés dans le « Groupe de travail Remaniement de l'ACI » qui préparait cet Accord-cadre. Le seul représentant de notre Région dans le Groupe de travail était le Secrétaire général adjoint du Grand Conseil vaudois.

En préambule, il faut noter que le mécanisme de compensation des charges prévu par l'ACI est favorable à notre canton puisque Genève dispose d'infrastructures qui bénéficient à d'autres cantons (l'aéroport international de Genève par exemple).

Par ailleurs, notre canton est partie prenante et a été un moteur important dans la conclusion de la « Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales

et des traités des cantons avec l'étranger» (Convention des Conventions). Cette convention permet aux parlements des cantons concernés (Genève, Vaud, Valais, Neuchâtel, Jura et Fribourg) d'être associés à la négociation et au contrôle des concordats intercantonaux. Par conséquent, l'Accord-cadre intercantonal (ACI) sera soumis, le moment venu, au processus instauré dans le cadre de la Convention des Conventions.

Par ailleurs, un groupe de travail composé de représentants de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale et du Forum des présidents des commissions des affaires extérieures des Grands Conseils travaille sur un vade mecum qui facilitera l'association des Grands Conseils à la conclusion de conventions intercantionales.

Réponses aux questions :

1. Est-ce que le Conseil d'Etat approuve le principe d'une soustraction du droit intercantonal aux délibérations et aux déterminations des parlements concernés, et donc au vote du peuple ?

Comme il a été relevé précédemment, le canton de Genève est partie prenante de la Convention des Conventions et doit dès lors soumettre toutes les conventions intercantionales au Parlement. Actuellement la « Commission des affaires communales, régionales et internationales » et la « Commission des visiteurs officiels » étudient le Projet de concordat sur l'exécution de la détention pénale des mineurs dans les cantons romands.

Les activités concernant les Affaires extérieures sont également passées en revue dans le cadre des « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale et européenne » qui sont régulièrement présentés.

2. Accepte-t-il l'élargissement de la portée de l'ACI à des conventions de collaboration conclues dans d'autres domaines de tâches que ceux que le peuple suisse aurait dûment accepté le 28 novembre 2004 ?

Les 9 domaines de tâches définis dans le projet d'article 48a de la Constitution fédérale concernent les champs d'activité dans lesquels les cantons seront obligés de collaborer. L'article 1, alinéa 3 du projet d'ACI indique que les cantons peuvent également soumettre à l'Accord-cadre des

conventions de collaboration conclues dans d'autres domaines de tâches mais cela ne constitue pas une obligation.

Le canton de Genève a déjà conclu des accords intercantonaux dans un certain nombre d'autres domaines (santé,...) sans que cela pose problème. Bien au contraire. Certains problèmes dépassent nos frontières cantonales et il n'est possible de les résoudre de manière cohérente qu'à l'échelon régional. De plus, conformément à l'article 99 de la Constitution genevoise, les concordats et traités sont soumis au Grand Conseil.

3. Se satisfait-il des dispositions qui définissent la position des parlements cantonaux et le contrôle de gestion (art. 4 et 14 de l'ACI) du point de vue démocratique ?

Le devoir d'information prescrit à l'alinéa 1er de l'article 4 de l'ACI est la base minimale de la participation parlementaire.

Ainsi, au sens de la liberté d'organisation des cantons, la structure concrète des droits de participation reste du ressort du droit cantonal, comme rappelé précédemment.

Pour Genève, comme mentionné plus haut, les concordats et traités sont soumis au Grand Conseil. De plus, la Convention des conventions institue la consultation obligatoire des commissions parlementaires des affaires extérieures lors de négociations portant sur des conventions intercantionales dont l'approbation est soumise au référendum obligatoire ou facultatif. En outre, un contrôle parlementaire des institutions intercantionales doit également être instauré, « dans la mesure où la part du budget annuel pris en charge par chaque canton dépasse en moyenne 1 million de francs (article 8 de la Convention des Conventions).

Par conséquent, les dispositions en vigueur aux échelons cantonal et de la Suisse occidentale permettent d'aller bien au-delà des exigences minimales prévues par l'ACI en matière de participation des cantons aux collaborations intercantionales. A cet égard, le Conseil d'Etat constate que les parlements, parties à la Convention des conventions, se trouvent dans une situation sensiblement plus favorable que celle de leurs homologues des autres cantons.

4. *Quels sont les droits de participation du Grand Conseil qu'il souhaite assurer, pour pallier le « déficit démocratique » des doubles projets RPT et ACI ?*

Nous avons déjà répondu à cette question par le biais de la réponse n°3.

5. *Comment entend-il remédier aux faiblesses relevées dans l'application de la Convention des conventions et à quel rythme ?*

Avant de parler de faiblesses, il faut à notre avis saluer l'existence de cette convention dont seuls les cantons de Suisse occidentale sont les bénéficiaires. Toute convention peut être perfectible. Comme nous l'avons indiqué plus haut, sa mise en œuvre sous la forme d'un vade mecum est en cours d'élaboration. Le vade mecum sera prêt pour la fin de l'année. Les parlements sont également associés.

De toute façon, il s'agit encore d'un projet puisque nous en sommes à la phase de consultation auprès des exécutifs et si la RPT est acceptée, le Grand Conseil sera appelé à examiner le projet d'ACI et à l'accepter ou le rejeter.

Pour information, le temps consacré à la préparation de la présente réponse a été de trois heures.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Robert Cramer

Secrétariat du Grand Conseil**IUE 119**

Interpellation présentée par le député:

M. Thierry Charollais

Date de dépôt: 22 septembre 2004

Messagerie

Interpellation urgente écrite

concernant le futur Accord-cadre intercantonal (ACI): peuple et parlements cantonaux écartés de la détermination du nouveau droit intercantonal !?

"...Il est particulièrement regrettable qu'une réforme institutionnelle de cette ampleur soit aussi peu réfléchie et aussi peu équilibrée, et que la participation démocratique y soit à ce point reléguée à l'arrière-plan. Les parlements cantonaux se sont-ils vraiment rendu compte du sort qui leur était réservé? Lorsqu'ils en prendront conscience, il sera sans doute trop tard. Surtout, ce n'est qu'alors qu'ils s'apercevront que les gouvernements ne les ont en fait jamais informés des conséquences concrètes du projet. En fait, l'élaboration de la réforme et la réforme elle-même souffrent d'un même mal qu'on pourrait appeler le déficit parlementaire."

***René Rhinow**, ancien conseiller aux Etats,
à propos de la nouvelle répartition des tâches
entre cantons et Confédération.*

Soumise en votation fin novembre, la péréquation financière et la répartition des tâches entre cantons et Confédération (dite RPT) prévoit que 9 domaines ressortent exclusivement de la collaboration intercantonale, selon le nouvel article 48a de la Constitution fédérale :

a) exécution des peines et des mesures

- b) universités cantonales
- c) hautes écoles spécialisées
- d) institutions culturelles d'importance suprarégionale
- e) élimination de déchets
- f) épuration des eaux
- g) transports publics en agglomération urbaine
- h) médecine de pointe et cliniques spécialisées
- i) institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

Des conventions entre cantons détermineront alors ce *droit intercantonal*, qui primera sur la législation cantonale.

Or le projet d'Accord-cadre intercantonal (ACI), préparé par la Conférence des gouvernements cantonaux, court-circuiterait volontiers peuple et parlements cantonaux dans l'élaboration du nouveau droit intercantonal, issu de la RPT. En consultation jusqu'au 17 septembre prochain, le projet d'ACI se contente d'instaurer un droit à l'information des Grands Conseils "à temps et de manière complète" concernant les conventions en matière de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. L'ACI institue en outre des "commissions de gestion interparlementaires", pour contrôler les organismes responsables communs.

Plus grave: les cantons pourront également soumettre à l'Accord-cadre des conventions de collaboration conclues dans d'autres domaines de tâches que les neuf indiqués ci-dessus (art. 1, al. 3 de la dernière version de l'ACI). Avec le plus libre arbitraire, ils pourront ainsi exclure de nouveaux domaines hors du champ de compétences des parlements, et par conséquent du référendum facultatif. **Les député-e-s mais le peuple avant tout se verraient ainsi retirer progressivement leurs prérogatives, au profit d'une zone de droit intercantonal, floue et extensive, vouée aux négoce des seuls exécutifs cantonaux.**

Certes la Suisse occidentale n'est-elle pas la plus à plaindre, puisque la *Convention des conventions* lui donne une procédure et des modalités pour la négociation, la ratification, l'application et le contrôle des conventions entre cantons. Avant d'approuver le document, chaque Grand Conseil concerné désigne sa délégation à la commission interparlementaire, qui peut alors modifier le projet - parfois très largement à l'exemple de la convention sur la HES santé - social. Sous réserve d'accord des gouvernements parties à la convention, le texte de la convention est ensuite soumis aux parlements, qui le ratifient ou le renvoient à leurs auteurs.

La Convention des conventions assure sans nul doute des "droits de participation des parlements cantonaux" (au sens de l'art. 4, al. 2 de l'ACI). On sait toutefois que sa mise en œuvre souffre encore de faiblesses ou d'insuffisances, qu'il importe de corriger sans trop tarder:

- méconnaissance de son dispositif procédural dans de larges champs des administrations cantonales concernées;
- concertation généralement réduite à la seule délégation cantonale, avant la réunion de la commission interparlementaire, la composition des autres délégations restant inconnue;
- article 4 resté lettre morte (consultation de la commission chargé de traiter les affaires extérieures sur les lignes directrices du mandat de négociation)
- faible capacité d'intervention - après coup - des commissions interparlementaires chargées d'assurer un contrôle coordonné sur l'institution ou le réseau d'institutions intercantionales...

Nous posons dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Approuve-t-il le principe d'une soustraction du droit intercantonal aux délibérations et aux déterminations des parlements concernés, et donc au vote du peuple ?
2. Accepte-t-il l'élargissement de la portée de l'ACI à des conventions de collaboration conclues dans d'autres domaines de tâches que ceux que le peuple suisse aurait dûment accepté le 28 novembre prochain ?
3. Se satisfait-il des dispositions qui définissent la position des parlements cantonaux et le contrôle de gestion (art. 4 et 14 de l'ACI) du point de vue démocratique ?
4. Quels sont les droits de participation du Grand Conseil qu'il souhaite assurer, pour pallier le "déficit démocratique" des doubles projets RPT et ACI ?
5. Comment entend-il remédier aux faiblesses relevées dans l'application de la Convention des conventions et à quel rythme ?

Pour information, une interpellation semblable a déjà été déposée au Grand Conseil du canton de Vaud, ce qui témoigne de la préoccupation des membres de plusieurs législatifs cantonaux par rapport à cette problématique.

En vous remerciant d'avance pour votre réponse.