



**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur la RPT et les travaux préparatoires dans le Canton de Vaud**

et

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET  
portant adhésion du Canton de Vaud à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie  
d'une compensation des charges (ACI)**

et

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI  
modifiant la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil (LGC)**

et

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur le postulat Pierre Zwahlen et consorts pour la participation du Grand Conseil aux accords  
entre cantons au-delà de la Suisse occidentale seule**

## TABLE DES MATIERES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. RAPPORT SUR LA RPT ET LES TRAVAUX PREPARATOIRES DANS LE CANTON</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>1. LA RPT : OBJECTIFS ET INSTRUMENTS</b> .....   | <b>4</b>  |
| 1.1 Les objectifs de la réforme .....   | 4         |
| 1.2 Bases juridiques .....  | 4         |
| 1.3 Les instruments de la RPT .....   | 5         |
| 1.3.1 Le désenchevêtrement des tâches .....   | 5         |
| <i>10 groupes de tâches passent aux cantons</i> .....   | 6         |
| <i>17 groupes de tâches communes le resteront mais seront exercées selon de nouvelles règles</i> .....  | 8         |
| <i>Pour 7 groupes de tâches, il n'y a pas désenchevêtrement, mais une réorganisation limitée à la suppression de l'indice de capacité financière</i> .....                              | 10        |
| 1.3.2 Les conventions-programmes .....  | 10        |
| 1.3.3 La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (accord-cadre intercantonal) .....  | 11        |
| 1.3.4 Le nouveau système de péréquation .....   | 12        |
| <b>2. ELEMENTS CHRONOLOGIQUES</b> .....   | <b>13</b> |
| 2.1 Première phase : les modifications de la Constitution fédérale .....  | 13        |
| 2.2 Deuxième phase : les adaptations de la législation .....  | 13        |
| 2.3 Troisième phase : dotation des instruments de péréquation .....   | 13        |
| <b>3. LES ENJEUX DE LA RPT POUR LE CANTON DE VAUD</b> .....   | <b>14</b> |
| 3.1 Enjeux institutionnels .....  | 14        |
| 3.1.1 Sur le plan intercantonal .....   | 14        |
| 3.1.2 Sur le plan intracantonal .....   | 14        |
| 3.2 Enjeux politiques .....   | 14        |
| 3.2.1 Relations entre la Confédération et les cantons .....   | 14        |
| 3.2.2 Sur le plan cantonal .....  | 14        |
| 3.2.3 Relations entre le canton et les communes .....   | 14        |
| 3.3 Enjeux organisationnels .....   | 15        |
| 3.3.1 Relations entre la Confédération et les cantons .....   | 15        |
| 3.3.2 Relations intercantionales .....  | 15        |
| 3.3.3 Sur le plan cantonal .....  | 15        |
| 3.4 Enjeux financiers .....   | 16        |
| 3.4.1 Les effets financiers de la RPT .....   | 16        |
| 3.4.2 Application de l'article 163 al. 2 Cst-VD .....   | 17        |
| <b>4. L'ORGANISATION MISE EN PLACE</b> .....  | <b>17</b> |
| <b>5. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RPT DANS LE CANTON (SUITE DES TRAVAUX)</b> .....   | <b>18</b> |
| <b>II. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET PORTANT ADHESION DU CANTON DE VAUD A L'ACCORD-CADRE POUR LA COLLABORATION INTERCANTONALE ASSORTIE D'UNE COMPENSATION DES CHARGES</b> ..... | <b>19</b> |
| <b>1. INTRODUCTION</b> .....  | <b>19</b> |
| 1.1 Bases constitutionnelles .....  | 19        |
| 1.2 Objectifs de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges .....  | 20        |
| 1.3 Conventions intercantionales en vigueur dans les domaines de tâches de l'article 48a Cst .....  | 20        |
| 1.4 Obligation de collaborer .....  | 21        |
| 1.5 Historique de l'ACI .....   | 21        |
| <b>2. BUT ET CHAMP D'APPLICATION DE L'ACI</b> .....   | <b>22</b> |
| <b>3. CONTENU MATERIEL DE L'ACI</b> .....   | <b>22</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.1 Introduction.....   | 22        |
| 3.2 Principe de la compensation des charges et de l'équivalence fiscale (Art. 2 ACI).....   | 22        |
| 3.3 Formes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (art. 9 à 24 ACI).....  | 23        |
| 3.4 Principes applicables à la fixation des indemnités destinées à la compensation des charges (art. 25 à 30 ACI).....  | 23        |
| 3.5 Procédure de règlement des différends entre cantons.....  | 23        |
| <b>4. APPLICATION DE LA CONVENTION DES CONVENTIONS AUX NEUF DOMAINES DE L'ART. 48a DE LA CONSTITUTION FEDERALE ET RAPPORTS AVEC L'ACI.....</b>                | <b>24</b> |
| 4.1 Commission interparlementaire (CIP).....  | 24        |
| 4.2 Contrôle parlementaire.....   | 24        |
| 4.3 Suivi de l'avis de droit du Professeur Auer.....  | 25        |
| 4.4 Conclusion.....   | 25        |
| <b>5. PARTICIPATION DES PARLEMENTS CANTONAUX A LA COLLABORATION INTERCANTONALE AU SENS DE L'ARTICLE 4 ACI.....</b>  | <b>25</b> |
| 5.1 Introduction.....   | 25        |
| 5.2 Solution adoptée par l'ACI.....   | 25        |
| 5.3 Appréciation.....   | 25        |
| <b>6. APPRECIATION GLOBALE DE L'ACI.....</b>  | <b>26</b> |
| <b>7. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE.....</b>   | <b>27</b> |
| <i>Art. 3 Collaboration intracantonale assortie d'une compensation des charges.....</i>   | <i>27</i> |
| <i>Art. 14 Surveillance.....</i>  | <i>27</i> |
| <i>Art. 15 Contrôle de gestion.....</i>   | <i>27</i> |
| <i>Art. 30 Communes en tant que productrices de prestations.....</i>  | <i>27</i> |
| <b>III. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 3 FEVRIER 1998 SUR LE GRAND CONSEIL.....</b>   | <b>28</b> |
| <b>1. INTRODUCTION.....</b>   | <b>28</b> |
| 1.1 Compétences du Conseil d'Etat pour conclure seul une convention intercantonale.....   | 28        |
| 1.2 Compétences du Grand Conseil.....   | 28        |
| 1.2.1 Convention intercantonale de portée régionale et importante sur le plan politique, juridique et/ou financier.....                                       | 28        |
| 1.2.2 Convention intercantonale de portée régionale et de moindre importance sur le plan politique, juridique et/ou financier.....                            | 29        |
| 1.2.3 Convention de portée nationale ou régionale élargie.....  | 29        |
| <b>2. Modification de la loi sur le Grand Conseil.....</b>  | <b>29</b> |
| Article 74a.....  | 29        |
| Article 74b.....  | 30        |
| Article 75.....   | 30        |
| <b>IV. POSTULAT PIERRE ZWAHLEN POUR LA PARTICIPATION DU GRAND CONSEIL AUX ACCORDS ET CONCORDATS ENTRE CANTONS AU-DELA DE LA SUISSE OCCIDENTALE SEULE.....</b> | <b>30</b> |
| <b>1. Rappel du postulat.....</b>   | <b>30</b> |
| <b>2. Rapport du Conseil d'Etat.....</b>  | <b>31</b> |
| <b>V. CONSEQUENCES DES PROJETS DE LOI ET DE DECRET.....</b>   | <b>31</b> |
| Conséquences sur les collaborations intercantionales.....   | 31        |
| Conséquences sur le budget ordinaire.....   | 31        |
| Conséquences sur la charge d'intérêt.....   | 31        |
| Conséquences sur le personnel.....  | 31        |
| Conséquences sur les communes.....  | 31        |
| Conséquences sur l'environnement et l'énergie.....  | 31        |
| Eurocompatibilité et comparaison internationale.....  | 31        |

|   |           |
|---|-----------|
| Conformité avec la Constitution vaudoise..... | 31        |
| RPT (conformité, mise en œuvre).....          | 31        |
| <b>CONCLUSIONS .....</b>                      | <b>32</b> |

## **INTRODUCTION**

La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), dont le peuple et les cantons ont accepté les principales règles à une large majorité lors du scrutin constitutionnel du 28 novembre 2004, est en voie d'être mise en œuvre, avec ses nouvelles modalités péréquatives et de distribution des subventions fédérales, sa nouvelle attribution de nombreuses tâches, sa nouvelle approche de l'exercice des tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons (conventions-programmes) et ses innovations institutionnelles en matière de collaboration intercantonale. Cette mise en œuvre devrait intervenir au premier janvier 2008 déjà, alors que le parlement fédéral doit encore adopter deux trains de mesures. Les impacts de la RPT sur le Canton de Vaud sont nombreux et importants.

Il s'agit maintenant pour le Conseil d'Etat, dans le prolongement de la réponse à l'interpellation Monique Weber-Jobé pour une meilleure communication sur la RPT (05/INT/324), de présenter cette importante réforme, ses objectifs, ses instruments, le calendrier, les enjeux pour notre canton, la manière dont il s'est organisé pour gérer ce dossier délicat et le programme de travail vaudois. C'est le premier objet de ce document.

La RPT met en place, dans neuf domaines d'activité, un nouveau mode de collaboration intercantonale, dans lequel la Confédération joue un rôle. L'instrument juridique qui organise cette nouvelle manière de collaborer est l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), qui entrera en vigueur lorsque 18 cantons l'auront ratifié. La proposition de ratifier cet ACI – ou d'y adhérer – constitue le deuxième objet du présent document.

Le renforcement du droit intercantonal engendré par l'ACI se fait sans octroi explicite de compétences décisionnelles aux parlements cantonaux et place ces derniers dans une position moins confortable que celle qui résulte, pour les cantons romands, de la Convention des conventions. Pour tempérer ces inconvénients pour les députés, il se justifie d'aménager la loi sur le Grand Conseil – et de répondre ainsi au postulat Pierre Zwahlen pour la participation du Grand Conseil aux accords entre cantons au-delà de la Suisse occidentale seule. C'est le troisième objet du présent document.

## **I. RAPPORT SUR LA RPT ET LES TRAVAUX PREPARATOIRES DANS LE CANTON**

### **1. LA RPT : OBJECTIFS ET INSTRUMENTS**

#### **1.1 Les objectifs de la réforme**

La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (« RPT ») est une vaste réforme, qui a été lancée il y a une bonne dizaine d'années, après que le constat eut été fait que :

- le système actuel de péréquation financière comprend un amalgame de plus de trente mesures disparates ;
- malgré d'importants transferts financiers et toutes les charges administratives qu'ils engendrent, il n'est pas possible d'obtenir l'effet compensatoire voulu entre cantons riches et cantons moins bien lotis ;
- dans de nombreux domaines, le mode de subventionnement comporte des incitations allant à l'encontre d'un emploi économe et efficace des ressources financières.

Dès lors, la RPT poursuit trois objectifs ambitieux :

1. Moderniser et renforcer le fédéralisme en appliquant le principe de subsidiarité à la répartition des tâches.
2. Améliorer l'efficacité du système de péréquation et atténuer ainsi les disparités cantonales en matière de capacité financière et de charges fiscales.
3. Augmenter l'efficacité dans l'accomplissement des tâches étatiques.

#### **1.2 Bases juridiques**

La RPT se présente comme une réforme complexe comprenant des modifications juridiques diverses à la fois échelonnées dans le temps et réparties entre les différents niveaux de décisions (fédéral, intercantonal et cantonal).

Les premières analyses préparatoires de cette réforme institutionnelle d'envergure remontent au début des années 1990. En 2003, ces travaux ont finalement abouti à l'adoption par les Chambres fédérales d'une modification d'un

nombre important d'articles de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 ainsi que d'une loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Soumises au référendum obligatoire, les modifications constitutionnelles<sup>1</sup> ont été approuvées par le peuple (64,3% de oui) et les cantons (seuls Schwytz, Zoug et Nidwald s'y sont opposés) lors de la votation populaire du 28 novembre 2004. Le Canton de Vaud s'est prononcé favorablement à une majorité de 64,1 %. Les modifications constitutionnelles acceptées par le souverain ainsi que la PFCC n'entreront toutefois en vigueur qu'avec l'entier du dispositif de la RPT.

La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que les nouveaux modes de collaboration impliquent un certain nombre de modifications de la législation fédérale. Après le vote positif du 28 novembre 2004, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales un paquet législatif révisant pas moins de 30 lois fédérales et contenant 3 lois entièrement nouvelles (institutions pour invalides, prestations complémentaires AVS/AI et bourses pour le degré tertiaire)<sup>2</sup>. Le Parlement examine actuellement ce projet de loi qui est sujet au référendum facultatif.

Enfin, les Chambres fédérales devront encore adopter les arrêtés fédéraux prévus par les articles 5 et 9 PFCC qui détermineront les contributions financières au nouveau système péréquatif. Ces arrêtés sont également sujets au référendum facultatif.

La RPT ne pourra entrer en vigueur qu'une fois que le Parlement fédéral aura adopté les modifications législatives et les arrêtés.

La RPT nécessite également un certain nombre de travaux sur le plan intercantonal. Ainsi, l'article 13 PFCC prévoit l'élaboration d'un Accord cadre intercantonal portant sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Un projet d'accord a été négocié entre les cantons sous l'égide de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et adopté par l'assemblée plénière de cet organisme le 24 juin 2005. Dans le présent document, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de ratifier l'ACI (cf. Titre II). En outre, des négociations sont en cours sur diverses conventions intercantionales dans les domaines de la collaboration assortie d'une compensation des charges. Toutes ces conventions seront en dernier ressort soumises à la ratification du Grand Conseil.

Sur le plan cantonal, la mise en œuvre de la RPT supposera un certain nombre de modifications de la législation. Le présent rapport livre une première analyse des travaux législatifs à mener (cf. Titre I ch. 3.3.3). Le Conseil d'Etat présentera ultérieurement un exposé des motifs spécialement consacré à cet objet. Le Grand Conseil devra adopter ces adaptations législatives avant la date d'entrée en vigueur de la RPT.

### **1.3 Les instruments de la RPT**

Quatre instruments doivent permettre d'atteindre ces objectifs :

1. Le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons.
2. Une nouvelle forme de collaboration et de financement des tâches qui resteront communes (*conventions-programmes, programmes pluriannuels, subventions globales et forfaitaires*).
3. La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (*accord-cadre intercantonal*).
4. Un nouveau système de péréquation (*abandon des suppléments péréquatifs et des participations aux recettes fédérales et aux bénéfiques de la BNS échelonnées selon la capacité financière – péréquation générale en fonction des ressources, deux péréquations sur des critères de charges, compensation des cas de rigueur*).

#### **1.3.1 Le désenchevêtrement des tâches**

Il s'appuie sur le principe de subsidiarité, vise plus d'efficacité et plus d'efficience, concerne 34 groupes de tâches et comprend trois cas de figure, à quoi s'ajoutent 7 groupes de tâches auxquels s'appliquent de nouvelles règles financières.

#### ***7 groupes de tâches passent entièrement à la Confédération***

##### Défense nationale (matériel de l'armée et équipement personnel)

*Aujourd'hui*, la Défense nationale est une tâche fédérale, mais la Confédération partage ses compétences avec les cantons pour ce qui est du matériel militaire : la Confédération fournit le gros du matériel militaire, tandis que les cantons répondent de l'équipement personnel des soldats (tenues personnelles, chaussures, sacs à dos, pèlerines,...).

---

<sup>1</sup> Arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), Feuille fédérale 2003 6035.

<sup>2</sup> Projet de loi fédérale concernant l'édition et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, Feuille fédérale 2005 5913.

*Avec la RPT*, la responsabilité du matériel militaire – y compris l'équipement personnel – incombera exclusivement à la Confédération. Du même coup, la compétence constitutionnelle des cantons à lever des troupes cantonales et à procéder à la nomination et à l'avancement des officiers incorporés dans ces formations est supprimée. Cette réforme a déjà été introduite dans le cadre d'Armée XXI (modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire). L'achat centralisé de matériel doit permettre de dégager des économies substantielles allant jusqu'à la moitié des dépenses effectuées.

#### Construction, exploitation et entretien des routes nationales

*Aujourd'hui*, la construction, l'exploitation et l'entretien du réseau routier national constituent une tâche incombant conjointement à la Confédération et aux cantons. La Confédération assume toutefois près de 85% des coûts dans ce domaine. Les subsides fédéraux sont calculés en fonction de la capacité financière des cantons.

*Avec la RPT*, le développement, l'entretien et l'exploitation du réseau national relèveront de la compétence exclusive de la Confédération. Néanmoins, celle-ci conclura avec des cantons ou des organismes responsables constitués par eux des accords sur les prestations relatifs à l'exploitation et des travaux d'entretien ne faisant pas l'objet de projets. En l'état actuel des travaux parlementaires, la Confédération devrait aussi pouvoir conclure avec les cantons ou des organismes responsables constitués par eux des accords sur les prestations relatifs à l'exécution des travaux d'entretien liés à des projets et des travaux de renouvellement.

#### Prestations individuelles de l'AVS

*Aujourd'hui*, la Confédération et les cantons participent au financement des prestations AVS, respectivement à hauteur de 16,36% et de 3,64%. Initialement cette proportion était de respectivement 17% et 3%. La part de chaque canton est calculée en fonction de sa capacité financière et de la somme des prestations cantonales. Dans le Canton de Vaud, les communes ne participent pas à ce financement par le biais de la facture sociale. L'augmentation de la participation des cantons remonte à une décision prise en 1998 dans le cadre des accords de la Table ronde fédérale. Ainsi, depuis 1999, la Confédération reporte sur les cantons le 0,64% du coût des prestations AVS en appliquant la loi sur le programme de stabilisation 1998. Pour le Canton de Vaud, cela représente une charge supplémentaire de 17 millions par an. A l'époque, la Confédération avait pris l'engagement de ne pas prolonger les effets de ce report de charges au-delà de 2005 (soit à l'entrée en vigueur supputée de la 11ème révision de l'AVS). A réitérées reprises, le Canton de Vaud a tenté de faire en sorte que la Confédération respecte son engagement. Sans succès.

*Avec la RPT*, il est prévu que la Confédération prenne à sa charge la quote-part des cantons. Le Conseil d'Etat entend toutefois se battre pour que la part imposée aux cantons depuis 1998, et prolongée à leur corps défendant, ne soit pas considérée comme une économie pour les cantons dans le bilan global de la RPT.

#### Prestations individuelles de l'AI

*Aujourd'hui*, la Confédération et les cantons participent au financement de l'assurance-invalidité respectivement à hauteur de 37,5% et de 12,5%. La participation des cantons est calculée en fonction de leur capacité financière et de la somme des prestations cantonales. Les communes vaudoises ne participent pas à ce financement par le biais de la facture sociale.

*Avec la RPT*, la Confédération financera les prestations individuelles de l'AI.

#### Aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées

*Aujourd'hui*, la Confédération et les cantons soutiennent les organismes privés d'aide aux personnes âgées et aux handicapés, par exemple Pro Senectute.

*Avec la RPT*, la Confédération ne soutiendra plus que les organisations faîtières dont l'activité s'exerce au niveau suisse. Le subventionnement des organisations cantonales, voire locales, incombera aux cantons.

#### Elevage du bétail

*Aujourd'hui*, la Confédération et les cantons participent au financement des mesures d'encouragement à l'élevage qui servent à améliorer les structures de l'élevage. Les contributions propres des cantons représentent 80 à 100% des subventions fédérales.

*Avec la RPT*, la Confédération assumera intégralement le financement des mesures d'encouragement à l'élevage.

#### Centrales de vulgarisation agricole

*Aujourd'hui*, les services cantonaux de vulgarisation agricole peuvent faire appel à deux centrales fédérales de vulgarisation agricole, l'une à Lausanne, l'autre à Lindau.

*Avec la RPT*, la Confédération assumera intégralement le financement de ces centrales de vulgarisation agricole.

### ***10 groupes de tâches passent aux cantons***

Éducation physique et sport à l'école (sport scolaire facultatif, moyens didactiques)

*Aujourd'hui*, la Confédération et les cantons se partagent les responsabilités relatives au sport scolaire facultatif et à l'édition des moyens didactiques pour l'éducation physique et le sport.

*Avec la RPT*, le financement du sport scolaire facultatif est exclusivement du ressort des cantons, tout comme la publication des moyens didactiques pour l'éducation physique et le sport.

#### Aides à la formation (bourses et prêts scolaires) y compris jusqu'au degré secondaire II

*Aujourd'hui*, les bourses d'étude sont du ressort des cantons. Chaque canton a son règlement en la matière. Introduit en 1964 dans la Constitution fédérale, l'article sur les bourses d'étude permet à la Confédération de verser aux cantons des subventions pour l'attribution des bourses d'étude et autres aides à la formation, tout en respectant l'autonomie cantonale en la matière.

*Avec la RPT*, hormis celles qui sont destinées aux étudiants des hautes écoles, les bourses sont financées exclusivement par les cantons ; la Confédération n'intervient plus dans ce domaine.

#### Séparation des courants de trafic et passages à niveaux hors des agglomérations

*Aujourd'hui*, la Confédération soutient les projets de rénovation des passages à niveau, des passages sous voie ou sur voie ainsi que les mesures visant à séparer les différents modes de trafic à l'extérieur des agglomérations.

*Avec la RPT* : à l'extérieur des agglomérations, le subventionnement de ce type de projet relève dorénavant de la compétence exclusive des cantons ; la Confédération se retire du financement de ces activités.

#### Aérodromes

*Aujourd'hui*, la Confédération peut octroyer des prêts pour la construction d'aérodromes.

*Avec la RPT*, la possibilité donnée à la Confédération de fournir des prêts pour la construction d'aérodromes est supprimée.

#### Soutien aux organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées (pour leurs activités communales et cantonales pour l'aide et les soins à domicile)

*Aujourd'hui*, la Confédération, l'AVS et les cantons contribuent au financement des prestations d'aide et de soins à domicile fournies par des organismes privés.

*Avec la RPT*, le financement des organismes cantonaux et communaux de soins à domicile est cantonalisé. Les cantons sont toutefois tenus de continuer à verser les prestations actuelles de la Confédération et de l'AVS jusqu'à la mise en vigueur d'une réglementation cantonale pour le financement de l'aide et des soins à domicile.

#### Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, ateliers protégés et institutions de réadaptation

*Aujourd'hui*, la Confédération, les cantons et l'AI participent financièrement à la construction et à l'exploitation de ces institutions.

*Avec la RPT*, les cantons prennent en charge la responsabilité intégrale dans ce domaine, comme c'est déjà le cas pour les personnes âgées. Les standards minimums de réinsertion et les questions de protection juridique seront fixés dans une loi-cadre fédérale (future LIPPI). Les cantons doivent en outre accepter la collaboration intercantonale : conformément à l'art. 48a, al. 1, lettre i), Cst nouveau, la Confédération peut rendre une collaboration intercantonale obligatoire dans le domaine des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées, domaine qui fait partie du champ d'application de l'ACI (cf. *infra* Titre II). Les cantons sont aussi tenus de continuer à verser les prestations de l'AI, qu'ils doivent calculer en fonction des conditions actuellement en vigueur aussi longtemps qu'ils ne disposent pas d'une stratégie validée par la Confédération, mais au minimum pendant trois ans.

#### Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social

*Aujourd'hui*, l'AI verse des subventions pour le financement des organismes assurant la formation du personnel chargé de l'aide, de la formation et de la réinsertion professionnelle des invalides.

*Avec la RPT*, dans l'optique d'une harmonisation des prestations d'assurance sociale, les subventions versées par l'AI sont supprimées. La Confédération continue toutefois de subventionner le domaine des hautes écoles et des hautes écoles spécialisées. Les autres filières de formation relèvent exclusivement de la compétence des cantons.

#### Formation scolaire spéciale

*Aujourd'hui*, en vertu de leur souveraineté dans le domaine scolaire, les cantons répondent des classes spéciales, mais l'AI leur verse néanmoins à cette fin des subventions individuelles et des subventions collectives.

*Avec la RPT*, les cantons assument la responsabilité exclusive de l'organisation et du financement de la formation scolaire spéciale. L'AI ne finance plus cette tâche. Les cantons sont tenus de continuer à verser l'équivalent des prestations de l'AI, qu'ils doivent calculer en fonction des conditions actuellement en vigueur, aussi longtemps qu'ils n'ont pas approuvé leur propre stratégie, mais au minimum pendant trois ans.

(art. 197 ch. 2 Cst).

#### Amélioration du logement dans les régions de montagne

*Aujourd'hui*, les cantons contribuent aux projets d'amélioration du logement dans le cadre des mesures fédérales.

*Avec la RPT*, l'amélioration du logement dans les régions de montagne incombe désormais exclusivement aux cantons.

#### Vulgarisation agricole cantonale

*Aujourd'hui*, la Confédération aide les cantons à financer les services de vulgarisation agricole. Les subventions fédérales sont échelonnées selon la capacité financière.

*Avec la RPT*, cette tâche relève exclusivement de la compétence cantonale.

### ***17 groupes de tâches communes le resteront mais seront exercées selon de nouvelles règles***

#### Mensuration officielle

Cette matière est en révision (projet de loi fédérale sur l'information géographique, ou LLgeo, qui doit en principe être soumis aux Chambres fédérales en automne 2006). La RPT, strictement, ne touche que le mode de subventionnement, à savoir l'abandon des suppléments péréquatifs. Il se justifie néanmoins de traiter ce groupe de tâches dans cette deuxième catégorie, de préférence à la quatrième (réorganisation limitée à l'abandon de la capacité financière), car la mensuration officielle est l'un des deux secteurs pilotes de l'institution de la convention-programme (cf. chapitre 1.3.2 ci-dessous).

#### Exécution des peines et mesures

La RPT affecte le domaine de l'exécution des peines et mesures surtout pour ses aspects intercantonaux. Conformément à l'article 48a, alinéa 1, lettre b), Cst nouveau, la Confédération peut rendre une collaboration intercantonale obligatoire dans ce domaine, qui fait partie du champ d'application de l'ACI (cf. *infra* Titre II). Mais la RPT prévoit aussi, en matière de mesures concernant les mineurs, qui demeurent une tâche partagée, l'octroi de subventions non plus directement aux institutions, mais, « dans le cadre d'un *accord sur les prestations* conclu avec l'autorité cantonale compétente », le versement à cette autorité cantonale d'une *indemnité forfaitaire*, à charge pour elle de la redistribuer aux maisons d'éducation concernées.

#### Aides à la formation (bourses et prêts d'études) dans le degré tertiaire

*Aujourd'hui*, la Confédération est habilitée à subventionner les bourses et autres aides à la formation accordées par les cantons aux échelons scolaires inférieurs.

*Avec la RPT*, elle ne finance plus que les bourses et les prêts d'étude octroyés au niveau des hautes écoles.

#### Protection de la nature et du paysage

*Aujourd'hui*, la Confédération subventionne les projets spécifiques en fonction de leurs coûts, de l'importance de l'objet (nationale, régionale ou locale), de la capacité financière du canton et de la charge liée à la protection des biotopes et des sites marécageux.

*Avec la RPT*, la Confédération et les cantons établissent en principe des *conventions-programmes* pour certaines zones et négocient les objectifs. Des subventions globales sont versées à cette fin.

#### Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel, objets d'importance nationale

*Aujourd'hui*, la Confédération cofinance la conservation et l'entretien des objets d'importance nationale, régionale ou locale.

*Avec la RPT*, le subventionnement fédéral de projets individuels est remplacé par des *conventions-programmes* assorties de subventions globales pour les prestations convenues.

#### Protection contre les crues

*Aujourd'hui*, la Confédération fournit aux cantons à capacité financière faible ou moyenne des indemnités pour les mesures de protection contre les crues.

*Avec la RPT*, la Confédération conclut avec les cantons des *conventions-programmes* assorties de subventions globales en fonction des objectifs convenus.

#### Routes principales

*Aujourd'hui*, la construction et l'entretien des routes principales sont des tâches assumées conjointement par la

Confédération et les cantons. La Confédération définit le réseau des routes principales. Les cantons reçoivent, sur la base de projets spécifiques de construction ou d'entretien, des subventions calculées en fonction de leur capacité financière.

Avec la RPT, les cantons reçoivent de la part de la Confédération des *subventions globales* qu'ils peuvent destiner à la construction et à l'entretien des routes principales, ainsi qu'à leur exploitation.

#### Trafic d'agglomération

Aujourd'hui, aucune base constitutionnelle ne permet à la Confédération d'aider les cantons en matière de trafic d'agglomération.

Avec la RPT : l'article 86 de la Constitution fédérale introduit la base légale permettant à la Confédération d'aider les cantons dans ce domaine en versant des *subventions globales pour des programmes* de développement du trafic d'agglomération.

#### Trafic régional

Aujourd'hui, la Confédération couvre près de 70% des déficits du trafic régional (67% pour le Canton de Vaud).

Avec la RPT, la quote-part de la Confédération au trafic régional est ramenée à une moyenne d'environ 50% (49% pour le Canton de Vaud). Les cantons assument la différence.

#### Protection de l'air et lutte contre le bruit routier (protection contre le bruit financée par les taxes prélevées sur les huiles minérales)

Aujourd'hui, les cantons reçoivent des subventions fédérales provenant des impôts sur les huiles minérales pour couvrir les coûts des mesures de protection contre le bruit. Le montant de ces subventions est lié à la catégorie de la route, à la capacité financière et en partie aussi au coût des mesures d'assainissement. Pour la protection de l'air, les subventions ont été supprimées dans le cadre du programme d'allègement budgétaire de la Confédération de 2003.

Avec la RPT, les ressources financières sont attribuées en fonction de *conventions-programmes*, ce qui évite une évaluation de chaque projet particulier. La protection contre le bruit le long des routes nationales et des routes principales est financée par le budget des routes nationales et par les subventions globales versées au titre des routes principales. Les autres routes (cantonales et communales) entrent dans le cadre de *conventions-programmes*.

#### Protection des eaux

Aujourd'hui, la Confédération subventionne des projets spécifiques en fonction de leur coût.

Avec la RPT, elle conclut avec les cantons des *conventions-programmes* assorties d'une subvention globale en fonctions des objectifs convenus.

#### Prestations complémentaires AVS/AI

Aujourd'hui, les prestations complémentaires sont dévolues aux cantons, la Confédération versant à ce titre des contributions. Les contributions fédérales au financement des prestations complémentaires fournies par les cantons dépendent de la capacité financière de ceux-ci. Les cantons à faible capacité financière reçoivent 35% des coûts pris en compte, cette quote-part se réduisant à 10% pour les cantons à forte capacité financière. La répartition entre le canton et les communes est opérée via la facture sociale.

Avec la RPT, les prestations annuelles relèvent exclusivement de la compétence fédérale. La Confédération et les cantons se partagent leur financement à raison de 5/8 et 3/8. Les cantons prennent entièrement à leur charge les coûts liés aux séjours en institution. Ils remboursent également les coûts de maladie et de soins à domicile.

#### Réduction des primes dans l'assurance-maladie

Aujourd'hui, les subventions fédérales varient selon la capacité financière des cantons, la population et la moyenne suisse des primes d'assurance-maladie obligatoire.

Avec la RPT, la Confédération fournit une contribution fixe à hauteur de 25% des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire pour 30% de la population suisse. Les subventions versées aux cantons dépendent désormais uniquement du nombre d'habitants établis dans le canton et de la moyenne suisse des coûts de la santé. Une harmonisation doit en outre être faite entre la RPT et la révision en cours de la LAMal (réduction des primes).

#### Améliorations structurelles dans l'agriculture

Aujourd'hui, les améliorations structurelles de l'agriculture sont une tâche assumée conjointement par la Confédération et les cantons. Le soutien de la Confédération répond, selon les cas, à une logique forfaitaire ou à la logique des coûts des projets détaillés. Le montant de la prestation cantonale obligatoire et celui de la contribution fédérale sont échelonnés selon la capacité financière.

Avec la RPT, l'échelonnement des contributions selon la capacité financière est abandonné. Les aides à l'investissement de la Confédération pour les améliorations structurelles de l'agriculture seront désormais versées

en principe de manière forfaitaire selon des éléments définis et devraient faire l'objet de *conventions-programmes* pour les améliorations foncières d'une certaine envergure (travaux et équipements de génie civil rural) ; selon les dernières informations fournies par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), cette règle devrait toutefois être relativisée en ce sens que ces aides seront désormais versées en principe de manière forfaitaire *ou selon la logique des coûts des projets détaillés* selon des éléments définis, et qu'elles *pourront faire* l'objet de *conventions-programmes* pour les travaux relatifs à la remise en état périodique, et pour autant que les informations à disposition le permettent.

### Forêts

*Aujourd'hui*, la Confédération subventionne de nombreux projets spécifiques selon la logique des coûts. Les subventions sont échelonnées selon la capacité financière.

*Avec la RPT*, la Confédération verse aux cantons des subventions globales pour la réalisation des objectifs convenus dans des *conventions-programmes*. Les cantons sont les seuls interlocuteurs des demandeurs de subventions et, par conséquent, des prestataires de services.

### Chasse

*Aujourd'hui*, la Confédération contribue selon la logique des coûts aux projets de protection des espèces, aux coûts des dégâts du gibier et aux charges de personnel pour la surveillance du district franc fédéral et des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale.

*Avec la RPT*, la Confédération verse des subventions globales au titre des *conventions-programmes* conclues avec les cantons.

### Pêche

*Aujourd'hui*, la Confédération contribue selon la logique des coûts aux projets de protection des espèces.

*Avec la RPT*, la participation financière des cantons pour la protection des espèces n'est plus impérative.

***Pour 7 groupes de tâches, il n'y a pas désenchevêtrement, mais une réorganisation limitée à la suppression de l'indice de capacité financière.***

Dans trois cas, la Confédération cessera de verser des subventions calculées en fonction de la capacité financière des cantons (« suppléments péréquatifs »), au profit de l'alimentation des nouveaux instruments péréquatifs. Cela concerne la formation professionnelle, l'aide aux universités et les allocations familiales dans l'agriculture.

Dans trois cas, la part de recettes revenant aux cantons qui est actuellement calculée en fonction de leur capacité financière tombera, également au profit de l'alimentation des nouveaux instruments péréquatifs : parts des cantons à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé et aux bénéficiaires de la Banque nationale.

Enfin, pour l'assurance-chômage obligatoire, les contributions des cantons aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail ne seront plus échelonnées, comme actuellement, en fonction de la capacité financière.

### **1.3.2 Les conventions-programmes**

*En bref* : pour de nombreuses tâches qui resteront assumées conjointement par la Confédération et les cantons, la RPT veut mettre l'accent sur des programmes pluriannuels, des accords assortis d'objectifs, une approche en fonction des résultats le versement de subventions globales ou forfaitaires et des systèmes de bonus/malus. Pour ce faire, l'instrument privilégié sera la convention-programme. Si le concept paraît bien défini, sa concrétisation reste plus floue. En effet, il reste bien des interrogations s'agissant du contenu et du processus de négociation de ces conventions-programmes (manière de calculer les indemnités ? procédures de suivi ? appréciation des bonus ou des malus ?). On peut prévoir sans risque de se tromper que sa mise en œuvre soulèvera un certain nombre de problèmes (négociation des objectifs et de la rémunération, bases légales, programmes pluriannuels versus annualité du budget) et pourrait conduire à la mise en place de nouveaux instruments de gestion et de contrôle.

La *convention-programme* est une nouvelle forme de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons, introduite par la RPT, visant à assurer une utilisation efficace des ressources affectées aux tâches devant être assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Ces dernières sont des tâches dont l'exécution reste placée sous la responsabilité financière tant de la Confédération que des cantons. Elles englobent toutes les tâches qui ne peuvent être entièrement attribuées à la Confédération ou aux cantons dans le cadre de la RPT. On y trouve aussi bien des tâches fédérales dont l'exécution est déléguée aux cantons (p. ex. mensuration officielle) que des secteurs où la Confédération n'a qu'une compétence limitée ou n'épuise pas sa compétence (p. ex. trafic d'agglomération, exécution des peines et mesures).

Comme son nom l'indique, la convention-programme, qui contiendra des objectifs négociés, prendra en principe la forme contractuelle. Sur le plan juridique, il s'agira d'un contrat de droit administratif. La Confédération, en cas d'échec des négociations en vue de la conclusion d'un tel contrat, se réserve néanmoins la possibilité d'agir par voie de décision unilatérale. Qu'une convention-programme prenne la forme d'un contrat ou d'une décision, elle ne saurait, en tant qu'acte individuel et concret, contenir des règles de droit, c'est-à-dire des dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences (cf. art. 22 al. 4 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002). Afin de respecter le principe de la légalité, le contenu minimal des conventions-programmes, les critères applicables au calcul des subventions, la procédure de conclusion des conventions, le contrôle de gestion et le règlement des différends doivent figurer si ce n'est dans une loi, à tout le moins dans une ordonnance.

Les conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons contiendront des *subventions globales ou forfaitaires* accordées par la Confédération aux cantons. L'objectif de la Confédération est d'octroyer une marge de manœuvre aux cantons dans le domaine opérationnel. L'accent doit dorénavant être mis sur le subventionnement de programmes pluriannuels et non plus de projets spécifiques. Il s'agit d'abandonner l'optique de l'*input* (subventions basées sur les coûts), actuellement en vigueur, pour adopter celle de l'*output* (subventions basées sur les effets). Avant de conclure une convention-programme, la Confédération et le canton concerné doivent négocier des objectifs et résultats à obtenir, qui seront ensuite inscrits dans la convention-programme. Un dispositif de contrôle de gestion approprié, assorti le cas échéant d'un système de bonus-malus, sera ensuite mis en place pour assurer l'utilisation économe des moyens mis en œuvre.

Les expériences faites dans le cas de la sylviculture et de la mensuration officielle, deux domaines dans lesquels on recourt aujourd'hui déjà aux conventions-programmes, illustrent à quel point les limites de la répartition des compétences entre Confédération et cantons varient selon les tâches, de même que la marge de manœuvre des cantons. Il n'existe *pas de modèle* qui permette de fixer le degré d'influence de la Confédération de manière uniforme. Par ailleurs, les *modalités de subventionnement doivent aussi varier en fonction des domaines*. Il en résulte que les conventions-programmes ne peuvent être introduites dans la législation selon un modèle unique.

Même si l'aménagement des conventions-programmes variera suivant les domaines, leurs principaux éléments resteront identiques. La convention-programme comprendra ainsi des indications sur les points suivants :

1. définition des buts (objectifs d'efficacité et/ou de résultat) et des prestations fournies par le canton (quantité, qualité, échéances,...) ;
2. prestations financières de la Confédération ;
3. instruments utilisés pour évaluer les prestations et les effets obtenus ;
4. modalités de *controlling*, de *reporting* et d'évaluation ;
5. conséquences de l'inexécution ou de l'exécution non conforme de la convention ;
6. procédure de règlement des différends et de médiation ;
7. modalités d'adaptation, par exemple lors de changements des conditions cadre ;
8. organisation de la surveillance financière à travers la collaboration du Contrôle fédéral des finances et des contrôles cantonaux des finances.

### **1.3.3 La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (accord-cadre intercantonal)**

*Nota : on se limite ici à esquisser le sujet à grands traits et renvoie pour une analyse plus fouillée au chapitre consacré à l'exposé des motifs du projet de décret portant adhésion du Canton de Vaud à l'ACI.*

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges constitue le troisième instrument de la RPT, après le désenchevêtrement des tâches et les conventions-programmes, et avant la nouvelle péréquation. Elle se fonde sur l'article 48a nouveau de la Constitution fédérale, que peuple et cantons ont adopté le 28 novembre 2004 et ont déjà partiellement modifié lors du scrutin du 21 mai 2006.

Les neufs domaines de tâches suivants sont concernés :

- exécution des peines et des mesures
- instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst
- hautes écoles cantonales
- institutions culturelles d'importance suprarégionale
- épuration des eaux
- gestion des déchets
- transports publics en agglomération urbaine
- médecine de pointe et cliniques spécialisées
- institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

Ces neuf domaines de tâches correspondent à des politiques publiques porteuses d'économies d'échelles, par la mise en commun de ressources dans des secteurs infrastructurels onéreux. Il s'agit de politiques publiques qui postulent avant tout des collaborations intercantionales renforcées au niveau régional.

Pour permettre des économies d'échelle et d'assurer que qui consomme paie le juste prix, la RPT institutionnalise la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. La base juridique concrétisant l'article 48a Constitution, nouvelle, sera l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).

Les objectifs sont ici les suivants :

- assurer une exécution des tâches fondée sur les principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience
- revitaliser (aiguillonner ?) la collaboration intercantonale dans des domaines de compétence cantonale susceptibles sinon d'être transférés à la Confédération
- lutter contre les effets de débordement (juste prix, pas de passagers clandestins, droits de participation des acheteurs)
- servir de référence aux mécanismes péréquatifs intracantonaux
- instaurer une procédure de règlement des différends.

L'ACI et les conventions qui s'appuieront sur lui pourront se voir donner une force obligatoire par les Chambres fédérales – un peu à la manière des conventions collectives de travail : il entrera en vigueur lorsque 18 cantons l'auront ratifié et la déclaration de force obligatoire pourra être demandée par 21 cantons.

### **1.3.4 Le nouveau système de péréquation**

Le quatrième instrument de la RPT est un nouveau système de péréquation financière.

La péréquation financière *actuelle* se base sur l'indice de capacité financière, qui prend en compte la charge et la force fiscale, le revenu cantonal et la part de zones de montagne. Cet indice influe ensuite les flux financiers entre la Confédération et les cantons : subventions fédérales; participation des cantons à des charges fédérales (p.ex. AVS/AI) et part à des recettes fédérales (IFD, impôt anticipé et bénéfices de la BNS).

Ces flux financiers comprennent un montant de base et un supplément péréquatif qui est d'autant plus élevé que le canton est financièrement faible. Pour pouvoir bénéficier des subventions, le canton est en général tenu de participer à la dépense prévue, d'où parfois, une incitation à dépenser.

La *nouvelle péréquation* renonce à ces suppléments péréquatifs au profit du dispositif suivant :

- une péréquation des ressources (cofinancement Confédération et cantons) et
- trois compensations des charges : charges dues à des facteurs socio-démographiques (structures démographiques et villes-centres), charges dues à des facteurs géo-topographiques (habitat clairsemé, déclivité du terrain, altitude, faible densité démographique) et compensation des cas de rigueur.

#### Péréquation des ressources

La péréquation des ressources vise à rétablir l'équilibre entre cantons à forte et cantons à faible capacité financière, en garantissant à chaque canton un minimum de ressources financières et en réduisant l'écart entre cantons à ressources financières élevées ou faibles. Elle est alimentée par les contributions de la Confédération et par celles des cantons à forte capacité financière.

L'indicateur utilisé pour exprimer le potentiel de ressources des cantons dépend de trois facteurs : le revenu imposable des personnes physiques, la fortune imposable des personnes physiques et les bénéfices des personnes morales. Ces éléments permettent de calculer l'indice des ressources; qui reflète le potentiel de ressources par habitant d'un canton donné par rapport à la moyenne suisse. Au-delà de 100 points, un canton est réputé être à fort potentiel de ressources ; en deçà, le potentiel est jugé faible.

#### Compensation des charges

Les cantons de montagne et les cantons-centres supportent des charges particulières et supérieures à la moyenne suisse dans ces domaines. Il s'agit de les compenser en partie.

La *compensation des charges dues aux facteurs géo-topographiques* vise à compenser les charges structurelles des cantons de montagne et des cantons à faible densité démographique pour les surcoûts dus à l'altitude (service hivernal, entretien des infrastructures), à la forte déclivité du terrain (exploitation des forêts, aménagement des cours d'eau) et à la dispersion de l'habitat (infrastructures, réseau scolaire, rattachement au réseau de transports publics).

La *compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques* vise, elle, à indemniser d'une part les charges spécifiques aux structures socio-démographiques (proportion de bénéficiaires de l'aide sociale, de

personnes âgées et étrangères), d'autre part les charges spécifiques des villes-centres. Il s'agit des surcoûts liés à « l'exiguïté du territoire » (surcoûts de la sécurité publique, surcoûts inhérents aux zones à forte densité d'habitat ou de places de travail).

### Compensation de cas de rigueur

Dans certains cantons à faibles ressources financières, le passage au nouveau régime pourra se traduire par un alourdissement des charges ou par un allègement seulement de faible importance. Pour ces cantons, la compensation des cas de rigueur, limitée à une durée maximale de 28 ans, permettra d'atténuer les incidences financières du passage à la RPT. Stable les huit premières années, elle diminuera ensuite de 5% par an. Puis, tous les quatre ans, le Parlement pourra réduire ou supprimer la compensation des cas de rigueur.

## **2. ELEMENTS CHRONOLOGIQUES**

La complexité politique, juridique, financière et technique de la RPT a conduit la Confédération à découper l'opération en trois phases.

### **2.1 Première phase : les modifications de la Constitution fédérale**

La première étape était celle des modifications constitutionnelles et de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Elle est achevée, selon le calendrier suivant :

- 14 novembre 2001 : 1<sup>er</sup> Message du Conseil fédéral
- 3 octobre 2003 : vote final des Chambres fédérales
- 28 novembre 2004 : adoption du projet constitutionnel par le peuple (à 64,3% des voix) et les cantons (seuls Schwytz, Nidwald et Zoug l'ont rejeté).

### **2.2 Deuxième phase : les adaptations de la législation**

Pour concrétiser les nouvelles règles constitutionnelles en matière de répartition des tâches et de subventionnement, 30 lois doivent être modifiées et 3 créées. Cette phase est en cours, selon l'agenda ci-dessous :

- 24 septembre 2004 : mise en consultation de l'avant-projet de 2<sup>ème</sup> Message (alors intitulé « rapport final sur la législation d'exécution de la RPT »).
- 7 septembre 2005 : 2<sup>ème</sup> Message du Conseil fédéral sur la législation d'exécution concernant la RPT.
- 21 mars 2006 : adoption du projet par le Conseil des Etats (avec quelques amendements).
- 6 octobre 2006 : date escomptée par le Conseil fédéral pour le vote final sur la deuxième étape, après traitement par le Conseil national. La décision du Parlement sera sujette au référendum facultatif.

### **2.3 Troisième phase : dotation des instruments de péréquation**

Dans cette troisième étape, le Conseil fédéral soumettra au Parlement ses propositions pour doter les instruments que sont la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur. Le calendrier prévu par la Confédération est le suivant :

- 7 juillet 2006 : le Conseil fédéral met en consultation le 3<sup>ème</sup> Message à l'appui des projets d'Arrêté fédéral fixant les contributions au fonds de péréquation des ressources (art. 5 PFCC) et d'Arrêté fédéral fixant les contributions destinées à la compensation des charges géo-topographiques et socio-démographiques (art. 9 PFCC).
- fin novembre 2006 : adoption du 3<sup>ème</sup> Message
- 22 juin 2007 : vote final. La décision du Parlement sera sujette au référendum facultatif.

Si tout se déroule comme prévu, la RPT pourra entrer en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2008**.

### 3. LES ENJEUX DE LA RPT POUR LE CANTON DE VAUD

Réforme sans précédents des relations entre la Confédération et les cantons, et entre les cantons, la RPT présente pour notre canton des enjeux considérables, de quatre natures différentes : institutionnels, politiques, organisationnels et financiers.

On évoque ci-dessous les enjeux des trois premières catégories, succinctement, et développe un peu plus les aspects financiers.

#### 3.1 Enjeux institutionnels

##### 3.1.1 Sur le plan intercantonal

*Revitalisation du fédéralisme* : c'est le pari que fait la RPT, par la mise en place de nouvelles règles et procédures pour les relations intercantionales dans des domaines exposés au risque de transfert des compétences à la Confédération.

*Atteinte à la souveraineté des cantons* : en vertu de l'article 48a de la Constitution fédérale, la Confédération, à la demande de cantons intéressés, pourra donner force obligatoire à des conventions intercantionales ou obliger des cantons réfractaires à adhérer à des conventions intercantionales.

*Complexification de l'architecture fédéraliste*, avec la mise en place, sous l'égide de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de la Commission intercantonale pour les conventions (CIC), organe de médiation intermédiaire entre la Confédération et les cantons.

Perspective de *durcissement des relations intercantionales*, avec la recherche du « juste prix » que postule le principe de l'équivalence fiscale et l'octroi du droit de participer aux décisions aux cantons acquéreurs de prestations – au détriment de l'esprit de solidarité confédérale.

##### 3.1.2 Sur le plan intracantonal

Problème de la *participation des parlements aux relations intercantionales*, avec un accord-cadre intercantonal prévoyant un simple devoir d'information des parlements cantonaux à temps et de manière complète au sujet des conventions existantes ou prévues, *versus* les droits des parlements romands prévus par la Convention des conventions.

Pour les domaines qui relèvent de l'article 48a de la Constitution fédérale et de l'ACI, réagencement possible des *relations entre canton et communes* et des relations intercommunales selon le principe de *l'équivalence fiscale*.

Pour ces mêmes domaines, la législation fédérale proposée tend à intervenir directement dans les relations entre les cantons et les communes, (art. 19 et 20 LSu).

#### 3.2 Enjeux politiques

##### 3.2.1 Relations entre la Confédération et les cantons

*Revitalisation du fédéralisme*, par un désenchevêtrement des tâches fondé sur le principe de subsidiarité.

Interrogations sur la *portée réelle du désenchevêtrement des tâches* : ici (prise en charge et intégration des personnes invalides), le droit fédéral fixant des standards minimaux et un droit de regard de la Confédération dans des tâches transférées aux cantons, là (exploitation et entretien des routes nationales), la Confédération entendant déléguer aux cantons une partie des tâches qu'ils accomplissent actuellement mais que la RPT lui transfère (tout en recevant gratuitement la propriété des immeubles qui leur sont liés).

##### 3.2.2 Sur le plan cantonal

Choix politiques à faire sur le *contenu des politiques publiques cantonalisées* (étendue et coût des prestations) ; cette question se pose pour la petite moitié des 34 groupes de tâches objet du désenchevêtrement.

##### 3.2.3 Relations entre le canton et les communes

Pour l'*exécution des tâches* que le désenchevêtrement attribue au canton, notamment, la question du *degré de centralisation* ou de *décentralisation (subsidiarité)* pourrait se poser.

La question des *relations financières* entre le canton et les communes, à la lumière notamment des transferts de charges entre la Confédération et les cantons, de la facture sociale et du principe de l'équivalence fiscale dans les domaines visés par l'article 48a de la Constitution fédérale – question politiquement et financièrement fondamentale – est évoquée ici pour mémoire.

### 3.3 Enjeux organisationnels

#### 3.3.1 Relations entre la Confédération et les cantons

Recherche de *plus d'efficacité et d'efficience* : le désenchevêtrement des tâches vise à diminuer les doublons ; la suppression des suppléments péréquatifs vise à limiter le gaspillage notamment dans les investissements ; l'approche nouvelle des tâches communes, avec les conventions-programmes, accorde aux cantons une plus grande liberté d'action – autant d'incitations à faire mieux. La réalité pourrait cependant s'éloigner de l'objectif fixé, la mise en place de la RPT n'étant pas l'abri d'un excès de zèle technocratique et/ou d'une dérive bureaucratique.

Instauration d'un « fédéralisme contractuel », ou *contractualisation des relations par les conventions-programmes* : les questions qui sont encore ouvertes sur ce sujet ont été présentées plus haut (ch. 1.3.2).

#### 3.3.2 Relations intercantionales

*Adaptation des conventions intercantionales aux règles de l'ACI* : d'importantes conventions intercantionales devront être modifiées ou être élaborées dans des domaines aussi sensibles que les universités, les HES, la prise en charge des personnes handicapées, la médecine de pointe ou encore les peines et mesures pour adultes et pour mineurs ; en parallèle des questions institutionnelles ou politiques déjà évoquées se poseront de délicates questions techniques et organisationnelles (détermination du juste prix, instruments de gestion,...).

#### 3.3.3 Sur le plan cantonal

*Adaptation de la législation cantonale* : la RPT nécessitera bien sûr un certain nombre de modifications de la législation cantonale. Jusqu'ici, une première analyse a permis d'identifier que les principaux travaux législatifs concernent les domaines importants qui passeront de la Confédération aux cantons avec la RPT (notamment la formation scolaire spéciale, les bourses jusqu'au secondaire II et les institutions pour les personnes handicapées). La suppression de la compétence cantonale dans certaines tâches et les nouveaux modes de subventionnement entraînent principalement des modifications de toilettage. On rappelle que l'étendue exacte des travaux législatifs est susceptible d'évoluer selon le résultat des délibérations des Chambres fédérales sur le 2<sup>ème</sup> Message ainsi qu'en fonction des choix politiques qui doivent encore être arrêtés par le Conseil d'Etat.

En l'état, on peut distinguer quatre catégories de travaux législatifs à entreprendre :

1. Le désenchevêtrement des tâches impliquera probablement une dizaine de modifications législatives qui ne seront pas toutes conséquentes : LEP, LProMin, LJPM, LAFE, LPNMS, LPDP, LRou, LVPC, LVFo, LAgr.
2. Les nouveaux modes de subventionnement de la Confédération (conventions-programmes), le renforcement de la collaboration intercantonale ainsi que les effets de la RPT sur les relations entre canton et communes impliqueront une adaptation législative du processus décisionnel cantonal. Ce sont environ six lois qui pourraient être touchées : LFin, LSubv, LPI, LOF, LGC, LOCE.
3. Pour trois domaines (soutien aux organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, subventions pour la construction de homes, ateliers protégés et institutions de réadaptation et formation scolaire spéciale), la RPT prévoit des régimes transitoires en ce sens que les cantons sont tenus pendant une certaine durée d'assumer les prestations actuellement versées par la Confédération (art. 197 ch. 2, 4 et 5 de la Constitution fédérale dans sa teneur modifiée le 28 novembre 2004). Des modifications législatives (LOMSV, LAIH, LES, LS) devront être envisagées pour mettre en place ce régime transitoire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008 ainsi que pour adapter le nouveau régime cantonal pour l'exécution de ces différentes tâches.
4. A cela s'ajoute une quatrième catégorie qui comprendra les différentes conventions intercantionales qui auront été modifiées ou qui seront nouvelles et qui devront être ratifiées par le Grand Conseil. A l'ACI, dont la ratification est proposée dans le présent document, s'ajouteront les conventions intercantionales dans les domaines énumérés à l'article 48a Cst. L'ACI (art. 1<sup>er</sup> al. 3) laisse également la possibilité aux cantons de soumettre à son dispositif des conventions conclues dans d'autres domaines de tâches.

Calendrier : un certain nombre de modifications législatives devront être adoptées avant l'entrée en vigueur de la RPT prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et ne dépendent que des autorités cantonales. Il s'agit des modifications liées au désenchevêtrement des tâches (ch. 1 ci-dessus), à l'adaptation du processus décisionnel (ch. 2 ci-dessus) ainsi qu'à la mise en place du régime transitoire (ch. 3). Le Conseil d'Etat proposera probablement au Grand Conseil d'adopter simultanément l'ensemble de ces modifications législatives, qui seront accompagnées d'un seul exposé des motifs. Dans les domaines de tâches où la Constitution fédérale prévoit un régime transitoire, il est probable que la mise en place d'une nouvelle politique publique cantonale nécessite des travaux plus longs et que l'adoption du cadre législatif définitif ne soit soumis qu'ultérieurement au Grand Conseil. Dans les domaines des institutions pour personnes invalides et de la formation scolaire spéciale, le canton est tenu de verser les contributions actuellement versées par la Confédération pendant une durée minimale de trois ans de telle sorte que le canton bénéficie d'un certain délai pour adapter son cadre législatif. En ce qui concerne la formation scolaire spéciale, le

régime transitoire prendra fin au moment où le canton adoptera sa nouvelle stratégie (art. 197 ch. 2 Cst). Quant au régime transitoire dans le domaine des institutions pour personnes invalides, il prendra fin lorsque la Confédération aura approuvé la stratégie cantonale (art. 197 ch. 4 Cst).

Le calendrier des ratifications des conventions intercantionales dépend des négociations avec les autres cantons dans les différentes conférences. Compte tenu de leur statut particulier, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil leur ratification au fur et à mesure de l'avancement des travaux. En outre, il associera dans toute la mesure nécessaire le Grand Conseil à l'élaboration de ces conventions (cf. Titres II et III ci-dessous).

*Impact sur les structures administratives et sur les collaborateurs* (effectif, type de postes) : le désenchevêtrement des tâches conduira à la création, à la suppression ou à une organisation différente de certaines entités administratives chargées de la mise en œuvre des politiques publiques concernées. Des modifications des structures de l'appareil administratif, ainsi que des mouvements importants de personnel devront être conduits.

*Introduction de nouveaux outils de gestion* : la maîtrise des mécanismes de compensation des charges, des conventions-programmes et des conventions intercantionales demandera un temps d'adaptation. Ces nouveaux instruments pourraient se révéler longs à établir, puis à mettre en œuvre (logistique, informatique, formation).

### **3.4 Enjeux financiers**

#### **3.4.1 Les effets financiers de la RPT**

Les cantons reprendront le coût des tâches qui leur seront transférées. Ils seront libérés de celui des tâches qui passeront à la Confédération. Ils recevront des montants au titre des instruments péréquatifs prévus par la RPT, mais ils ne toucheront plus de suppléments péréquatifs (= parts calculées en fonction de leur capacité financière). Les subventions fédérales pour les tâches communes seront calculées selon de nouveaux critères (conventions-programmes).

L'opération sera globalement blanche pour la Confédération – *i.e.* blanche entre d'une part la Confédération et d'autre part l'ensemble des cantons –, en ce sens que la totalité des coûts nets dont la Confédération se verra déchargée alimentera les mécanismes péréquatifs. Le bilan global de chaque canton, en revanche, pourra être déficitaire ou excédentaire. Il dépendra des transferts de charges liées aux tâches, de ses contributions à la péréquation et des recettes qu'il tirera de cette dernière. Ces deux derniers éléments feront appel au potentiel des ressources du canton en comparaison avec les autres (péréquation des ressources), d'une part, et, d'autre part, aux règles qui seront posées pour la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (charges de villes-centres et charges liées à la structure démographique) et à des facteurs géo-topographiques (densité de l'habitat et densité de l'emploi), ainsi qu'à la compensation (temporaire) des cas de rigueur. A l'intérieur des cantons, les effets sur les communes seront variables, en fonction de la répartition des tâches touchées par le désenchevêtrement et des règles présidant à leur financement.

Ces éléments monétaires ne seront définitifs que lorsque les chambres fédérales auront pris les décisions qui leur appartiennent en matière de tâches (octobre 2006) et de flux financiers (juin 2007), et que le Conseil fédéral aura adopté les ordonnances qui sont de sa compétence (automne 2007). Jusqu'à ce moment-là, il faudra se contenter d'estimations : celles du bilan global portant sur les années 2001-2002 effectué en 2004 (gain global de 36 millions pour Vaud et ses communes – voir la réponse à l'interpellation Monique Weber-Jobé pour une meilleure communication sur la RPT, décembre 2005, 05/INT/324) ; celles – très différentes (gain ramené à 1,2 million) – de la version actualisée portant sur les années 2004-2005 que la Confédération a rendue publique le 2 juin 2006 ; celles qui accompagneront le projet de 3<sup>ème</sup> Message que le Conseil fédéral met en consultation du 7 juillet au 13 octobre 2006 ; celles qui iront avec le 3<sup>ème</sup> Message qui sera publié en automne 2006 ; et ainsi de suite jusqu'à fin 2007. Cette forte volatilité des estimations et le calendrier (serré) de leurs prochaines mises à jour conduisent à ne pas chercher à actualiser dans le présent rapport, dont le Grand Conseil discutera à l'automne, les chiffres qui figuraient dans la réponse à l'interpellation Weber-Jobé.

Le Conseil d'Etat relève que la variabilité des effets financiers rend difficile la conduite de ce projet sur le plan politique. C'est inquiétant, puisque la RPT impliquera des choix et des arbitrages qui seront formalisés au moment où il s'agira d'établir le budget 2008 de l'Etat sur des bases "RPT-compatibles". Il tient à dire aussi qu'il est vivement préoccupé par la nouvelle péréquation, qui s'écarte des informations connues au moment de la votation populaire du 28 novembre 2004 sur les modifications constitutionnelles. Il est donc déterminé à mettre tout en œuvre pour défendre les intérêts vaudois en interpellant le Département fédéral des finances, en passant par des conférences intercantionales et, si nécessaire, en sollicitant la députation vaudoise aux chambres fédérales. De plus amples informations seront données dans le futur rapport sur le postulat Jean-Pierre Grin-Hofmann demandant un rapport du Conseil d'Etat sur les effets financiers induits par la RPT sur le canton et les communes (05/POS/147)

La RPT aura également des répercussions indirectes, mais non mesurables, qui découleront de gains en efficacité (et d'économies) imputables :

- au remplacement des paiements compensatoires affectés par des paiements compensatoires non affectés
- au remplacement des subventions liées aux dépenses par des conventions-programmes
- à la collaboration renforcée entre les cantons
- à une fourniture des prestations mieux adaptée aux besoins grâce au désenchevêtrement des tâches.

### 3.4.2 Application de l'article 163 al. 2 Cst-VD

La RPT aura notamment pour effet de confier au canton un certain nombre de tâches actuellement fédérales, ce qui entraînera des charges pour le budget cantonal. Il se pose dès lors la question de savoir si ces charges doivent être considérées comme nouvelles au sens de l'article 163 al. 2 Cst-VD.

Dans ces nouveaux domaines de compétence, le canton bénéficiera en règle générale d'une certaine marge de manœuvre pour exécuter la tâche qui lui est désormais confiée par la Constitution fédérale. Il s'agit là d'un des critères qui permettent de déterminer si la charge est nouvelle ou liée, selon la définition qu'a retenue le législateur (cf. Exposé des motifs et projet de loi sur les finances du 7 juillet 2004, p. 45-47). Chaque tâche nouvelle entraînant une modification législative devra toutefois faire l'objet d'une analyse particulière sous cet angle. En effet, dans certains domaines, la législation fédérale impose aux cantons un certain nombre d'obligations dans l'exécution de la tâche qui leur a été confiée (par exemple, le projet de LIPPI pour le domaine des institutions pour personnes handicapées).

Dès lors, comme le relevait déjà le Professeur Andreas Auer dans son avis de droit du 2 avril 2004 (2<sup>ème</sup> avis de droit sur l'article 163 al. 2 Cst-VD, p. 8-9, ch. 21), un certain nombre de modifications législatives entraînant des charges nouvelles dans le cadre de la RPT seront soumises au mécanisme de l'article 163 al. 2 Cst-VD. Cas échéant, le Conseil d'Etat devra donc s'assurer du financement des charges nouvelles et proposer au besoin des mesures compensatoires au Grand Conseil.

A son entrée en vigueur, la RPT entraînera toutefois également l'abandon par le canton d'un certain nombre de tâches : dès lors que cette diminution de charges interviendra simultanément aux charges nouvelles (art. 7 al. 3 LFin), elle pourra servir de financement des charges nouvelles cantonales. Les économies réalisées ou les montants supplémentaires obtenus de la péréquation sont en effet tout aussi pérennes que les charges nouvelles à financer.

## 4. L'ORGANISATION MISE EN PLACE

Le Conseil d'Etat a mis en place l'organisation suivante, en juillet 2005 :

- La conduite politique a été attribuée au chef du Département des institutions et des relations extérieures (DIRE) et à une délégation comprenant la cheffe du Département de la formation et de la jeunesse et les chefs du Département des finances et du Département de la santé et de l'action sociale, présidée par le chef du DIRE.
- Pour l'organisation, la conduite, la coordination et le suivi opérationnels de la démarche, le Conseil d'Etat a créé une Cellule d'appui à la mise en œuvre de la RPT (ou *Cellule RPT*), dont il a confié la direction au délégué à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, de manière à tirer profit de son expérience et du fait que le bon état d'avancement du chantier constitutionnel lui permettait de dégager une partie de son temps pour cette nouvelle réforme. La Cellule RPT comprend aussi l'adjoint du délégué à la Constitution et un représentant de chacun des services généraux de l'Etat les plus concernés par la RPT : finances (SAGEFI), relations extérieures (OAE), juridique (SJL), relations avec les communes (SeCRI) et coordination et planification générales (Chancellerie). Elle est rattachée fonctionnellement au chef du DIRE.

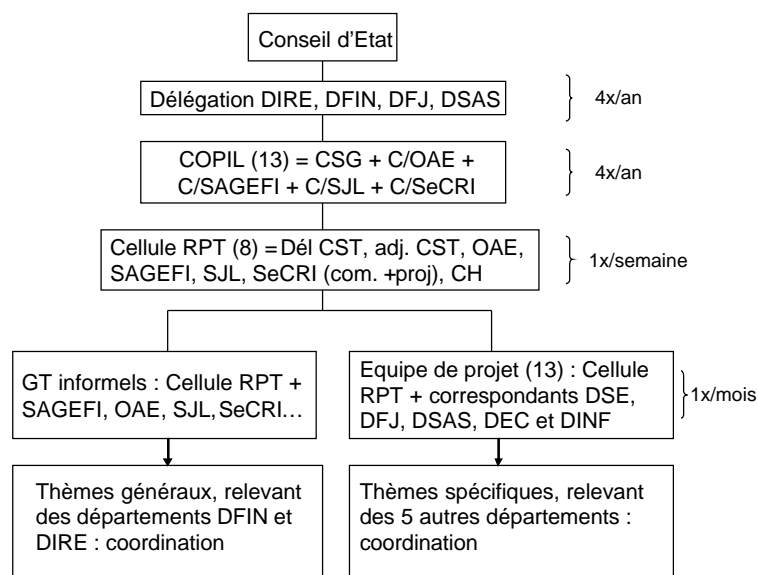
Une *équipe de projet RPT*, qui comprend les membres de la Cellule RPT et un représentant de chacun des cinq départements concernés par des mesures spécifiques (DSE, DFJ, DSAS, DEC et DINF), permet la réunion et l'échange des informations et la coordination des chantiers spécifiques.

- Un *comité de pilotage* formé du Collège des secrétaires généraux et des chefs des services transversaux les plus impliqués joue le rôle d'interface entre l'opérationnel et le politique : relais d'information, coordination, préavis ou propositions au chef du DIRE et à la délégation pour la conduite et la maîtrise générale de la démarche.

La mise en œuvre se réalisera dans les différents départements et services avec le concours des services généraux. Les départements sont en première ligne : c'est sous leur responsabilité, tant technique que politique, que sont placés les thèmes de la mise en œuvre, formant autant de chantiers départementaux ; cela vaut pour les thèmes spécifiques, à savoir les tâches affectées par le désenchevêtrement, et pour les problématiques générales (finances au DFIN, politique extérieure du canton et relations avec les communes au DIRE).

C'est dans ce contexte que s'inscrivent les missions de la Cellule RPT, qui sont d'animer et de coordonner la mise en œuvre de la RPT : veiller à l'étude et à la connaissance de la matière et de ses enjeux, ainsi qu'à l'identification des intervenants cantonaux ; proposer et gérer le calendrier général de la mise en œuvre ; suivre les risques et informer sur leur évolution ; réunir l'information pertinente ; fournir aux départements l'information et l'appui nécessaires (signification des mesures RPT, identification des impacts, échéancier des chantiers départementaux...) ; gérer et coordonner la communication interne et externe de la démarche générale (la communication sur les projets relève des départements concernés) ; préparer et protocoler les séances de la délégation et du comité de pilotage ; appuyer le SAGEFI dans son soutien au chef du Département des finances, dans sa fonction de membre du Comité politique de la RPT, organe tripartite Confédération – cantons – communes (« Politisches Steuerungsorgan NFA ») chargé du suivi de la réforme.

L'organisation mise en place peut être schématisées de la manière suivante :



## 5. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RPT DANS LE CANTON (SUITE DES TRAVAUX)

Même si le droit fédéral ne sera connu que lorsque les deux Chambres auront adopté le paquet législatif que le Conseil fédéral leur a soumis avec son 2<sup>ème</sup> Message RPT, ce qui surviendra dans le meilleur des cas le 6 octobre 2006, et qu'il conviendra encore de réserver l'hypothèse d'un référendum ; même s'il faudra aussi attendre que le parlement fédéral se soit prononcé sur les éléments financiers que lui proposera le 3<sup>ème</sup> Message du Conseil fédéral, ce qui arrivera au plus tôt en juin 2007, les cantons sont contraints de se préparer à une entrée en vigueur de la RPT au 1<sup>er</sup> janvier 2008 déjà – et donc de travailler sur un dossier contenant encore nombre d'incertitudes.

Le temps à disposition pour élaborer les adaptations législatives cantonales, obtenir l'agrément du Grand Conseil (et du corps électoral en cas de référendum) et organiser concrètement la mise en œuvre de façon à ce que tout tourne correctement à la date du 1er janvier 2008 est extrêmement limité – quand on sait, par expérience, que le délai ordinaire pour adopter une loi (sans parler de sa mise en vigueur) est de l'ordre d'une bonne année, pour autant que les objectifs soient clairs et qu'il n'y ait pas trop de difficultés techniques ou politiques. Le fait que l'année 2007 soit l'année des prochaines élections cantonales ne contribue pas à diminuer ces difficultés.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat retient le calendrier suivant :

- information circonstanciée du Grand Conseil sur la RPT et ses enjeux : juin 2006, par le présent rapport
- procédure de ratification de l'ACI : à partir de la session parlementaire de septembre 2006
- mise en consultation des projets législatifs dont l'importance le justifie : octobre-novembre 2006
- adoption par le Conseil d'Etat de l'exposé des motifs et projets de lois adaptant la législation vaudoise à la mise en œuvre de la RPT : février 2007 – très éventuellement mai 2007
- adoption par le Grand Conseil des modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre de la RPT : session de mai 2007 – très éventuellement septembre 2007
- publication, délai référendaire, organisation concrète de la mise en œuvre : de juin à décembre 2007 – très éventuellement d'octobre à décembre 2007.

## II. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET PORTANT ADHESION DU CANTON DE VAUD A L'ACCORD-CADRE POUR LA COLLABORATION INTERCANTONALE ASSORTIE D'UNE COMPENSATION DES CHARGES

### 1. INTRODUCTION

#### 1.1 Bases constitutionnelles

L'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ou Accord-cadre intercantonale, ci-après : ACI) pose les bases du renforcement de la collaboration intercantonale, qui constitue l'un des quatre piliers de la RPT (cf. p. 9). L'arrêté fédéral concernant la RPT, adopté par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004, contient les bases constitutionnelles nécessaires en vue de l'élaboration et de l'adoption de l'ACI.

Sur le plan constitutionnel, l'article 48a de la Constitution fédérale (Cst) prévoyait que la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantonales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantonales dans neuf domaines de tâches :

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

L'arrêté fédéral du 16 décembre 2005 modifiant les articles de la Constitution sur la formation, adopté par le peuple et les cantons le 21 mai 2006, modifie l'article 48a Cst, alinéa 1, lettres b) et c) en les remplaçant par :

- b. *instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4 ;*
- c. *hautes écoles cantonales ;*

En s'appuyant sur la nouvelle lettre b), la Confédération pourra donner force obligatoire générale à des conventions intercantonales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantonales afin d'harmoniser les paramètres suivants prévus à l'article 62, alinéa 4, Cst :

1. âge d'entrée à l'école et scolarité obligatoire ;
2. durée et objectifs des niveaux d'enseignement ;
3. passages au sein du système de formation ;
4. reconnaissance des diplômes.

En outre, le nouveau vocable « hautes écoles cantonales » regroupe à la fois le domaine des hautes écoles spécialisées et celui des universités cantonales (cf. Rapport de la commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, FF 2005, p. 5214). Le Conseil d'Etat a activement soutenu les nouveaux articles constitutionnels sur la formation.

La collaboration intercantonale dans les domaines de l'article 48a Cst doit être pourvue d'une compensation des charges, raison pour laquelle on parle de « collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ». En assortissant la collaboration intercantonale d'une compensation des charges, on cherche à faire en sorte qu'un canton qui fournit des prestations pour un ou d'autres cantons soit indemnisé en conséquence. En contrepartie, le canton qui cofinance des prestations doit aussi pouvoir participer aux décisions y relatives. Ce mécanisme vise à établir une juste relation entre les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations (principe de l'équivalence fiscale, cf. *infra* ch. 1.2).

Mettant en œuvre le mandat constitutionnel, la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC ; RS 613.2), adoptée en parallèle avec les modifications constitutionnelles, enjoint les cantons à élaborer un accord-cadre intercantonale, qui établit certaines normes minimales sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (art. 13 PFCC).

## 1.2 Objectifs de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

La collaboration intercantonale est aujourd'hui une réalité incontournable, qui n'a pas attendu la RPT pour se développer. La mobilité croissante de la population ainsi que l'évolution structurelle de la société et de l'économie font que les structures de décisions politico-administratives (territoriales) correspondent de moins en moins aux nécessités socio-économiques ; les cantons seront toujours davantage contraints de trouver des solutions communes. La collaboration intercantonale renforcée vise à permettre aux cantons d'exécuter en commun des tâches cantonales.

L'infrastructure et les prestations fournies notamment par les cantons-centres sont utilisées de plus en plus souvent par les citoyens d'autres cantons sans que ceux-ci n'en assument les frais, ce qui porte atteinte au principe de l'équivalence fiscale et produit des effets d'externalité territoriale (dits *spillovers*). Il en résulte des pertes au niveau économique global, les prestations publiques ne pouvant être fournies de manière optimale. L'institution d'une collaboration intercantonale assortie d'un système de compensation des charges a été envisagée pour résoudre ce problème (Message 1, FF 2002, p. 2155ss, (p. 2213)). En outre, l'article 43a de la Constitution fédérale prévoit expressément l'application du principe d'équivalence fiscale lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques.

Le développement de la collaboration intercantonale et l'introduction de la compensation des charges entre cantons visent essentiellement les trois objectifs suivants (Message 1, p. 2214 s.)<sup>3</sup> :

1. Eviter les effets d'externalité et l'utilisation sans contrepartie de prestations fournies par d'autres cantons. Les pouvoirs publics fourniront ainsi leurs prestations dans une mesure optimale et les charges seront réparties équitablement, en fonction de l'usage effectif de ces prestations.
2. Améliorer l'efficacité en tirant profit des avantages d'échelle, objectif qui est étroitement lié au premier.
3. Prévenir, par l'intensification de la collaboration intercantonale, un développement exagéré de la centralisation. Les tâches supracantonales pourront en effet être réalisées de manière judicieuse, sans qu'il soit nécessaire de les transférer à l'échelon de la Confédération (encore que l'arrêté fédéral modifiant les articles sur la formation s'éloigne de cet objectif).

## 1.3 Conventions intercantionales en vigueur dans les domaines de tâches de l'article 48a Cst

Le Canton de Vaud est déjà lié par un certain nombre de conventions intercantionales dans les domaines de l'article 48a Cst dont la plupart devront être adaptées à l'ACI une fois que celui-ci sera en vigueur. On peut citer les conventions suivantes :

- Concordat du 24 octobre 1984 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ;
- Accord intercantonal du 20 février 1997 sur la participation au financement des universités dès l'année 1999 (A-FUni) ;
- Concordat intercantonal du 9 décembre 1999 de coordination universitaire (C-CooUni) ;
- Accord intercantonal du 4 juin 1998 sur les hautes écoles spécialisées pour les années 1999 à 2005 (A-HES) ;
- Concordat intercantonal du 9 janvier 1997 créant une Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) (C-HES-SO) ;
- Convention intercantonale du 6 juillet 2001 créant la Haute Ecole spécialisée santé-social de Suisse romande ;
- Convention intercantonale du 31 mai 2001 relative à la Haute Ecole de théâtre de Suisse romande (C-HETSR) ;
- Convention intercantonale entre les cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, adoptée par le Canton de Vaud le 1<sup>er</sup> octobre 1993 et entrée en vigueur le 19 avril 1994, concernant la concertation intercantonale en matière de gestion de déchets ;
- Convention entre le Canton de Vaud et la République de Neuchâtel, adoptée par le Canton de Vaud le 24 janvier 2000, instituant une collaboration dans le cadre de la planification et de l'élimination des déchets ;
- Convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (CIIS).

<sup>3</sup> L'article 11 PFCC explicite les buts de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges en ces termes :

- a. garantir une offre minimale de services à la collectivité;
- b. exécuter des tâches cantonales collectivement et de manière rationnelle;
- c. compenser de manière équitable les coûts des services profitant à plusieurs cantons en assurant aux cantons concernés une participation adéquate aux décisions et à la mise en œuvre.

#### 1.4 Obligation de collaborer

L'ACI règle la collaboration intercantonale avec compensation des charges dans les domaines de tâches qui peuvent être soumis à une obligation de collaborer. Selon l'art. 10 PFCC, cette obligation peut prendre la forme d'une déclaration de force obligatoire émise par la Confédération (art. 14 PFCC). Cette dernière peut également obliger les cantons à adhérer à une convention intercantonale (art. 15 PFCC). Ces deux instruments s'appliquent exclusivement aux domaines mentionnés à l'art. 48a Cst. Ainsi, si les cantons soumettent à l'ACI des conventions de collaboration intercantonale conclues dans d'autres domaines de tâches (art. 1er al. 3 ACI), ils ne sont pas soumis à la déclaration de force obligatoire générale et à l'obligation d'adhérer.

Une éventuelle déclaration de force obligatoire ou une obligation d'adhérer à une convention intercantonale, prononcée par la Confédération, constituerait un grave déficit de démocratie au niveau cantonal. Cet inconvénient doit être relativisé en ce sens que ces deux instruments visent à empêcher qu'un canton puisse bloquer une solution intercantonale en soi judicieuse ou qu'un canton puisse refuser d'indemniser d'autres cantons pour des prestations reçues. Le législateur fédéral, bien conscient de ce conflit potentiel, a posé des limites élevées (art. 15 PFCC) :

- Les domaines de tâches concernés sont listés de manière exhaustive dans la Constitution fédérale.
- La compétence est du ressort du Parlement fédéral, lequel ne peut agir que sur demande de la moitié au moins des cantons parties.
- La décision intervient toujours sous la forme d'un arrêté fédéral soumis au référendum.

#### 1.5 Historique de l'ACI

L'ACI a été élaboré sous l'égide de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Une première version a été adoptée par l'Assemblée plénière de la CdC le 6 octobre 2000. A cette occasion, les gouvernements cantonaux avaient été invités à signer une déclaration d'intention favorable à l'ACI. Le Canton de Vaud, ainsi que 21 autres cantons, ont signé cette déclaration d'intention, selon laquelle le gouvernement était prêt à parapher l'ACI sous réserve de la ratification par le parlement et à la condition que le paquet global RPT lui paraisse acceptable.

Suite notamment aux décisions prises par le parlement fédéral en automne 2003 dans le cadre de l'adoption du 1<sup>er</sup> Message, certains ajustements de l'ACI, essentiellement formels, ont été nécessaires. Un groupe de travail a été mis sur pied pour procéder à cette tâche. Celui-ci a remarqué que le projet d'ACI manquait de clarté et qu'il contenait des lacunes au niveau des dispositions relatives à la répartition des coûts. Il a par ailleurs été constaté qu'il serait adéquat d'élargir le champ d'application (introduction de la possibilité de fonder d'autres conventions intercantionales sur l'ACI et application de sa procédure de règlement des différends à d'autres conflits intercantonaux).

La version ainsi remaniée de l'ACI a été mise en consultation auprès des gouvernements cantonaux durant l'été 2004. La nouvelle structure de l'ACI a été soutenue à l'unanimité et la plupart des modifications proposées ont été approuvées à une large majorité. Le Canton de Vaud s'est dit globalement favorable à l'ACI et au développement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation de charges, mais a émis un certain nombre de remarques et de réserves, principalement au sujet des prérogatives des parlements. Le Conseil d'Etat a ainsi relevé qu'en tant qu'acteur pionnier en matière de participation des parlements à la collaboration intercantonale – de par l'adoption, sous l'égide de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), 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, conclue le 9 mars 2001 et entrée en vigueur le 23 avril 2002 (ci-après : Convention des conventions) –, il ne pouvait que constater un certain affaiblissement des prérogatives des parlements cantonaux induit par l'ACI. Par courrier du 4 mars 2005, en vue du vote final sur l'ACI, le Chef du DIRE, au nom du Canton de Vaud, a ainsi soutenu une proposition de modification de l'art. 4, alinéa 2, ACI, afin de réserver les droits de participation des parlements prévus par les conventions intercantionales.

Cette version remaniée d'ACI a aussi soulevé un certain nombre de critiques de la part des parlements cantonaux. Ainsi, à Sion, le 21 janvier 2005, les délégations de douze parlements cantonaux, dont Vaud, ont adopté une résolution concernant le projet d'ACI. Les délégations parlementaires présentes invitaient alors la CdC à mettre en place une procédure interparlementaire, qui permette notamment de modifier les projets de conventions avant ratification. La CdC a répondu en ce sens que l'ACI se contentait de définir des prescriptions minimales et que les relations entre gouvernement et parlement sont à régler individuellement dans chaque canton en fonction du droit en vigueur, cantonal et intercantonal.

La version définitive de l'ACI a été adoptée par l'Assemblée plénière de la CdC le 24 juin 2005, à l'unanimité sauf deux abstentions (VD et NE). L'ACI entrera en vigueur dès que 18 cantons y auront adhéré. Actuellement, la procédure de ratification est pendante dans de nombreux cantons. L'adhésion a déjà été décidée dans plusieurs cantons (UR, SZ, OW, NW, GL, SO, AI, GR, AG). Cette entrée en vigueur doit être distinguée d'une éventuelle déclaration de force obligatoire générale : selon la procédure prévue par l'article 14 al. 1 PFCC, 21 cantons peuvent

demander à l'Assemblée fédérale de déclarer la force obligatoire par un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif.

## **2. BUT ET CHAMP D'APPLICATION DE L'ACI**

L'ACI est une convention cadre qui institue un certain nombre de règles communes qui ne seront applicables que pour autant que d'autres conventions intercantionales, spécifiques aux domaines de tâches, soient appliquées. Le but général de cet accord est de fixer les principes et la procédure de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Il sert de base aux conventions de collaboration intercantonale dans les domaines énumérés dans le nouvel article 48a Cst. Cette convention présente ainsi un haut degré d'abstraction.

L'ACI s'applique principalement aux neuf domaines de tâches mentionnés à l'article 48a, alinéa 1 Cst, pour lesquels la Confédération pourrait déclarer obligatoire la collaboration intercantonale (art. 1 al. 2 ACI). Les cantons peuvent néanmoins décider de soumettre à l'ACI des conventions conclues dans d'autres domaines de tâches (art. 1 al. 3 ACI). L'ACI doit permettre au niveau normatif intercantonal d'harmoniser et de fixer de manière générale des aspects essentiels de la collaboration intercantonale, à savoir d'établir une sorte de « Constitution de la collaboration intercantonale ». Il s'agira de respecter cet Accord lors de l'organisation et de l'application de formes de collaboration particulières. La concrétisation de l'ACI dépendra du domaine de tâches concerné et des besoins des parties à la convention. En d'autres termes, l'ACI ne règle pas les questions de détail. Si les cantons doivent disposer d'un maximum de liberté, l'ACI doit permettre d'éviter que les questions de principe soient rediscutées. L'ACI doit en définitive garantir une collaboration intercantonale efficace et efficiente. Il doit, d'une part, créer la sécurité du droit et la transparence de la collaboration intercantonale et, d'autre part, garantir une exécution des tâches efficiente et efficace tout en laissant suffisamment de flexibilité pour les conventions particulières. L'ACI évolue par conséquent dans un champ de contrainte entre démocratie institutionnelle et efficacité axée sur les résultats<sup>4</sup>.

## **3. CONTENU MATERIEL DE L'ACI**

### **3.1 Introduction**

L'ACI constitue la réglementation-cadre pour la collaboration intercantonale et ne règle que les principes généralement valables pour la collaboration intercantonale et la compensation des charges. Comme cela a déjà été relevé, la collaboration dans un domaine de tâches déterminé nécessite une convention distincte qui se base sur l'ACI. Conformément à l'art. 13 PFCC, l'ACI :

- énonce les principes de la collaboration intercantonale et de la compensation des charges (cf. art. 1ss. et 9ss. ACI) ;
- énonce la portée intracantonale de ces principes (cf. art. 3 ACI) ;
- règle la participation des parlements cantonaux (cf. art. 4 ACI) ;
- désigne les organes compétents (cf. art. 5ss. ACI) ;
- détermine les formes de la collaboration (organismes responsables communs et acquisition des prestations, art. 9ss. ACI) ;
- décrit les modalités de la compensation des charges (cf. art. 25ss ACI) ;
- fait l'esquisse de la procédure de règlement des différends (cf. art. 31ss. ACI) et de la procédure d'adhésion et de sortie (cf. art. 35 ACI).

### **3.2 Principe de la compensation des charges et de l'équivalence fiscale (Art. 2 ACI)**

Le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doit en premier lieu servir à éviter les « profiteurs » (on parle aussi de « passagers clandestins »). Il convient en général de mettre en œuvre les principes de l'équivalence fiscale (qui profite d'une prestation doit également en supporter les coûts) et de la concordance institutionnelle (qui paie commande). Le Canton de Vaud est favorable à la mise en œuvre de ces principes, qui devraient lui permettre dans certains cas de voir mieux rémunérer les prestations qu'il fournit.

L'alinéa 2 de cette disposition concrétise le principe de l'équivalence fiscale (cf. art. 43a al. 2 et 3 Cst et 11 lit. c) PFCC). Un certain nombre de questions pratiques se poseront, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de ce principe. Il s'agira notamment de veiller à ce que les conventions spéciales fondées sur l'ACI ne créent pas un système technocratique.

---

<sup>4</sup> Cf. avis de droit des Prof. Lienhard et Wichtermann du 7 mars 2005, « Responsabilité pour les organismes responsables communs dans le cadre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges », p. 6 s.

### **3.3 Formes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (art. 9 à 24 ACI)**

L'ACI prévoit deux formes de collaboration intercantonale (art. 9) :

- a. la fourniture conjointe de certaines prestations, par des organismes responsables communs ;
- b. l'acquisition de prestations par un canton auprès d'un autre canton.

L'organisme responsable commun est une organisation ou une installation qui se voit déléguer par deux cantons qui y participent, ou davantage, la fourniture de certaines prestations. Les cantons sont libres dans le choix de la forme d'organisation de cet organisme, même si les formes d'organisation de droit public sont privilégiées pour accomplir des tâches publiques (établissement de droit public par exemple).

Les cantons représentés dans un tel organisme commun disposent en principe d'un droit paritaire de participation aux décisions. Exceptionnellement, ce droit de participation pourra être pondéré en fonction des engagements financiers respectifs. Le Canton de Vaud, lors de la procédure de consultation, s'est prononcé pour une possibilité plus étendue de fixer les droits de participation en fonction des engagements financiers respectifs des cantons, afin d'éviter le risque qu'un canton fournisseur de prestations puisse se voir imposer certaines décisions par plusieurs cantons acquéreurs de prestations, en particulier quant à la fixation des coûts. Ce risque ne devrait néanmoins pas se réaliser en pratique. L'ACI détermine en effet les principes et critères sur la base desquels les indemnités doivent être fixées (art. 25 à 30 ACI, cf. ch. 3.4). La marge de manoeuvre des cantons est réduite. L'application de ces principes devrait même pouvoir renforcer la position du Conseil d'Etat dans la négociation de conventions intercantionales. Cas échéant, les cantons, en cas de désaccord sur la fixation des indemnités dans le cadre de négociations d'une convention, peuvent entamer une procédure de règlement des différends (art. 31 à 34 ACI ; cf. ch. 3.5).

L'acquisition de prestations (art. 21 à 24) est la seconde forme de collaboration intercantonale prévue par l'ACI. Moins aboutie et plus simple que la forme de l'organisme responsable commun, elle ne devrait s'appliquer que pour des collaborations entre deux cantons. Les prestations sont en principe acquises aux moyens de versements compensatoires, mais peuvent l'être aussi par l'échange de prestations ou sous une forme mixte combinant versements et échanges (art. 21 ACI). Les principes applicables à la fixation des indemnités sont identiques à ceux applicables aux organismes communs responsables (art. 25 à 30 ACI).

### **3.4 Principes applicables à la fixation des indemnités destinées à la compensation des charges (art. 25 à 30 ACI)**

Pour fixer les indemnités, les cantons établissent un calcul transparent des coûts et des prestations (art. 25 al. 1 ACI). L'article 28 ACI détermine les critères permettant de fixer les indemnités : les coûts globaux moyens servent de base. L'indemnité est fixée selon des constats et selon l'utilisation effective des prestations. Il est enfin tenu compte du droit de participation aux décisions, des avantages et désavantages de site, de la rentabilité de la production des prestations.

### **3.5 Procédure de règlement des différends entre cantons**

Une autre nouveauté de l'ACI consiste en le règlement des différends entre cantons. Cette procédure est obligatoire en cas de différend en lien avec la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges; elle est facultative pour tous les autres cas. Elle 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 (art. 31 ACI).

Cette procédure comporte deux phases : une procédure préalable, informelle, et une procédure formelle de médiation.

L'ACI se conforme au principe de la « fidélité confédérale » et tient compte en particulier de l'art. 44 al. 3 Cst qui prévoit que les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation. La première phase de la procédure est menée devant la présidence de la CdC, tandis que la seconde se tient devant un nouvel organe, la Commission intercantonale pour les conventions (CIC). Ce n'est que dans le cas où la procédure formelle de médiation n'aura pas abouti que les cantons concernés pourront saisir le Tribunal fédéral en intentant une action au sens de l'art. 120, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre b) de la Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (art. 32 à 34 ACI).

#### **4. APPLICATION DE LA CONVENTION DES CONVENTIONS AUX NEUF DOMAINES DE L'ART. 48a DE LA CONSTITUTION FEDERALE ET RAPPORTS AVEC L'ACI**

L'ACI soulève la question de son champ d'application par rapport à celui de la Convention des conventions.

Sur mandat de la CGSO, le Professeur Andreas Auer, de la Faculté de droit de l'Université de Genève, a rendu le 20 mai 2005 un avis de droit sur « *la compatibilité de la Convention des conventions avec l'Accord-cadre intercantonal portant sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges* ». Il ressort de cet avis de droit que la Convention des conventions ne doit subir aucune modification formelle en vue de l'entrée en vigueur de l'ACI.

##### **4.1 Commission interparlementaire (CIP)**

Selon le Professeur Auer, le mécanisme de la procédure interparlementaire prévu aux articles 5 et 6 de la Convention des conventions peut notamment être étendu de manière pragmatique aux cantons tiers, pourvu que ces cantons veuillent bien y consentir de cas en cas. Trois cas de figure doivent être distingués :

1. Les conventions auxquelles seuls des cantons parties à la Convention des conventions sont parties ne posent pas de problème. La procédure interparlementaire prévue par la Convention de conventions s'appliquera.
2. Pour les collaborations impliquant non seulement des cantons parties à la Convention des conventions, mais aussi un ou un certain nombre de cantons non parties, la procédure interparlementaire de la Convention des conventions peut trouver application et une solution pragmatique doit être trouvée.

En principe, les cantons romands sont tenus de constituer et de saisir une Commission interparlementaire (CIP), alors que le ou les cantons tiers ne sont pas soumis à cette obligation. La solution pragmatique consiste à inviter le ou les cantons tiers concernés par une convention spécifique à désigner des représentants au sein de la CIP. On appliquerait alors la Convention des conventions à un/des canton(s) non parties. Si le(s) canton(s) concerné(s) décline(nt) cette invitation, la procédure prévue par la Convention des conventions ne s'appliquera alors qu'aux cantons parties (avis de droit, p. 14, n. 61).

3. Le troisième cas de figure est celui des conventions de portée nationale ou auxquelles adhéreraient une majorité de cantons non parties à la Convention des conventions. De telles conventions dépassent manifestement le cadre régional de la Convention des conventions. Pour de telles conventions, pour lesquelles la Convention des conventions ne s'applique en principe pas, une solution de droit interne doit être trouvée. Cette question est soulevée par le postulat Pierre Zwahlen (cf. Titre IV). Le Conseil d'Etat y répond en proposant une modification de la loi sur le Grand Conseil (cf. Titre III).

Dans la plupart des cas de figure que l'article 48a Cst permet d'envisager, on aura affaire à des conventions régionales (cas de figure 1 ou 2), qui doivent en principe être adoptées en observant la procédure interparlementaire de la Convention des conventions ; et les révisions des conventions en vigueur dans ces domaines (cf. ch. 1.3 ci-dessus) devront dès lors en principe également observer la procédure interparlementaire prévue par la Convention des conventions. Cela vaut pour les domaines de l'exécution des peines et des mesures (art. 48a al. 1 lit. a) Cst), des institutions culturelles d'importance suprarégionale (art. 48a al. 1 lit. d) Cst), de la gestion des déchets (art. 48a al. 1 lit. e) Cst), de l'épuration des eaux usées (art. 48a al. 1 lit. f) Cst), des transports en agglomération (art. 48a al. 1 lit. g) Cst) et des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées (art. 48a al. 1 lit. i) Cst).

Le cas de figure n° 3 ne devrait concerner que les trois domaines suivants : instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4 (art. 48a al. 1 lit. b) Cst), hautes écoles cantonales (art. 48a al. 1 lit. c) Cst) et médecine de pointe (art. 48a al. 1 lit. h) Cst).

Cette mise en perspective contribue à relativiser les inconvénients, si ce n'est théoriques, mais en tout cas pratiques, que les députés des cantons ayant adhéré à la Convention des conventions peuvent voir dans l'ACI.

##### **4.2 Contrôle parlementaire**

Contrairement à ce qui prévaut en matière de ratification de conventions intercantionales, l'avis de droit du Prof. Auer conclut que l'article 8 de la Convention des conventions, relatif au contrôle parlementaire, est incompatible avec le contrôle de gestion institué par l'article 15 ACI. Néanmoins, puisque le mécanisme prévu par l'article 8 de la Convention des conventions ne s'applique pas d'office, il n'est pas indispensable d'abroger formellement cette disposition. Elle ne sera simplement pas appliquée à une convention tombant dans le champ d'application de l'ACI (avis de droit, p. 17).

### 4.3 Suivi de l'avis de droit du Professeur Auer

Sur la base de l'avis de droit du Prof Auer, la CGSO a décidé le 23 septembre 2005 de proposer de modifier la Convention des conventions, afin notamment d'améliorer son articulation avec l'ACI et d'en préciser le champ d'application. Une telle révision devrait également traiter du sort du vade-mecum pour une interprétation commune de la Convention des conventions, adopté par la CGSO le 26 novembre 2004. On relèvera que ces travaux entrepris par la CGSO n'ont aucune incidence directe sur l'ACI et sa procédure de ratification. Comme l'a relevé le Professeur Auer dans son avis de droit, les deux textes peuvent coexister de manière satisfaisante. La planification très serrée de la mise en œuvre de la RPT dans les cantons ne permet pas de mener à bien une procédure de modification de la Convention des conventions en parallèle avec la ratification de l'ACI. Celle-ci pourra être entreprise une fois l'ACI et la RPT en vigueur.

### 4.4 Conclusion

La procédure interparlementaire prévue par la Convention des conventions devrait pouvoir trouver application aux procédures de ratification de conventions ou de modifications de conventions existantes qui touchent la plupart des domaines tombant dans le champ d'application de l'ACI. Seuls les domaines des universités cantonales (faisant partie de l'art. 48a al. 1 lit. b) Cst) et de la médecine de pointe (art. 48a al. 1 lit. h) Cst) paraissent *a priori* exclus du champ d'application de la Convention des conventions.

En revanche, la procédure de contrôle parlementaire prévue à l'article 8 de la Convention des conventions devra céder le pas face à la procédure de contrôle de gestion prévue à l'article 15 ACI.

## 5. PARTICIPATION DES PARLEMENTS CANTONAUX A LA COLLABORATION INTERCANTONALE AU SENS DE L'ARTICLE 4 ACI

### 5.1 Introduction

Selon le principe de la séparation des pouvoirs, la représentation du canton à l'extérieur fait partie des droits inaliénables du gouvernement (art. 121 al. 1 Cst-VD). En font également partie la gestion des négociations de conventions avec d'autres cantons et la participation à des conférences intercantionales. En principe, le parlement ne peut pas amender le contenu de conventions intercantionales, mais uniquement les accepter ou les refuser dans leur ensemble, au stade de la ratification. En comparaison avec les procédures législatives internes, il en résulte une certaine restriction de leurs droits de participation. Le Conseil d'Etat en est conscient depuis longtemps et n'a pas attendu la RPT pour proposer des mesures améliorant la participation du Grand Conseil à la procédure d'adoption de conventions intercantionales. A l'échelle de la Suisse occidentale, une solution équilibrée entre respect des compétences parlementaires, d'une part, et efficacité des processus décisionnels et des structures de collaboration intercantionale, d'autre part, a ainsi pu être trouvée dans le cadre de la Convention des conventions, ratifiée par les cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura.

### 5.2 Solution adoptée par l'ACI

L'ACI règle à son article 4 la participation des parlements cantonaux à la procédure d'adoption de conventions intercantionales : « *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. Pour le reste, les droits de participations des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal* ».

Afin de préserver les compétences organisationnelles des cantons, l'ACI se contente de définir des prescriptions minimales. Les relations entre gouvernement et parlement sont à régler individuellement dans chaque canton en fonction du droit en vigueur, cantonal et intercantonal. Les prérogatives conférées par l'ACI aux parlements cantonaux (droit d'information) sont dès lors plus restrictives que celles garanties par la Convention des conventions (association à la négociation et à la ratification des concordats intercantonaux).

### 5.3 Appréciation

Comme cela a déjà été relevé au point 1.5 ci-dessus, le Conseil d'Etat, lors de la consultation menée sur le projet remanié d'ACI, a constaté que les droits conférés aux parlements par l'ACI étaient limités, ce qui pourrait nuire à la légitimité démocratique de la collaboration intercantonale assortie de la compensation des charges.

Dans le cadre de sa réponse à l'interpellation urgente de M. le député Pierre Zwahlen du 30 août 2004 « *concernant le futur Accord-cadre intercantonal (ACI). Peuple et parlements cantonaux écartés de la détermination du nouveau droit intercantonal ! ?* » (BGC 2004, p. 3368), il a exprimé qu'il partageait les craintes du Grand Conseil au sujet des conséquences de l'Accord-cadre intercantonal sur la répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif et a rappelé que la problématique de la légitimité démocratique des conventions intercantionales – et donc de la participation des parlements cantonaux – faisait partie des thèmes prioritaires de sa politique extérieure.

Mais le Conseil d'Etat a aussi relevé, dans cette même réponse, qu'il convenait de constater que tout projet de collaboration intercantonale est synonyme d'une certaine perte de souveraineté cantonale, tant pour les exécutifs que pour les législatifs concernés. La contrepartie de cette perte de souveraineté réside dans une plus grande efficacité des politiques publiques destinées à résoudre des problèmes dépassant les frontières cantonales, ce qui est l'un des objectifs poursuivis par l'ACI. Cette même problématique se retrouve d'ailleurs à l'échelon fédéral avec les traités ou accords internationaux.

Si le Conseil d'Etat regrette que l'ACI ne prévoie aucun droit explicite des parlements dans le cadre de la ratification de conventions intercantionales, il relève que la Convention des conventions conserve toute sa validité. Sur le plan juridique, le droit intercantonal fait partie intégrante du droit cantonal et a la primauté sur ce dernier. Selon l'article 48, alinéa 5, Cst, les cantons doivent en effet respecter le droit intercantonal. En ce sens, l'article 4 ACI ne réduit pas le champ d'application de la Convention des conventions. Eu égard à sa portée nationale et au nombre de partenaires impliqués, il faut relever que la solution adoptée par la Convention des conventions n'aurait pas pu être transposée telle quelle dans l'Accord-cadre intercantonal.

Le Conseil d'Etat estime en conclusion que l'article 4 ACI, appliqué en parallèle avec la Convention des conventions, préserve de manière adéquate les droits du Grand Conseil. La modification de la loi sur le Grand Conseil proposée ci-après (Titre III) étend même les compétences du Grand Conseil en la matière.

Par souci d'exhaustivité, le Conseil d'Etat relève enfin que le projet d'article 21b nouveau de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat, tel qu'adopté par le Conseil d'Etat le 8 mars 2006 et qui doit être soumis au Grand Conseil en automne 2006, précise uniquement les compétences de l'Exécutif en matière de traités internationaux et de conventions intercantionales et n'a aucune incidence sur le présent projet de ratification de l'ACI.

## **6. APPRECIATION GLOBALE DE L'ACI**

Le Conseil d'Etat est favorable à l'ACI et au développement de la collaboration intercantonale dans les domaines touchés. Il appuie les objectifs poursuivis par cet accord. En particulier, celui-ci devrait permettre de lutter contre le phénomène observé ces dernières années d'attraction de compétences par la Confédération. En outre, le Conseil d'Etat soutient l'objectif d'amélioration de l'efficacité par la mise en commun de ressources dans les politiques publiques concernées. Enfin, la mise en œuvre du principe de l'équivalence fiscale, qui fait partie intégrante de l'ACI, devrait permettre au canton de voir les prestations qu'il fournit mieux rémunérées.

L'expérience dans les domaines touchés par l'ACI confirme que la collaboration intercantonale comporte de nombreux avantages. Par exemple, dans le domaine des institutions sociales, la Convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (CIIS), en vigueur pour le Canton de Vaud depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, qui a succédé à la Convention intercantonale du 2 février 1984 sur le remboursement de l'excédant des charges d'exploitation et la collaboration en faveur des institutions pour enfants et adolescents ainsi que des institutions pour des personnes handicapées, doit permettre de mettre en œuvre une offre optimale en matière d'insertion et de réadaptation socio-thérapeutique et socio-pédagogique. Les expériences ont démontré que des petits cantons ne peuvent guère s'offrir d'institutions très spécifiques, par exemple dans le domaine des adultes souffrant d'un handicap ou des enfants ou adolescents encourant une peine. Financièrement, il ne serait pas raisonnable non plus que chaque canton veuille mettre sur pied une offre globale. Par ailleurs, la convention de 1984 a fait ses preuves en tant qu'outil pragmatique pour définir l'excédant des charges d'exploitation et a permis de garantir de manière efficace le paiement des prestations fournies par les cantons. La nouvelle CIIS, qui devra être adaptée dès l'entrée en vigueur de l'ACI, peut d'ores et déjà mettre en œuvre un système efficace de compensation des charges.

En conclusion, une étroite collaboration entre les cantons est indispensable, et pas uniquement dans les domaines des institutions sociales cités ici comme exemple. Le fédéralisme coopératif, par le développement des collaborations horizontales, doit permettre de donner plus de poids aux cantons face à la Confédération. Les besoins locaux et régionaux des citoyens pourront être mieux pris en considération que ce n'est le cas lorsque l'exécution des tâches s'effectue de manière centralisée, au niveau de la Confédération.

Le Conseil d'Etat relève néanmoins que le système de calcul des coûts prévu par l'ACI risque d'être complexe en pratique et qu'un certain durcissement des relations avec les cantons partenaires pour le calcul du juste prix est possible, de même qu'une certaine « marchandisation » des collaborations. Afin de gérer et de maîtriser ces risques, le Conseil d'Etat entend mener une politique d'anticipation des collaborations intercantionales. Une nouvelle Directive DRUIDE relative à la procédure de traitement et d'approbation des conventions intercantionales de rang législatif (Phase gouvernementale), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2006, doit contribuer à atteindre cet objectif en permettant au Conseil d'Etat de disposer d'une vision globale et transversale des collaborations intercantionales.

Enfin, comme cela a déjà été relevé, le présent exposé des motifs et projet de décret relatif à la ratification de l'ACI est accompagné d'un projet de modification de la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil, afin d'institutionnaliser sur le plan cantonal la participation du parlement aux procédures d'adoption de conventions intercantionales et traités internationaux pour lesquelles la Convention des Conventions n'est pas applicable (cf. ch. III ci-après). L'entrée en vigueur de l'ACI, en parallèle avec la modification de la LGC, étendra les droits du Grand Conseil en la matière. Il n'existe dès lors aucun risque de voir certains droits du Grand Conseil remis en cause par l'ACI.

## **7. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE**

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a rédigé un commentaire article par article de l'ACI. Celui-ci figure en annexe avec le texte de l'ACI. Les commentaires qui suivent le complètent et le précisent. Il n'est pas fait référence aux articles qui ont été commentés précédemment.

### *Art. 3 Collaboration intracantonale assortie d'une compensation des charges*

Selon cette disposition, les cantons s'engagent à appliquer les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale par analogie dans leurs rapports internes, c'est-à-dire avec leurs communes. Cette disposition découle de l'article 13, lettre g), PFCC, qui contraint les cantons à définir dans l'ACI dans quelle mesure les principes de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges s'appliquent aux relations intracantonales. Elle répond à une revendication conjointe de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des communes suisses (ACS) et traduit le souci de trouver un équilibre entre les intérêts des communes et des villes, des cantons et de la Confédération.

L'article 3 ACI ne précise pas comment ces principes doivent être appliqués. Le Professeur Vincent Martenet, de la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, a rendu en février 2006 un avis de droit sur la portée intracantonale de la RPT. Si, selon cet avis de droit, l'article 3 ACI n'est pas directement applicable et ne confère par conséquent aucun droit directement applicable aux communes (p. 13), le Conseil d'Etat sera néanmoins attentif à ce que ces principes soient respectés lors de l'élaboration de tout projet de conclusion ou d'amendement de convention intercantonale tombant sous le champ d'application de l'ACI.

### *Art. 14 Surveillance*

Conformément à l'article 10 ACI, un organisme responsable commun fournit certaines prestations définies par les cantons, qui lui délèguent de ce fait certaines tâches publiques. Les cantons doivent dès lors exercer une surveillance efficace et peuvent confier les fonctions de surveillance à des organes adéquats. La haute surveillance est exercée par des commissions de gestion (cf. art. 15 ACI).

### *Art. 15 Contrôle de gestion*

Cette disposition prévoit l'institution de commissions de gestion interparlementaires pour contrôler les organismes responsables communs. L'existence de ces commissions est de nature à renforcer l'implication des parlements cantonaux dans la collaboration intercantonale et à étendre leurs possibilités d'intervention. Elle constitue un progrès par rapport aux droits accordés actuellement aux parlementaires en matière de conventions intercantionales dans de nombreux cantons.

Comme l'a relevé le Professeur Auer dans son avis de droit du 20 mai 2005, le contrôle parlementaire prévu par l'ACI rend celui institué par la Convention des conventions (art. 8) caduc pour les conventions qui lui sont assujetties.

### *Art. 30 Communes en tant que productrices de prestations*

L'article 30 ACI accorde aux communes le droit d'être entendues et de participer quand elles sont productrices de prestations (notion définie à l'art. 8 al. 3 ACI) ; il prévoit qu'une convention intercantonale peut leur accorder un droit direct à être indemnisées.

### **III. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 3 FEVRIER 1998 SUR LE GRAND CONSEIL**

#### **1. INTRODUCTION**

Le Conseil d'Etat propose, à l'occasion de la ratification de l'ACI, de modifier la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil (ci-après : LGC) afin de développer les droits du Parlement en matière de collaboration avec l'étranger et les autres cantons suisses.

En l'absence de base légale de droit cantonal, et pour les conventions intercantionales ou traités avec l'étranger dont la ratification n'est pas soumise à la Convention des convention, les droits du Grand Conseil se limitent au niveau constitutionnel à une approbation formelle (cf. art. 103 al. 2 Cst-VD). Cela signifie que le Grand Conseil ne peut qu'approuver ou rejeter en bloc un projet de convention. Il ne peut pas en modifier le contenu, contrairement à ses compétences en matière d'adoption de lois. Cette situation est insatisfaisante. Le développement important des collaborations intercantionales et transfrontalières observé ces dernières années exige une intense coopération et coordination entre les organes exécutifs et législatifs. Le Grand Conseil doit pouvoir être intégré suffisamment tôt dans de telles procédures afin de pouvoir en déterminer activement le contenu.

On relèvera qu'un projet de révision totale de la LGC est en cours. Le présent projet de modification de la LGC se base sur la loi de 1998. Deux cas de figure se présentent :

- a. Si le Grand Conseil devait adopter une nouvelle LGC avant de traiter le présent projet, il s'agira alors de faire en sorte, par une nouvelle numérotation, que le contenu matériel de la modification proposée dans le présent projet soit intégré dans la future LGC.
- b. Si le présent projet devait être traité avant celui de la révision totale de la LGC, le contenu matériel de la présente modification devra être intégré dans le projet de future LGC.

#### **1.1 Compétences du Conseil d'Etat pour conclure seul une convention intercantonale**

On rappellera que le Conseil d'Etat est compétent pour conclure seul des conventions lorsqu'une norme de délégation soumise à référendum le prévoit (art. 121 al. 2 Cst-VD). Il peut également conclure seul des contrats administratifs (art. 121 al. 3 Cst-VD). Le Conseil d'Etat ayant constaté que la portée de l'article 121, alinéa 3, Cst-VD est très limitée et que d'autres accords internationaux ou intercantonaux d'importance mineure ne justifient pas l'intervention du parlement, a adopté le 8 mars 2006 un projet de modification de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat. Ce projet est actuellement soumis au Grand Conseil. Il propose, en parallèle avec la situation juridique qui prévaut sur le plan fédéral, d'introduire un nouvel article 21b LOCE disposant que le Conseil d'Etat peut conclure seul les accords d'importance mineure. L'objectif est clair : il ne s'agit pas d'étendre les compétences gouvernementales en la matière, mais de décharger le Grand Conseil d'objets d'importance mineure.

Pour ces conventions, une information du Parlement est prévue. L'article 21b, alinéa 3, projet LOCE prévoit l'obligation pour le Conseil d'Etat de renseigner chaque année le Grand Conseil sur toutes les conventions intercantionales et traités internationaux conclus par ses soins. Sur ce point, la loi sur le Grand Conseil n'a pas à être modifiée.

#### **1.2 Compétences du Grand Conseil**

Conformément à l'article 103, alinéa 2, Cst-VD, le Grand Conseil approuve les traités internationaux et les concordats, à l'exception de ceux qui relèvent de la seule compétence du Conseil d'Etat.

S'agissant des projets de conventions devant être soumis à la ratification du Grand Conseil, la procédure de ratification doit être différenciée selon le périmètre (régional ou national) et la nature (importance politique, juridique et financière) de la convention en cause.

##### *1.2.1 Convention intercantonale de portée régionale et importante sur le plan politique, juridique et/ou financier*

La forme la plus aboutie de participation du Grand Conseil est celle prévue par la Convention des conventions (commission interparlementaire). Cette procédure s'applique pour les conventions tombant dans le champ d'application de la Convention des conventions (convention de portée régionale) et pour lesquels, au vu de l'importance politique, juridique et/ou financière, une commission interparlementaire est instituée. Pour de tels projets de conventions, seule la Convention des conventions s'applique et aucune base légale cantonale n'est nécessaire.

### *1.2.2 Convention intercantonale de portée régionale et de moindre importance sur le plan politique, juridique et/ou financier*

Toutes les conventions soumises à la Convention des conventions ne nécessitent pas l'institution d'une commission interparlementaire. Ainsi, en pratique, les Commissions permanentes des affaires extérieures (CPAE), par l'intermédiaire du Forum des présidents, peuvent renoncer à l'unanimité à instituer une commission interparlementaire, selon l'importance des enjeux (selon le vade-mecum du 24 novembre 2004 pour une interprétation commune de la Convention des conventions). Cette interprétation de la Convention des conventions a été critiquée par M. le Professeur Auer, pour qui une commission interparlementaire doit être constituée pour toute convention ou tout traité conclu par au moins deux cantons contractants, qui est soumis, selon son droit, au référendum, et ceci quelle que soit l'importance de cette convention ou traité. En ce sens, l'article 5 de la Convention des conventions est directement applicable. Toute autre interprétation, et en particulier celle figurant dans le Vade-mecum (ad art. 1 et 5), doit être considérée comme contraire à la lettre de la Convention (avis de droit, p. 5, N. 23). Si, sur le plan juridique, une telle interprétation peut devoir s'imposer, il apparaît sur le plan pratique que la Convention des conventions doit pouvoir être appliquée de manière simplifiée quand la nature du projet de convention en cause l'exige. Bien évidemment, et comme le postule le but de la Convention des conventions, seuls les parlements sauraient être compétents pour appliquer une telle procédure simplifiée. Le Conseil d'Etat est conscient que la teneur de la Convention des conventions doit être adaptée à ces exigences pratiques. Une telle procédure de révision de la Convention des conventions pourra être engagée une fois l'ACI et la RPT en vigueur.

Pour de tels projets, pour lesquels il est renoncé à la constitution d'une CIP mais qui, formellement, relèvent de la Convention des conventions, la LGC doit prévoir une procédure cantonale interne. Il est proposé que le Grand Conseil, par le biais de la CPAE ou d'une autre commission parlementaire saisie par le Bureau du Grand Conseil, puisse se prononcer sur de tels projets de convention avant qu'ils ne soient adoptés par la Conférence intercantonale compétente. Selon l'importance politique, juridique ou financière d'un tel projet, la commission saisie pourra aussi renoncer à prendre position. Les éventuels amendements proposés pourraient ensuite être relayés par le Conseil d'Etat à la Conférence intercantonale. Le Conseil d'Etat ne serait pas lié par les propositions d'amendement émanant des députés. Prévoir le contraire ne serait pas conforme à la séparation des pouvoirs. Cette solution est reprise de l'article 5 de la Convention des conventions. Le Conseil d'Etat rapportera au Grand Conseil dans l'exposé des motifs soumettant la convention à ratification sur le sort des amendements éventuellement proposés.

### *1.2.3 Convention de portée nationale ou régionale élargie*

Pour les projets de convention de portée nationale (ou de portée régionale mais où les cantons parties à la Convention des conventions seraient minoritaires), dont la ratification est de la compétence du Grand Conseil et pour lesquels la Convention des conventions n'est pas applicable, la procédure doit être identique à celle décrite au paragraphe précédent (1.2.2).

## **2. Modification de la loi sur le Grand Conseil**

### *Article 74a*

Un nouvel article 74a est introduit dans la loi sur le Grand Conseil. La solution s'inspire de l'article 5 de la Convention des conventions. Selon cette disposition, le Conseil d'Etat, avant sa conclusion, soumet le résultat des négociations d'un traité ou concordat soumis à référendum au Bureau du Grand Conseil, qui saisira en principe la Commission des affaires extérieures (une autre commission si des questions particulières sont soulevées). Le Gouvernement pourra proposer à la commission saisie de renoncer à une prise de position, lorsqu'un projet de traité ou de convention n'entraîne que peu de conséquences notamment politiques, juridiques ou financières.

La commission peut prendre position ou y renoncer dans un délai fixé par le Conseil d'Etat. Les délais devront dans la mesure du possible être suffisants pour que la commission puisse traiter de manière approfondie de tels projets. Il faut néanmoins relever que certains projets de traités ou concordats sont traités dans l'urgence. L'organisation interne de notre Canton doit permettre de respecter les délais fixés en entente avec nos partenaires. Il n'est ainsi pas admissible qu'un projet doive être repoussé du fait des procédures internes. Il est dès lors proposé qu'en cas d'urgence, le Conseil d'Etat puisse consulter le président de la Commission des affaires extérieures qui pourra, au nom de la commission, se prononcer ou renoncer à une prise de position au stade des résultats des négociations. Le Conseil d'Etat motivera l'urgence dans l'exposé des motifs relatif à la ratification du traité ou concordat en cause.

Si la commission saisie prend position sur un projet, le Conseil d'Etat l'informe de la suite donnée à ses observations, en principe dans l'exposé des motifs relatif à la ratification du traité ou du concordat en question.

L'alinéa 5 réserve à des fins didactiques l'application de la Convention des conventions et la procédure interparlementaire que cette dernière prévoit.

#### Article 74b

Après la conclusion d'un traité avec l'étranger ou une convention intercantonale au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article, la Commission des affaires extérieures préavise sur sa ratification. Il s'agit-là de la compétence générale ordinaire de cette commission. L'article 74b du projet de loi reprend le contenu de l'article 74, alinéa 2, lit. c) de la formulation actuelle de la LGC.

#### Article 75

Cette disposition n'est pas modifiée sur le fond. La possibilité pour le Bureau du grand Conseil de saisir une autre commission que la CPAE est applicable tant pour l'article 74a que 74b. La note marginale est modifiée.

### **IV. POSTULAT PIERRE ZWAHLEN POUR LA PARTICIPATION DU GRAND CONSEIL AUX ACCORDS ET CONCORDATS ENTRE CANTONS AU-DELA DE LA SUISSE OCCIDENTALE SEULE**

#### **1. Rappel du postulat**

M. le député Pierre Zwahlen a déposé le 13 décembre 2005 le postulat suivant :

*« L'Accord cadre intercantonal (ACI), que la Conférence des cantons a adopté en juin 2005 avec l'abstention de Vaud et Neuchâtel, réduit la participation des parlements cantonaux à une information « à temps et de manière complète » sur les conventions existantes ou prévues en matière de collaboration intercantonale. C'est au mieux le retour au bon vieux temps, où les parlementaires ne pouvaient que ratifier ou rejeter des accords négociés par les gouvernements cantonaux.*

*Les droits de modifier un traité ou une convention, que les Grands Conseils avaient assuré en Suisse occidentale en adoptant la Convention des conventions, disparaîtraient pour la grande part. Selon un avis de droit du professeur Andreas Auer en mai dernier, il n'est pas possible de réunir une commission interparlementaire en vue de proposer les modifications d'un concordat, dès que les cantons romands sont minoritaires parmi ceux qui ont signé le concordat concerné. Ainsi du reste, l'accord sur les Hautes écoles spécialisées (AHES) et la convention sur les loteries étaient à prendre ou à laisser pour nos parlements cette année, parce qu'ils concernaient l'ensemble des cantons suisses.*

*Rappelons que la répartition des tâches et la péréquation (RPT) entre Confédération et cantons, acceptée par le peuple suisse il y a un an, a fixé neuf domaines d'activités au moins, dont les parlements cantonaux peuvent être exclus: exécution des peines et des mesures, universités cantonales, hautes écoles spécialisées, institutions culturelles d'importance suprarégionale, gestion des déchets, épuration des eaux usées, transports en agglomération, médecine de pointe et cliniques spécialisées, institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Le domaine de l'école obligatoire pourrait y être ajouté prochainement.*

*Il importe aujourd'hui de définir des solutions concertées, qui évitent les affrontements programmés entre législatifs et exécutifs sur des concordats intangibles, négociés dans le secret de conférences spécialisées où seuls les gouvernements cantonaux sont représentés. Par ce postulat, nous entendons soumettre au Conseil d'Etat des propositions, afin de modifier la loi sur le Grand Conseil — et d'autres lois le cas échéant — pour assurer une participation satisfaisante des députées et députés dans l'élaboration du droit intercantonal. Au terme de l'alinéa 2 de l'article 4 de l'ACI en effet, « les droits de participation des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal ».*

*Il s'agit donc de déterminer les formes d'un nouveau partenariat entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, dans le cadre des coopérations entre cantons appelées à se généraliser. La Convention des conventions demeure applicable pour tous les concordats qui réunissent des cantons de Suisse occidentale et une majorité de cantons parties à cette même Convention. Plusieurs niveaux d'intervention peuvent être modulés en fonction de l'enjeu politique :*

- a) Quand le contenu d'une convention a des effets substantiels sur le canton, le Conseil d'Etat ou la/le responsable du département concerné soumettra le projet à l'examen d'une commission permanente ou spécialisée du Grand Conseil, suffisamment tôt avant son adoption par la conférence des chef(fe)s de département concernés. La commission saisie pourra proposer des amendements et un bref argumentaire, que la conseillère ou conseiller d'Etat présentera à la conférence des chef(e)s de département. En cas de doute sur la commission spécialisée ou permanente à saisir, le dossier sera traité par la Commission des affaires extérieures. Le Conseil d'Etat fera rapport au Grand Conseil sur le sort des amendements proposés, généralement dans l'exposé des motifs soumettant la convention à ratification.*
- b) Lorsque la région supracantonale est fortement concernée, une commission interparlementaire sera réunie en Suisse occidentale et pourra proposer des amendements et un bref argumentaire, que les conseillers d'Etat concernés présenteront à la conférence auteur du projet de convention. Le Conseil*

*d'Etat fera rapport au Grand Conseil sur le sort des amendements proposés, généralement dans l'exposé des motifs soumettant la convention à ratification.*

- c) *Lorsque le contenu du concordat reste opérationnel ou technique, une information complète sera délivrée à temps sous forme écrite et orale en séance de la Commission permanente des affaires extérieures. Celle-ci pourra alors actionner les procédures a ou b, pour autant qu'elle le décide à la majorité.* »

Le Grand Conseil, dans sa séance du 9 mai 2006, a pris ce postulat en considération et l'a renvoyé au Conseil d'Etat.

## **2. Rapport du Conseil d'Etat**

L'exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil, tel que développé dans les pages précédentes, répond aux propositions du postulant :

- a) L'introduction d'un nouvel art. 74a LGC répond à la première proposition du postulant.
- b) Les commissions interparlementaires sont instituées selon la Convention des Conventions. La procédure pragmatique prévue par le Prof. Auer dans son avis de droit du 20 mai 2005 devrait permettre d'élargir de cas en cas l'application de la Convention des conventions à certains cantons non parties.
- c) La participation du Parlement se limite à une information complète du Conseil d'Etat pour les cas où le Gouvernement est compétent pour conclure seul des traités ou concordats selon la LOCE (cf. Titre III ch. 1.1). Pour les projets de traités ou concordats soumis à référendum, mais n'ayant que peu de portée, notamment sur le plan politique, juridique ou financier, et pour lesquels la Convention des conventions ne s'applique pas, le Conseil d'Etat pourra proposer au Grand Conseil, par l'intermédiaire de la commission concernée, en principe la commission des affaires extérieures, de renoncer à une prise de position sur le résultat de négociations et de limiter sa participation à la ratification formelle du traité ou concordat.

## **V. CONSEQUENCES DES PROJETS DE LOI ET DE DECRET**

### **Conséquences sur les collaborations intercantionales**

L'ACI, de manière générale, devrait permettre de renforcer la collaboration intercantonale. En fixant des principes de base et un contenu minimal, il est de nature à faciliter et à accélérer la négociation de nouveaux accords intercantonaux. Les accords existants devront être examinés et le cas échéant révisés afin de les rendre compatibles avec l'ACI.

### **Conséquences sur le budget ordinaire**

L'ACI n'a pas d'impact financier direct. Ce sont les conventions spéciales, fondées sur lui, qui pourront avoir de telles conséquences. Ces conventions seront soumises à la ratification du Grand Conseil si elles ne tombent pas dans la compétence exclusive du Conseil d'Etat.

### **Conséquences sur la charge d'intérêt**

Néant.

### **Conséquences sur le personnel**

Ni l'ACI ni la modification de la LGC proposée n'ont d'impact direct en termes de personnel

### **Conséquences sur les communes**

L'ACI n'emporte pas de conséquences directes sur les communes. En revanche ses articles 3 et 30 leur octroient certains droits de participation.

### **Conséquences sur l'environnement et l'énergie**

Néant.

### **Eurocompatibilité et comparaison internationale**

Néant.

### **Conformité avec la Constitution vaudoise**

L'ACI et la modification proposée de la LGC sont conformes à la Constitution vaudoise.

### **RPT (conformité, mise en œuvre)**

Les projets de décret et de loi proposés sont conformes à la RPT et s'inscrivent pleinement dans sa mise en œuvre.

## CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

1. d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil
2. d'adopter le projet de décret portant adhésion du Canton de Vaud à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)
3. de prendre acte des présents rapports sur :
  - la RPT et les travaux préparatoires dans le Canton de Vaud
  - le postulat Pierre Zwahlen et consorts pour la participation du Grand Conseil aux accords entre cantons au-delà de la Suisse occidentale seule (05/POS/178).

**PROJET DE DECRET**

**Relatif à l'adhésion du Canton de Vaud à l'Accord-Cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges**

**LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD**

Vu les articles 5 et 103, alinéa 2, de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003,

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

**décète**

**Article premier.** – Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom du Canton de Vaud, à l'Accord-Cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

**Art. 2** Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre b), de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi adopté en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 juin 2006

Le président :

Le chancelier :

*P. Broulis*

*V. Grandjean*

**Texte actuel**

**Projet**

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

**Article premier.** – La loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil est modifiée comme suit :

**Art. 74.** – (Al. 1 : sans changement)

Compétences  
générales (note  
marginale  
modifiée)

Elle préavise en particulier:

(lit. a et b : sans changement)

Lit. c) : abrogée

(al. 3 : sans changement).

Compétences

**Art. 74.** – La commission des affaires extérieures préavise sur les actes législatifs, les rapports, les motions, les postulats et les initiatives portant sur les relations extérieures du canton.

Elle préavise en particulier:

a. en matière d'exercice par le canton des droits réservés par les articles 86, 89 et 93 de la Constitution fédérale ;

b. sur le rapport annuel du Conseil d'Etat sur la politique extérieure du canton;

c. sur la ratification des traités et concordats, sous réserve de l'article 75.

Elle peut être consultée par le Conseil d'Etat ou l'un de ses membres sur tout objet relatif aux relations extérieures du canton.

**Texte actuel**

**Projet**

**Conclusion de traités et concordats**

**Art. 74a.** – *nouveau* Avant de conclure ou d’amender un traité avec l’étranger ou une convention intercantonale auquel sont associés plusieurs cantons, et dont l’approbation ou la modification est soumise au référendum obligatoire ou facultatif, le Conseil d’Etat soumet le résultat des négociations au Bureau du Grand Conseil, qui saisit la Commission des affaires extérieures.

La commission des affaires extérieures peut prendre position ou y renoncer dans un délai fixé par le Conseil d’Etat.

En cas d’urgence, le Conseil d’Etat peut consulter le Président de la commission des affaires extérieures, qui exerce les compétences prévues à l’alinéa 2 du présent article. Ce dernier informe immédiatement la commission.

Le Conseil d’Etat informe la commission de la suite donnée à ses observations.

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 est réservée.

**Art. 74b.** – *nouveau* La commission des affaires extérieures préavise sur la ratification des traités et concordats.

**Ratification de traités et concordats**

**Attribution à une autre commission (note marginale modifiée)**

**Art. 75.** – En dérogation à l'article 74a et 74b, le Bureau peut attribuer à une autre commission la tâche de prendre position sur le résultat de négociations ou de préaviser sur la ratification d'un traité ou d'un concordat, lorsque celui-ci soulève des questions particulières

**Traités et concordats**

**Art. 75.** – En dérogation à l'article 74, alinéa 2, lettre c, le Bureau peut attribuer à une autre commission la tâche de préaviser sur la ratification d'un traité ou d'un concordat, lorsque celui-ci soulève des questions particulières.

**Texte actuel**

**Projet**

*Art. 2* Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a), de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi adopté en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 juin 2006.

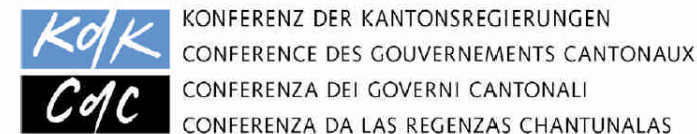
Le président :

Le chancelier :

*P. Broulis*

*V. Grandjean*

**Annexe : Accord-Cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (version commentée)**



**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  |
|--|--|
| <b>I. Dispositions générales</b>   |  |
| <b>1. Principes</b>  |  |
| <p><b>Art. 1</b> 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 PFCC<sup>1</sup> 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 conventions 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><b>Art. 2</b> 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>  |

<sup>1</sup> 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><sup>3</sup> 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><b>Art. 3.</b> 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 mentionnées 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><b>Art. 4.</b> Position des parlements cantonaux.</p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> 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><b>2. Compétences et attributions</b></p>  | <p>Les articles 5 à 7 décrivent les acteurs responsables et leurs tâches principales.</p>   |
| <p><b>Art. 5.</b> Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).</p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> 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><sup>3</sup> 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><b>Art. 6.</b> 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 39.</p>  |

| Texte de l'accord  | Commentaire  |
|--|--|
| <p><b>Art. 7</b> 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><b>3. Définitions</b></p>   |  |
| <p><b>Art. 8</b></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><b>II. Formes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges</b></p>  |  |
| <p><b>Art. 9</b></p> <p>L'Accord-cadre règle les formes de la collaboration intercantonale suivantes:</p> <p>a. les organismes responsables communs;</p> <p>b. l'acquisition des prestations</p>   | <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><b>1. Organismes responsables communs</b></p>   |  |
| <p><b>Art. 10</b> 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><b>Art. 11</b> Droit applicable</p> <p>1 Le droit applicable est le droit du canton 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 qui 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><b>Art. 12</b> 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><b>Art. 13</b> 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><b>Art. 14</b> 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 régit la surveillance technique ainsi que la surveillance stratégique assurée par les gouvernements cantonaux.</p>  |
| <p><b>Art. 15</b> 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><b>Art. 16</b> Adhésion</p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> Les cantons partenaires ont droit à une part de cette contribution, part fixée au prorata des investissements qu'ils ont financés.</p> <p><sup>3</sup> 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><b>Art. 17</b> Sortie</p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> 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><b>Art. 18</b> Dissolution</p> <p><sup>1</sup> Le produit d'une éventuelle dissolution et liquidation doit être réparti proportionnellement à la participation des parties à la convention.</p> <p><sup>2</sup> 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><b>Art. 19</b> Responsabilité</p> <p><sup>1</sup> Les cantons partenaires répondent des engagements des organismes responsables communs de manière subsidiaire et solidaire.</p> <p><sup>2</sup> Les cantons partenaires répondent des personnes qu'ils délèguent dans les organes intercantonaux.</p> <p><sup>3</sup> 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><b>Art. 20</b> 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><b>2. Acquisition des prestations</b></p>   |  |

| Texte de l'accord   | Commentaire   |
|---|---|
| <p><b>Art. 21</b> Formes de l'acquisition des prestations<br/>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><b>Art. 22</b> Participation de l'acquéreur des prestations<br/>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'audit. Les modalités concrètes de la participation sont fixées en détail dans les conventions concernées.</p>  |
| <p><b>Art. 23</b> Accès aux prestations</p> <p>1 Les demandeurs des cantons parties à une convention ont en principe tous les mêmes droits d'accès aux prestations.</p> <p>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.</p> <p>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><b>Art. 24</b> Echange d'informations<br/>Le fournisseur des prestations informe périodiquement les acquéreurs sur les prestations fournies.</p>   |   |
| <p><b>III. Compensation des charges</b></p>   |   |
| <p><b>1. Principes applicables à la fixation des indemnités destinées à la compensation des charges</b></p>   |   |
| <p><b>Art. 25</b> Calcul des coûts et des prestations</p> <p>1 Pour fixer les indemnités, les cantons établissent un calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible.</p> <p>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 le CDF<sup>2</sup> 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><b>Art. 26</b> Bilan des coûts et des bénéfices</p> <p>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>   |

<sup>2</sup> Conférence des directeurs cantonaux des finances (ed.), 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><b>2. Principes applicables aux indemnités</b></p>   |   |
| <p><b>Art. 27</b> 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><b>Art. 28</b> 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> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. droits de participation aux décisions et à la mise en oeuvre accordés ou demandés;</li> <li>b. accès garanti à l'offre de prestations;</li> <li>c. avantages et désavantages de site importants en lien avec la fourniture ou l'utilisation des prestations;</li> <li>d. transparence des pièces justificatives;</li> <li>e. rentabilité de la production des prestations.</li> </ul> | <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><b>Art. 29</b> 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><b>Art. 30</b> 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><b>IV. Règlement des différends</b></p>   |  |
| <p><b>Art. 31</b> 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'interler une action au sens de l'art. 120 al. 1 let. b de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral<sup>3</sup>.</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><b>Art. 32</b> 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><b>Art. 33</b> 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>   |  |

| <b>Texte de l'accord</b>   | <b>Commentaire</b>  |
|--|---|
| <p><b>Art. 34</b> Procédure formelle de médiation</p> <p><sup>1</sup> La CIC informe les parties de l'ouverture de la procédure formelle de médiation.</p> <p><sup>2</sup> 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 refusée 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><sup>3</sup> 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><sup>4</sup> 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><sup>5</sup> 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><sup>6</sup> 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><sup>7</sup> Elles s'engagent à verser au dossier judiciaire les documents de la procédure de conciliation.</p> |   |
| <p><b>V. Dispositions finales</b></p>  |   |
| <p><b>Art. 35</b> Adhésion et sortie</p> <p><sup>1</sup> L'adhésion à l'Accord-cadre prend effet par une communication à la CdC.</p> <p><sup>2</sup> 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><sup>3</sup> 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. 8 PFCO qui indique que les cantons ne peuvent demander la levée de la déclaration de force obligatoire générale avant cinq ans.</p> |
| <p><b>Art. 36</b> 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 PFCO.</p>   |
| <p><b>Art. 37</b> Durée de validité et abrogation</p> <p><sup>1</sup> 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  |
|---|--|
| <p>née.</p> <p>2 L'Accord-cadre devient caduc si le nombre des cantons adhérents tombe au-dessous de dix-huit.</p>  | <p>de 18.</p> <p>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.</p>   |
| <p><b>Art. 38</b> Révision de l'Accord-cadre</p> <p>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.</p>                | <p>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 16 cantons au moins l'approuvent.</p> |
| <p>Adopté par la Conférence des gouvernements cantonaux pour ratification par les cantons</p> <p>Berne, 24 juin 2005</p> <p>sig. Luigi Pedrazzini, cons. d'Etat<br/>Président</p> <p>sig. Camillus Braun<br/>Secrétaire</p> |  |