



# Incidences de la RPT sur les parlements: Prise de position du point de vue de la Conférence des gouvernements cantonaux

Urs Schwaller, conseiller d'Etat, Fribourg

## 1. Remarques préliminaires

Permettez-moi tout d'abord trois brèves remarques préliminaires:

- En parlant des conventions intercantionales, on revient toujours à la question de leur "déficit de démocratie". A mon avis, on devrait davantage et de manière plus juste parler d'une limitation de la participation des parlements. Je me permets à ce propos de faire remarquer que les gouvernements cantonaux également sont élus et légitimés démocratiquement.
- Dans mon exposé, je me limite à relever les incidences de la RPT sur les parlements cantonaux. Je me concentrerai ici principalement sur le domaine de la collaboration intercantonale et n'aborderai que brièvement les nouvelles formes de collaboration entre Confédération et cantons.
- Enfin, je remercie le représentant de la CdC dans la Direction du projet RPT, Monsieur Walter Moser, pour la préparation du présent exposé.

## 2. La collaboration intercantonale n'est pas une invention de la RPT

Sur la base de l'art. 48 al. 1 de notre Constitution fédérale, il existe déjà aujourd'hui une multitude de conventions intercantionales, qui vont de simples conventions administratives à la Convention intercantonale sur les universités.

La collaboration intercantonale consiste à exécuter conjointement des tâches fondamentalement cantonales, avec l'objectif d'exploiter les avantages de quantité et de compenser les externalités intercantionales. Il ne s'agit donc pas en l'occurrence de chercher à remplacer des réglementations fédérales, mais au contraire d'éviter une centralisation de tâches en principe cantonales. Plus les espaces économiques et sociaux se développent sans considération des frontières cantonales, plus la collaboration intercantonale est importante pour les cantons.

La cantonalisation des tâches signifie, pour nous, non pas "une bouillie unitaire centralisée", mais l'apport de prestations *équivalentes* en considération des différences cantonales et régionales. Dans ce sens, il ne s'agit pas de solutions uniformes

à l'échelle de la Suisse mais de formes de collaboration régionale. Je suis toutefois convaincu que les intérêts cantonaux peuvent également être mieux intégrés par le biais de concordats conclus au niveau national que par des solutions fédérales correspondantes.

## 3. RPT et collaboration intercantonale

La RPT règle nouvellement deux aspects de la collaboration intercantonale.

- Les nouveaux alinéas 5 et 6 de l'art. 48 Cst. **mettent de l'ordre dans la collaboration intercantonale** dans la mesure où ils règlent la délégation de compétences législatives à des organes compétents dans le cadre de conventions ainsi que le rapport entre le droit conventionnel intercantonal et le droit cantonal. Ceci comble des lacunes législatives effectives. Sans pour autant devoir entraîner expressément la création d'un 4e niveau étatique. La collaboration intercantonale appartient clairement au niveau du droit cantonal, puisqu'il s'agit là de l'exécution de tâches cantonales.
- **La déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer**, à l'art. 48a Cst. (nouveau), instituent deux nouveaux **instruments**. Ces instruments doivent permettre d'éviter que, dans les neuf domaines de tâches finalement inscrits dans la Constitution fédérale, une collaboration intercantonale utile ne puisse se trouver bloquée par quelques cantons. La déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer peuvent être prononcées également contre la volonté des parlements et/ou de la population des cantons concernés. On constate là un évident déficit de démocratie au niveau cantonal. Selon la version des Chambres fédérales, la compétence doit donc revenir à l'Assemblée fédérale qui, d'ailleurs, est aussi compétente pour garantir le respect des constitutions cantonales. Il faut noter à ce propos que les deux mesures de contrainte ne peuvent être prononcées que sur demande des cantons parties à la convention. Le texte présenté doit ainsi toujours relever d'une convention ou d'un projet de convention négocié entre les cantons.

## 4. Participation des parlements cantonaux à la collaboration intercantonale

Contrairement aux projets législatifs, le parlement ne peut pas amender le texte des conventions intercantionales, mais uniquement l'accepter ou le refuser dans son ensemble. De plus, ces accords sont très souvent liés à des coûts qui chargent les budgets annuels à titre de dépenses affectées. On ne saurait ainsi contester une certaine limitation des droits de participation parlementaires.

Les cantons le savent bien. Compte tenu de l'importance de la collaboration intercantonale pour les cantons, il faut procéder à une pesée des intérêts. Parallèlement, des nouvelles solutions visant à améliorer l'association des parlements cantonaux aux négociations conventionnelles sont, si ce n'est déjà appliqué, du moins en cours d'élaboration.

Dans l'esprit du système fédéral de notre pays, l'association des parlements cantonaux reste **principalement du ressort du droit cantonal**.

A titre d'exemple, je souhaite brièvement présenter la solution adoptée dans le canton de Lucerne:

Conformément au rapport de planification du 21.2.2003, le gouvernement du **canton de Lucerne** souhaite prochainement proposer au parlement cantonal de compléter la Loi sur le Grand Conseil par une disposition introduisant la participation des commissions parlementaires à la conclusion de concordats. Cette participation comprend plusieurs éléments, à savoir un **devoir d'information** régulier, précoce et complet de la part du Conseil d'Etat sur l'évolution de la situation, sur ses intentions d'engager des négociations et sur la procédure y relative, un **devoir de consultation** avant l'ouverture des pourparlers et la prise de décisions importantes, ainsi que la possibilité pour la commission de **formuler des recommandations** à l'attention du gouvernement.

Mises à part les législations cantonales, il existe aussi des **réglementations en matière de conventions intercantionales** déjà en vigueur:

- Les **cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne** vivent une forme de collaboration intercantonale la plus étroite que l'on connaisse. La collaboration se base sur des articles dit "de partenariat" ins-



crits dans les Constitutions des deux cantons. Les autorités s'engagent ainsi à collaborer avec d'autres cantons et avec les pays limitrophes pour l'exécution des tâches qui relèvent d'un intérêt commun. La collaboration des parlements est définie dans la "*Convention entre les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne sur la collaboration des autorités*". Le traitement des affaires ainsi dites partenariales doit être coordonné entre les deux parlements et correspondre au niveau des délais et des échéances. Si les parlements constituent des commissions en vue des débats sur le dossier, celles-ci siègent en principe en même temps. Elles rendent compte de leurs travaux à leurs parlements respectifs au même moment, mais sur la base de rapports et de propositions distinctes. Si les décisions des deux parlements sur un projet de partenariat sont divergentes, les deux commissions consultatives se réunissent dans le but d'élaborer une proposition de consensus.

- Les **cantons romands** ont signé, le 9 mars 2001, 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*", entrée en vigueur le 23 avril 2002. Cette convention règle l'intervention des parlements cantonaux dans le cadre des pourparlers, de la ratification et de la révision des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger. Elle prévoit la constitution d'une **Commission permanente chargée de traiter des affaires extérieures** dont les membres sont nommés par les parlements des cantons parties à la convention, selon une procédure cantonale propre. Cette commission permanente reçoit et examine les rapports périodiques du gouvernement concernant la politique extérieure, puis les soumet au parlement également pour prise de connaissance. En vue de la négociation de conventions intercantionales et de traités entre le canton et l'étranger, qui sont soumis au référendum obligatoire ou facultatif, le gouvernement consulte la commission sur les lignes directrices et les principes contenus dans le mandat de négociation, avant qu'il ne fixe ou modifie ces derniers. Pour les conventions ou traités soumis au référendum obligatoire ou facultatif dans chaque canton, une commission interparlementaire est mise en place. Cette **commission interparlementaire** se compose de 7 représentants par canton concerné et prend position sur le résultat des négociations avant la signature de la convention

intercantonale ou du traité avec l'étranger.

#### **ACI - Accord-cadre intercantonal:**

L'article 11 de la Loi fédérale sur la péréquation financière oblige les cantons à élaborer un **accord-cadre intercantonal ACI** portant sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Les cantons ont déjà donné suite à cette obligation en élaborant un projet d'accord-cadre, à ce jour approuvé par 22 gouvernements cantonaux.

Aux termes de l'art. 7 al. 1 ACI, les gouvernements cantonaux s'engagent à informer les parlements cantonaux, à temps et de manière complète, sur des conventions existantes ou envisagées dans le domaine de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. En outre, reste réservé le droit cantonal en matière d'organisation des droits de participation des parlements.

Concernant le rôle des parlements cantonaux pour la mise en oeuvre des traités, l'art. 16 al. 1 ACI prévoit la mise en place de commissions de gestion interparlementaires pour contrôler les institutions communes. L'alinéa 2 règle la répartition des sièges, et l'alinéa 3 les droits et devoirs d'information. L'alinéa 4 réserve à la commission un droit de proposition visant à modifier la convention ainsi que des droits de participation dans le cadre de l'élaboration d'un mandat de prestation et de la définition de l'enveloppe budgétaire. La fixation de règles plus détaillées reste réservée de cas en cas pour chaque traité. Il n'est rien dit des engagements des membres des dites commissions de gestion interparlementaires par rapport à leurs parlements respectifs. La réglementation de cet aspect est du ressort du législateur cantonal.

#### **5. Limites à l'association des parlements aux négociations de conventions**

Nous voyons deux limites à l'association des parlements aux négociations de conventions.

Premièrement, il se pose la question de la légitimité des commissions interparlementaires. Les membres de ces commissions sont certes élus par leurs parlements, mais ces commissions ne reçoivent pas de mandats techniques concrets, ni d'ailleurs aucune possibilité, même limitée, d'obtenir l'avis contraignant du plénum sur des questions particulières. Ce problème de déficit de légitimation est aggravé dans le cas de commissions parlementaires intercantionales pour lesquelles se pose encore la question de savoir à l'égard de qui elles

sont finalement responsables.

Pour le parlement en tant qu'institution, ceci ne change rien au fait qu'il ne peut que accepter ou refuser l'ensemble d'un projet de convention. Dans ce contexte, il existe le danger que de telles commissions deviennent complices du gouvernement et de l'administration et ne servent en réalité que d'alibi.

Etroitement liée à la première, la seconde limite à l'association des parlements réside dans le risque de confusion des fonctions législatives et exécutives. La représentation du canton à l'extérieur fait partie des droits inaliénables du Conseil d'Etat. Ce droit comprend la conduite des négociations de conventions avec d'autres cantons et la participation à des conférences intercantionales. Ces tâches ne sauraient être déléguées au Parlement.

Sur ces considérations, nous estimons qu'il est juste d'étendre les droits de participation des parlements cantonaux dans le sens de droits complets d'information, de consultation et de proposition. Nous considérons ainsi que la constitution de commissions parlementaires intercantionales n'est pas appropriée - à l'exception des commissions de gestion communes.

#### **6. Conventions-programmes entre Confédération et cantons**

Le nouvel alinéa 2 de l'art. 46 Cst. constitue la base légale des conventions-programmes entre Confédération et cantons. Juridiquement parlant, nous nous situons ici dans le cadre du droit d'exécution: il s'agit de la mise en oeuvre du droit fédéral par les cantons. Pour la structure juridique des conventions-programmes, il existe plusieurs options possibles, qui vont d'une nouvelle convention de droit public jusqu'à une déclaration d'intention commune assortie d'une ordonnance d'exécution donnant droit à des subventions.

L'étendue de la compétence de conclure au niveau cantonal dépend de la portée des règles à respecter dans les conventions-programmes. La base est, dans tous les cas, la compétence du gouvernement à titre d'organe habilité à représenter le canton à l'extérieur. Selon la portée de la convention, il est possible de déléguer la compétence de conclure à un échelon "plus bas", soit un département, une direction ou un service administratif subordonné. Dans les cas particulièrement importants - soit lors de conventions qui, du point de vu cantonal, remplacent des lois -, il peut être indiqué d'associer le parlement au niveau du canton sous la forme d'une réserve d'approbation.

Nous ne voyons ici de difficultés particulières ni pour les cantons en général, ni



pour les parlements cantonaux en particulier, puisque le nouvel instrument de la convention-programme permet de remplacer l'administration dite "par décret" pratiquée jusqu'à présent par un partenariat entre Confédération et cantons pour l'accomplissement des tâches relevant de l'exécution du droit fédéral. Il ne s'agit là en aucun cas de la création de normes juridiques autonomes.

## 7. Résumé

- Le développement de la collaboration intercantonale dans le cadre de la RPT est très important pour les cantons. Cette collaboration doit leur permettre d'accomplir ensemble des tâches essentiellement cantonales et d'éviter ainsi leur centralisation. Dans ce cadre, il s'agit avant tout non pas de solutions uniformes au niveau suisse, mais de réglementations "taillées sur mesure" en fonction des besoins cantonaux ou régionaux.
- Les cantons savent que les droits de participation des parlements cantonaux sont limités en matière de conventions intercantionales par rapport à la législation "normale", dans la mesure où seul le résultat final peut être approuvé ou rejeté en bloc. Cette circonstance est prise en compte dans l'ACI qui prévoit des prescriptions minimales pour l'information des parlements cantonaux ainsi que pour le contrôle général de gestion des institutions communes. Restent réservées les éventuelles dispositions de la législation cantonale qui iraient plus loin. Comme les exemples mentionnés le montrent, on constate déjà des efforts en cours dans certains cantons pour étendre les droits de participation des parlements cantonaux dans le sens de droits complets d'information, de consultation et de proposition.
- A titre exceptionnel, la collaboration intercantonale peut être imposée dans neuf domaines de tâches, finalement fixés dans la Constitution. Cette obligation d'adhérer doit permettre d'éviter que certains cantons puissent, pour des raisons égoïstes, bloquer des solutions intercantionales pourtant judicieuses. Mais elle supprime les droits démocratiques aussi bien du parlement que de l'électorat dans les cantons concernés. Raison pour laquelle la fonction nécessaire d'arbitre conciliation revient dans ces cas à l'Assemblée fédérale, aussi compétente pour se prononcer sur le respect des constitutions cantonales.
- Une participation active des parlements à la négociation de conventions est limitée par l'organisation des compé-

tences: l'entretien des relations extérieures, et ainsi la négociation de conventions, fait partie des tâches inaliénables des gouvernements cantonaux. Si la négociation de conventions relevait des compétences du Parlement, on aboutirait à une confusion des fonctions législatives et exécutives. Une délégation à des commissions parlementaires poserait par ailleurs la question de la légitimation de ces commissions.

- Pour toute extension de la collaboration intercantonale, il s'agit donc de procéder à une pesée des intérêts entre la nécessité de contrer une centralisation des tâches cantonales par le biais de solutions intercantionales et une certaine restriction des droits parlementaires. A notre avis, le renforcement de notre système fédéral doit aussi intervenir dans l'intérêt des parlements cantonaux. Il est en effet toujours préférable pour un Parlement cantonal de pouvoir dire Oui ou Non à une solution conventionnelle – après information préalable et consultation éventuelle – que de devoir accepter une solution fédérale imposée.