



# De l'implication des Parlements cantonaux à l'élaboration des concordats intercantonaux

Jean-Luc Gassmann, Lic. iur., notaire, collaborateur scientifique à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg\*

## I. Introduction

La participation des Parlements cantonaux à l'élaboration des dispositions concordataires a gagné en intérêt ces dernières années. Avant d'examiner les diverses solutions retenues par les cantons, il nous paraît intéressant de faire un survol de la situation au niveau fédéral puisque cette tendance a également été constatée dans le contexte de l'approbation des conventions internationales surtout depuis l'entrée en vigueur – le 1<sup>er</sup> janvier 2000 – de la révision de la Constitution fédérale<sup>1</sup>. Aux termes de l'art. 166 Cst. féd., l'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger (al. 1<sup>er</sup>). En outre, elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (al. 2). Participer à la définition de la politique extérieure implique, pour l'Assemblée fédérale, la prérogative de façonner, de formuler des directions précises que le Conseil fédéral devra suivre conformément à l'art. 184 al. 1<sup>er</sup> Cst. féd. Cette participation peut prendre la forme de l'octroi de crédits, de l'adoption d'une loi ou encore d'un arrêté fédéral simple qui indiquera une ligne de conduite<sup>2</sup>. Les différentes possibilités d'intervention en matière de politique extérieure sont réglées désormais à l'art. 152 de la Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl)<sup>3</sup>. Il s'agit d'échanges de vues réguliers entre les Commissions de politiques extérieures et le Conseil fédéral (al. 1<sup>er</sup>), de l'obligation d'informer du Conseil fédéral envers les collèges présidentiels des Conseils et les Commissions de politique extérieure ainsi que des Commissions de politique extérieure envers les autres commissions compétentes (al. 2)

et institue pour le Conseil fédéral l'obligation de consulter les commissions de politique extérieure sur les orientations principales et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes avant d'adopter ou de modifier ce mandat (al. 3)<sup>4</sup>. En outre, l'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'Etat (art. 173 al. 1 lit. g Cst. féd.), notamment au plan de législature. Il revient au législateur de préciser dans une loi quelles sont les planifications qu'il considère importantes et quel est son mode de participation dans chaque cas. D'après les travaux préparatoires, la participation ("Mitwirkung") de l'art. 173 al. 1<sup>er</sup> lit. g peut être moins active que la participation ("Beteiligung") de l'art. 166 al. 1<sup>er</sup> à la définition de la politique extérieure<sup>5</sup>. La LParl précise cette compétence nouvelle en réservant à l'Assemblée fédérale le droit de se prononcer par voie d'arrêté fédéral ou d'arrêté fédéral simple sur les objectifs visés par des planifications ou rapports importants, ou les conséquences de ces planifications ou rapports (art. 28 al. 3 et 148 al. 2 LParl). En outre, l'Assemblée fédérale prend acte du rapport sur la politique extérieure que le Conseil fédéral lui adresse régulièrement (art. 148 al. 3 LParl)<sup>6</sup>. La LParl est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2003. Il est peut-être encore trop tôt pour évaluer dans quelle mesure les nouvelles compétences reconnues à l'Assemblée fédérale peuvent influencer la politique étrangère du Conseil fédéral. Cependant il est indéniable que, désormais, il existe un devoir accru pour ce dernier de coordonner son action à l'étranger avec le Parlement.

## II. La participation des Parlements cantonaux aux procédures d'élaboration des accords intercantonaux

La procédure relative à la conclusion des conventions intercantionales demeure une compétence cantonale<sup>7</sup>. Elle comprend en particulier la phase de négociation durant laquelle chaque canton peut exprimer son opinion avant de se rallier à la solution commune qui sera l'objet de la convention intercantonale. Dans tous les cantons, le Gouvernement est généralement l'organe compétent dans cette phase de la procédure<sup>8</sup>. Mais c'est précisément là où les Parlements cantonaux aimeraient disposer de nouvelles compétences.

### A. Les principales solutions retenues

Les cantons ont élaboré diverses méthodes ou procédures visant à mieux impliquer les Parlements cantonaux dans l'élaboration des conventions intercantionales. En voici trois:

#### 1. Commission parlementaire permanente chargée des relations extérieures ou commission ad hoc

Plus de la moitié des Parlements cantonaux<sup>9</sup> disposent actuellement d'une commission permanente chargée des relations extérieures ou désignent des délégations chargées de les représenter dans des organes intercantonaux. D'autres Parlements cantonaux désignent au cas par cas la commission permanente compétente. Concrètement, la commission n'a pas uniquement pour tâche d'examiner les conventions intercantionales avant leur traitement par le Parlement mais elle est également impliquée dans le processus

\* Je remercie Me Adriano Previtali, docteur en droit, chargé de cours à l'Université de Fribourg, d'avoir relu le texte.

<sup>1</sup> Comme le relève en particulier DANIEL THÜRER, in: St. Galler Kommentar, ad Art. 166 Cst. féd., nos 32 ss. Pour une présentation générale de la situation cf. également les contributions publiées dans Leges 2003/2.

<sup>2</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in Jean-François Aubert et Pascal Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich, Bâle, Genève 2003, ad art. 166, no 10.

<sup>3</sup> RS 171.10.

<sup>4</sup> L'art. 152 LParl prévoit également une procédure en cas d'application à titre provisoire d'un traité dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale (al. 3bis) et en cas d'urgence (al. 4). En outre, il institue un droit général pour toute commission parlementaire d'être informée ou consultée en matière de politique extérieure même dans des cas qui ne relèvent pas des alinéas précédents (al. 5).

<sup>5</sup> AUBERT, op.cit., ad art. 173, no 21 et note 23. Il n'en demeure pas moins que cette compétence de planification doit être précisée dans une loi (AUBERT, op.cit., ad art. 173, no 5).

<sup>6</sup> Ledit rapport ne fait pas l'objet d'un vote lors de son passage devant les Chambres alors que le projet de LParl le prévoyait (cf. art. 148 al. 3 LParl et art. 147 al. 3 Projet-LParl). Dans son rapport du 1<sup>er</sup> mars 2001, la Commission des institutions politiques du Conseil national avait effectivement relevé qu'à la différence de la plupart des autres domaines, la politique extérieure échappe largement à l'instrument démocratique de réglementation que constitue la loi (FF 2001, pp 3298 ss, 3433).

<sup>7</sup> La Constitution fédérale introduit cependant certaines règles en la matière, en particulier l'obligation faite aux cantons de porter les conventions intercantionales à la connaissance de la Confédération (art. 48 al. 3; cf. aussi l'art. 172 al. 3 Cst. féd.).

<sup>8</sup> PETER HÄNNI, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (éd.), Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001, § 28, no 29.

<sup>9</sup> Il s'agit des cantons de Berne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwyz, Vaud, Valais et Zoug.



d'élaboration des textes en disposant du droit d'être informée ou du droit d'être consultée, ce qui lui permet de donner son avis mais aussi, parfois, d'émettre des recommandations<sup>10</sup>.

## 2. Autres systèmes

Dans les cantons qui ne disposent pas de commission parlementaire permanente chargée des relations extérieures, les solutions varient. Il en va de l'obligation du Gouvernement cantonal d'informer le Bureau du Grand Conseil puis de ce dernier d'informer à son tour les Commissions compétentes (AG)<sup>11</sup> (information en cascade), respectivement d'informer le Grand Conseil dans son intégralité (GR) ou l'ensemble des commissions permanentes (GR)<sup>12</sup>.

De son côté, le Gouvernement zurichois a présenté en mai 2006 un rapport<sup>13</sup> suite à l'adoption d'un postulat par le Grand Conseil, dans lequel le Bureau du Parlement cantonal demandait l'élaboration d'un concept sur l'implication du Grand Conseil dans la négociation, la ratification, l'exécution de même que la modification des concordats intercantonaux et des conventions passées avec l'étranger<sup>14</sup>. Après l'examen des solutions retenues dans les autres cantons, le Conseil d'Etat décrit les possibilités d'implication du Parlement cantonal en trois phases: la planification stratégique (droit de demander des informations sur les relations extérieures du Canton), la planification limitée à un domaine déterminé (droit de demander l'ouverture de négociations sur la conclusion ou la modification d'un concordat intercantonal) ainsi que la phase de négociation (droit d'être consulté sur le contenu du mandat de négociation et sur le texte du concordat avant son adoption). Le Gouvernement zurichois propose dès lors l'élaboration d'un projet de loi qui tient compte de ses conclusions.

## 3. Convention des conventions

Pour les cantons romands (FR, GE, JU, NE, VD et VS), la mise en place d'une commission parlementaire permanente chargée

des relations extérieures est obligatoire puisqu'ils ont ratifié 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 (ci-après: Convention des conventions). Ce texte a été adopté le 9 mars 2001 et est entré en vigueur le 23 avril 2002.

Selon l'art. 2 de la Convention des conventions, le Parlement de chacun des cantons contractants désigne selon les règles qui lui sont propres une Commission chargée de traiter des affaires extérieures. En outre, l'art. 3 prévoit que le Gouvernement de chacun des cantons contractants adresse périodiquement un rapport au Parlement sur sa politique extérieure (intercantonale mais aussi internationale conformément à l'art. 56 Cst. féd.) et que ce rapport est renvoyé à l'examen de la Commission chargée de traiter des affaires extérieures. Enfin, l'art. 4 instaure une obligation pour le Gouvernement cantonal de consulter la Commission chargée de traiter des affaires extérieures sur les lignes directrices du mandat de négociation. La Commission fait part au Gouvernement de sa prise de position. Le Gouvernement l'informe de la poursuite des négociations.

Mais la Convention des conventions prévoit également la création d'un organe intercantonal: la commission interparlementaire formé de sept représentants par canton contractant (art. 5). Ces derniers sont désignés par chaque Parlement selon la procédure appliquée à la désignation de ses commissions (al. 1<sup>er</sup>). Cette commission interparlementaire peut prendre position sur le résultat des négociations avant la signature de la convention intercantonale ou du traité (al. 2). Elle n'est pas habilitée à modifier le texte issu des négociations mais peut en revanche formuler des propositions à l'adresse des Gouvernements cantonaux<sup>15</sup>. Ces derniers sont tenus de l'informer de la suite donnée à ses observations au plus tard lors de la signature de la convention intercantonale ou du traité (al. 4). La même information doit être donnée

dans chaque canton concerné à la Commission chargée de traiter des affaires extérieures (al. 5).

La Commission interparlementaire permet ainsi aux représentants des Parlements cantonaux de s'impliquer concrètement dans la phase d'élaboration des conventions intercantionales, soit avant leur adoption par les Gouvernements cantonaux et leur ratification par chaque Parlement cantonal. La Convention des conventions oblige les Gouvernements cantonaux à informer tant la commission interparlementaire que les commissions cantonales chargées des relations extérieures.

Ouvert à l'adhésion de tous les cantons, la Convention des conventions n'a pas vraiment suscité un grand intérêt outre Sarine<sup>16</sup> même si l'implication des parlements cantonaux dans le processus de négociation des conventions intercantionales et de traités avec l'étranger est également une préoccupation dans les cantons alémaniques, au Tessin et dans les Grisons.

## B. Evaluation des systèmes

L'obligation d'informer et de consulter apparaît comme le dénominateur commun de tous les systèmes présentés. Au niveau fédéral et dans la plupart des cantons, les bénéficiaires de cette obligation sont les commissions chargées des affaires extérieures. Dans les autres cas, ce sont les commissions permanentes en charge d'un domaine concerné ou des commissions ad hoc. Ailleurs, le Bureau ou encore le Parlement cantonal dans son intégralité a le droit d'être informé sur l'évolution des affaires extérieures.

Contrairement à la solution retenue au niveau fédéral, les systèmes mis en place par les Cantons ne prévoient pas d'échange de vues ni d'application provisoire de conventions intercantionales ni de procédure applicable en cas d'urgence (cf. art. 152 al. 1<sup>er</sup>, 3bis et 4 LParl). Ils n'ont pas octroyé non plus aux commissions parlementaires le droit général à être informées ou consultées dans le cas spécifique des

<sup>10</sup> Cf. par exemple Art. 80c al. 3 Grossratsgesetz du Canton de Lucerne.

<sup>11</sup> Art. 39b Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) (SAR 152.200).

<sup>12</sup> Art. 67 & 68 Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) du 8 décembre 2005 en vigueur dès le 1er août 2006.

<sup>13</sup> Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat No 4319 zum dringlichen Postulat 93/2005 betreffend Einbezug des Kantonsrates in Aushandlung, Ratifikation, Vollzug und Änderung interkantonaler Verträge und von Vereinbarungen mit dem Ausland du 14 mai 2006.

<sup>14</sup> Cf. chapitre III, section D, chiffre 3.

<sup>15</sup> Commentaire (annexé au projet du 30 juin 2000).

<sup>16</sup> Le Canton de Berne, invité à s'associer aux travaux de la Conférence des Gouvernements cantonaux de Suisse occidentale (CGSO) a, dans un premier temps, renoncé à adhérer à la Convention des conventions préférant instituer une commission des relations extérieures par une modification du droit cantonal plutôt que par le biais intercantonal. La question de l'adhésion ultérieure audit Concordat a été laissée ouverte.



affaires extérieures (en aménageant une disposition analogue à l'art. 152 al. 5 LParl), ce qui ne signifie pas que lesdites commissions ou plutôt les députés qui les composent ne disposent du droit à l'information. En effet, dans le rôle qui leur est imparti en matière de surveillance de l'administration, les députés de même que les commissions ont le droit de requérir toute information nécessaire<sup>17</sup>. Dès lors, on ne peut qu'être surpris que la Convention des conventions n'ait pas suscité plus d'intérêt de la part des autres cantons étant donné que la plupart d'entre eux ne se contentent déjà plus d'informer le Parlement sur les questions relatives aux conventions intercantionales mais ont aménagé des règles qui offrent audit Parlement la possibilité de donner son avis dans l'élaboration des conventions intercantionales<sup>18</sup>.

### III. Les nouveautés introduites dans la Constitution fédérale

La participation des Parlements cantonaux à l'élaboration des concordats intercantonaux a été l'objet de vives discussions avant la votation populaire du 28 novembre 2004 sur l'Arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)<sup>19</sup>. Lors des débats relatifs à cette réforme, l'Assemblée fédérale a complété l'art. 48 Cst. féd. avec un alinéa 4 en créant un nouveau pouvoir intermédiaire qui se situe entre le niveau fédéral et le niveau cantonal (A). En outre, l'Assemblée fédérale a adopté un nouvel article 48a Cst. féd. Cette disposition traite de la possibilité faite à la Confédération d'obliger à certaines conditions les cantons à participer à certaines conventions intercantionales (B). Il s'agit de deux notions nouvelles qui modifient au moins en partie la possibilité pour les parlements cantonaux de participer à la conclusion des concordats intercantonaux. Avant de proposer une brève analyse cri-

tique de l'art. 48a Cst. féd. (C), et de présenter quelques réactions dans les cantons (D), essayons de mieux comprendre le contenu de ces nouveautés<sup>20</sup>:

#### A. La problématique de l'art. 48 al. 4 Cst. féd.

L'introduction d'un nouvel alinéa 4 à l'art. 48 Cst. féd. permet aux cantons d'octroyer, à certaines conditions, la compétence d'édicter des règles de droit à des organes intercantonaux et cela, au détriment des Parlements cantonaux. Concrètement, cette disposition permet de créer un niveau institutionnel supplémentaire, ce qui modifie passablement l'actuel système fédéral suisse. Cette nouveauté a suscité un large débat au niveau constitutionnel<sup>21</sup>. Si le nouvel art. 48 al. 4 Cst. féd. précise que la convention intercantonale concernée doit être adoptée selon la même procédure qu'une loi, il n'en demeure pas moins que ladite convention a peu de légitimité démocratique puisque les Parlements cantonaux n'ont pratiquement pas d'influence sur son contenu. En effet, il est politiquement très difficile, pour un Parlement cantonal, de refuser d'adhérer à une convention intercantonale ratifiée par tous les autres cantons ou d'en exiger sa modification partielle. Par ailleurs, certains cantons se verront obligés de modifier leurs dispositions constitutionnelles ou légales relatives au référendum sur les traités, respectivement à créer des règles visant à introduire cette forme de référendum s'ils veulent déléguer des compétences législatives à un organe intercantonal. Enfin, le contrôle de l'activité des institutions intercantionales ainsi créées pourrait se révéler peu aisé vu le pouvoir limité des Parlements cantonaux en la matière<sup>22</sup>.

#### B. L'art. 48a Cst. féd.

Le nouvel art. 48a Cst. féd. prévoit que la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons réfrac-

taires à adhérer à des conventions intercantionales dans neuf domaines déterminés, à savoir: exécution des peines et des mesures (lit. a), universités cantonales (lit. b), hautes écoles spécialisées (lit. c), institutions culturelles d'importance supra-régionale (lit. d), gestion des déchets (lit. e), épuration des eaux usées (lit. f), transports en agglomération (lit. g), médecine de pointe et cliniques spéciales (lit. h), institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées (lit. i)<sup>23</sup>. Cet article est complété d'une part par la Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)<sup>24</sup> dont un des buts est de réglementer la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges<sup>25</sup> et, d'autre part, par l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI)<sup>26</sup>. L'ACI est une convention intercantonale qui a été adoptée le 24 juin 2005 par la Conférence des Gouvernements cantonaux et dont le but principal est de servir de base aux conventions de collaboration intercantonale dans les domaines énumérés à l'art. 48a Cst. féd. en fixant les principes et la procédure de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. L'ACI est actuellement en cours de ratification dans les Parlements cantonaux<sup>27</sup>.

Les deux formes d'intervention de la Confédération mentionnées à l'art. 48a Cst. féd. sont précisées dans la PFCC, plus précisément aux articles 14 (déclaration de force obligatoire générale) et 15 (obligation d'adhérer).

La déclaration de force obligatoire générale ne peut être mise en œuvre que si un certain nombre<sup>28</sup> de cantons la requièrent. Ce qui signifie que la Confédération ne peut agir que sur requête des cantons et non pas d'office. Les cantons réfractaires par cette démarche ont le droit d'être entendus. L'arrêté de l'Assemblée fédérale est soumis au référendum facultatif (art. 14 al. 1<sup>er</sup> PFCC). Les cantons qui sont contraints d'adhérer à une convention en

<sup>17</sup> Pour les commissions de l'Assemblée fédérale, cette prérogative relève directement de la Constitution fédérale (art. 153 al. 4 Cst. féd.).

<sup>18</sup> Cette différence peut s'expliquer en partie par le clivage observé entre les cantons romands et les cantons alémaniques sur la notion de participation parlementaire à l'élaboration des concordats intercantonaux. Cf. chapitre III, section D, chiffre 2 in fine.

<sup>19</sup> FF 2003, pp 6035 ss.

<sup>20</sup> Initialement, le Conseil fédéral proposait d'introduire ces deux nouveautés en complétant l'art. 48 Cst. féd. Cf. FF 2002, pp 2155 ss, en particulier pp 2322 ss & 2415 ss.

<sup>21</sup> Pour plus de détails, cf. notamment les diverses contributions présentées lors de la première Conférence sur le fédéralisme, in 1<sup>re</sup> Conférence nationale sur le fédéralisme: le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis, édité par Bernhard Waldmann, Bâle, 2005.

<sup>22</sup> RENE RHINOW, Le fédéralisme suisse – L'approche juridique, in: René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner, René Rhinow, Le fédéralisme suisse – La réforme engagée. Ce qui reste à faire, Lausanne 2006, p. 84 ss.

<sup>23</sup> Alors que l'art. 48a Cst. féd. n'est pas encore entré en vigueur, une première modification de cette disposition a déjà été acceptée par la majorité du peuple et tous les cantons le 21 mai 2006. Concrètement, les domaines mentionnés à l'art. 62 al. 4 Cst. féd. modifié (relatifs à l'instruction publique) font l'objet de la lettre b nouvelle alors que les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées sont regroupées sous le libellé "hautes écoles" (lettre c nouvelle).

<sup>24</sup> RS 613.2.

<sup>25</sup> La compensation des charges est un instrument du système de la péréquation financière qui permet à la Confédération de compenser de manière ciblée les charges excessives que doivent supporter certains cantons en raison de leur situation géo-topographique ou de leur structure démographique (FF 2002, p. 2232).

<sup>26</sup> Pour une version commentée de ce texte, cf.:

<http://www.nfa.ch/fr/dokumente/vereinbarungen/irvkom.pdf>

<sup>27</sup> Au 15 juillet 2006, 22 Gouvernements cantonaux avaient transmis l'ACI pour approbation. À cette même date, 15 Parlements cantonaux ainsi que la Landsgemeinde de Glaris l'avaient déjà approuvé.

<sup>28</sup> 21 cantons pour l'ACI ou 18 cantons pour toute autre convention dans un des domaines cités à l'art. 48a al. 1<sup>er</sup> Cst. féd.



vertu d'une déclaration de force obligatoire générale ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les cantons ayant déjà adhéré (art. 14 al. 3 PFCC).

La moitié des cantons suffit pour demander à l'Assemblée fédérale de contraindre un ou plusieurs cantons à l'adhésion à adhérer à une convention intercantonale. La décision de l'Assemblée fédérale prend la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 15 al. 1<sup>er</sup> PFCC), qui n'est pas soumis au référendum (art. 29 LParl)<sup>29</sup>. Comme dans le cas de la déclaration de force obligatoire, les cantons ont le droit d'être entendus. Les cantons qui sont contraints d'adhérer à une convention ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres cantons (art. 15 al. 3 PFCC). La déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer portent toutes deux sur une durée de 25 ans au maximum (art. 14 al. 4 et 15 al. 4 PFCC). La force générale obligatoire ne peut être levée par l'Assemblée fédérale que si cette possibilité a été prévue dans l'arrêté fédéral et que du fait des circonstances, elle ne se justifie plus, en particulier si plusieurs<sup>30</sup> cantons le demandent. Dans tous les cas, elle ne peut pas se faire avant cinq ans (art. 14 al. 5 et 6 PFCC). La loi ne prévoit pas d'autre possibilité de dérogation. Ce qui signifie que pendant cinq ans au moins et 25 ans au maximum, la déclaration de force obligatoire ne peut être levée ni par la Confédération ni par les cantons ni par le peuple. Des dispositions analogues régissent la levée de l'obligation d'adhérer (art. 15 al. 5 et 6 PFCC). Toutefois il n'est pas nécessaire que l'arrêté fédéral la prévoit initialement. Et, autre différence, la moitié des cantons suffit pour la requérir<sup>31</sup>.

### C. Quelques observations critiques sur l'art. 48a Cst. féd.

Le nouvel art. 48a Cst. féd. facilite le recours aux conventions intercantionales dans neuf domaines spécifiques qui portent surtout sur des questions d'une certaine technicité.

Si cette disposition permet de mieux coordonner le travail entre les cantons dans différents domaines, elle provoquera cependant une situation nouvelle dont on n'a probablement pas encore évalué toutes les conséquences. En effet, les règles de droit intercantonal sont élaborées par les Gou-

vernements et les administrations. Elles échappent donc aux Parlements cantonaux et au peuple qui peuvent les accepter ou les refuser mais n'ont quasiment pas d'influence sur leur contenu. La procédure relative à l'élaboration des conventions intercantionales relevant de la compensation des charges est elle-même fixée dans une convention intercantonale, en l'occurrence l'ACI (art. 13 PFCC) qui peut également non seulement être l'objet d'une déclaration de force obligatoire générale ou d'une obligation d'adhérer mais encore s'appliquer à des conventions de collaboration intercantonale conclues dans d'autres domaines de tâches si les cantons concernés le décident (art. 1<sup>er</sup> al. 3 ACI). Les Parlements cantonaux n'ont ainsi pas de véritable possibilité de discuter du contenu de l'ACI ou d'une autre convention. Il en découle un véritable déficit démocratique<sup>32</sup>.

L'art. 4 ACI précise toutefois que les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les parlements cantonaux à temps et de manière complète des conventions existantes ou prévues dans le domaine de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (al. 1<sup>er</sup>); pour le reste, les droits de participation des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal (al. 2). Ce devoir d'information est la base minimale de la participation parlementaire. Rien n'empêche le droit cantonal d'aménager des règles qui octroient au Parlement une plus grande possibilité d'intervention dans le domaine de l'élaboration des conventions intercantionales. Les cantons romands ont adopté des règles communes visant une participation parlementaire plus active en matière de conventions intercantionales en approuvant la Convention des conventions. Ce texte n'est toutefois pas applicable à la ratification de l'ACI, ni d'autres conventions intercantionales de portée nationale puisque l'art. 5 de la Convention des conventions (relatif à la Commission interparlementaire) ne peut pas s'appliquer dans ce cas parce qu'une telle commission romande pour un accord qui concerne tous les cantons n'a guère de sens<sup>33</sup>.

Dans ce contexte, certains députés, réunis au sein du Forum Interparlementaire Romand (FIR), ont tenté de sensibiliser leurs collègues d'outre-Sarine à cette évolution qui voit les Parlements cantonaux devenir des chambres d'enregistrement de

décisions prises par les gouvernements cantonaux ou par des organes intercantonaux, privant ainsi les Parlements de leur droit d'intervention et les citoyens de leurs droits démocratiques. Seul un Parlement cantonal (sur 26 !) a accusé réception du courrier du FIR portant sur les défauts de l'ACI relatifs aux droits parlementaires<sup>34</sup>.

### D. Les premiers pas dans les cantons

Si les Parlements cantonaux n'ont pas réagi officiellement au problème de déficit démocratique provoqué par les deux nouveautés introduites par l'Arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), on relèvera que des interventions parlementaires ont donné l'occasion à plusieurs députés de s'exprimer sur cette évolution notamment dans les quatre cantons suivants.

#### 1. Fribourg

Dans le Canton de Fribourg, une motion<sup>35</sup> déposée en septembre 2005 demandait l'élaboration d'une loi sur les collaborations intercantionales qui devait contenir des dispositions sur les processus de collaborations intercantionales, sur les modes d'implication du Parlement cantonal aux décisions prises dans le cadre de collaborations intercantionales ainsi que les modes de contrôle démocratique du Parlement cantonal sur les décisions prises dans le cadre de collaborations intercantionales. Dans son rapport du 16 mai 2006, le Conseil d'Etat fribourgeois a tout d'abord relevé que, dans les cantons ayant adhéré à la Convention des conventions, peu de Parlements étaient habilités à initier une coopération intercantonale<sup>36</sup>. Il a également abordé la capacité de recevoir des informations et de faire des recommandations ainsi que la capacité de contrôler les décisions prises dans le contexte de collaborations intercantionales. Enfin, il a noté qu'une législation cantonale comportait de facto deux limites, la première d'ordre territorial puisque la législation à créer ne saurait concerner d'autres cantons, la seconde d'ordre procédural. En effet, il ne faudrait pas que la nouvelle loi soit si contraignante qu'elle retarde le Canton de Fribourg dans son travail d'adoption de concordats.

<sup>29</sup> URSULA ABDERHALDEN, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, in: Leges 2006/1, p. 9 ss, 17 s. Apparemment d'une autre opinion RHINOW, op. cit., p. 81.

<sup>30</sup> 6 cantons pour l'ACI ou 9 cantons pour toute autre convention dans un des domaines cités à l'art. 48a al. 1<sup>er</sup> Cst. féd.

<sup>31</sup> RHINOW, op. cit., pp 61 ss, 82 s.

<sup>32</sup> RHINOW, op. cit., p. 76 ss. Cf. aussi ABDERHALDEN, op. cit.

<sup>33</sup> Cette idée a été défendue par ANDREAS AUER, dans un avis de droit cité dans le Message du Conseil d'Etat fribourgeois accompagnant le projet de décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), pp 4 & 5. L'avis de droit en question est à l'origine de la révision en cours de la Convention des conventions.

<sup>34</sup> La Liberté, 27 décembre 2005, p. 15.

<sup>35</sup> Motion No 119.05.

<sup>36</sup> En l'occurrence, il s'agit des cantons de Fribourg (art. 100 al. 3 Cst. FR), Genève (art. 2 lit. f de la Loi portant règlement du Grand Conseil) et Neuchâtel (art. 56 al. 2 Cst. NE).



## 2. Jura

Dans le Canton du Jura, une motion<sup>37</sup> déposée en novembre 2005 – qui se réfère d'ailleurs à la motion fribourgeoise précitée – chargeait le Gouvernement de présenter un projet de loi qui stipulera que le Parlement doit impérativement être associé aux décisions prises dans le cadre des collaborations intercantionales de façon à ce qu'il puisse jouer son rôle de contrôle. Combattue par le Gouvernement, elle a néanmoins été finalement acceptée après un débat dans lequel la Présidente du Gouvernement a précisé que la motion jurassienne allait plus loin que la motion fribourgeoise puisqu'elle exige l'implication du Parlement dans toute procédure concordataire. L'intervention systématique du Parlement pourrait figer le processus de collaboration intercantionale. Dans son intervention, la Présidente du Gouvernement a également relevé le clivage existant entre la Suisse alémanique et la Suisse occidentale sur la philosophie de collaboration entre les législatifs et les exécutifs puisque la proposition d'introduire dans l'ACI une disposition permettant une participation plus active des Parlements cantonaux a été rejetée<sup>38</sup>.

## 3. Nidwald et Zurich

Dans le Canton de NW, la question d'une plus grande participation du Législatif cantonal à l'élaboration de conventions intercantionales a été abordée lors du débat sur l'approbation de l'ACI. Si aucune disposition légale à ce sujet n'existe pour l'instant, il n'en demeure pas moins que chaque Conseiller d'Etat informe déjà actuellement la commission parlementaire concernée de tout projet de convention intercantionale relevant de son Département<sup>39</sup>.

Dans le Canton de ZH, le Bureau du Parlement cantonal a déposé en avril 2005 un postulat urgent qui demandait l'élaboration d'un concept sur l'implication du Grand Conseil dans la négociation, la ratification, l'exécution de même que la modification des concordats intercantonaux et des conventions passées avec l'étranger. Le but de ce postulat visait à renforcer les droits de participation du Parlement zurichois dans le contexte de la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Le Gouvernement a rendu son rapport en mai 2006 et propose la rédaction de dispositions légales allant dans le sens du postulat<sup>40</sup>.

## IV. Conclusion

La nécessité d'une implication plus importante des Parlements cantonaux à l'élaboration de conventions intercantionales est désormais reconnue. Seuls les avis divergent: certains Parlements alémaniques se contentent d'une solution plus modeste, le droit à l'information – ce qui correspond à ce qu'offre l'art. 4 ACI – parfois accompagné du droit d'être consulté. De leur côté, les Parlements romands souhaitent prendre une part plus active dans l'élaboration des conventions intercantionales en intervenant de manière concertée dans le processus d'élaboration des conventions intercantionales. Si l'extension du droit de participation des Parlements cantonaux à l'élaboration des conventions intercantionales a été rejetée, il convient de souligner que l'ACI ne constitue pas un retour en arrière. Au contraire, il doit bien être considéré comme un progrès en matière de participation des Parlements cantonaux à l'élaboration des accords de collaboration intercantonale de portée nationale<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Motion No 790.

<sup>38</sup> Journal des débats du Parlement de la République et Canton du Jura 2006, p. 190 ss.

<sup>39</sup> Cf. la contribution de VITAL ZEHNDER, Die Stellung der Parlamente in der Zentralschweizer Zusammenarbeit, dans ce même Bulletin.

<sup>40</sup> Cf. chapitre II, section A, chiffre 2 in fine.

<sup>41</sup> Comme l'ont relevé en particulier les Gouvernements fribourgeois et jurassien dans le message relatif à l'adhésion de leur canton respectif à l'ACI.