

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Fabienne Freymond Cantone et consorts, intitulée "A quelle sauce démocratique notre canton veut-il être mangé dans la thématique des agglomérations ?"

Rappel de l'interpellation

Environ les deux-tiers de la population suisse vivent et travaillent dans les agglomérations. Face à leur grande importance, la Confédération a lancé fin 2001 sa politique des agglomérations. Cette problématique est devenue concrète depuis que le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération est entré en vigueur au 1er janvier 2008 avec une base législative spécifique. Avec l'instrument "Programme d'agglomération - volet Transport et Urbanisation", la Confédération souhaite aider les agglomérations à résoudre leurs problèmes de transport. Aucun pan institutionnel n'a été pour l'heure développé de manière globale pour cadrer ces nouvelles frontières territoriales et ces compétences données à un éventuel nouveau niveau de pouvoir.

Parmi les projets d'agglomération encouragés par la Confédération, la plupart regroupe une multitude de communes, plusieurs cantons, voire plusieurs cantons et pays (agglomération franco-valdo-genevoise (FVG) par exemple). Au vu des délais fixés par la Confédération, et des enjeux, le développement de projets a été le fait des exécutifs et de leur administration, avec peu ou pas de relais parlementaires, à l'exception notable de l'agglomération fribourgeoise. Et l'on en vient au sujet de cette interpellation !

Une "Convention instituant le Groupement local de coopération transfrontalière en vue d'assurer la gouvernance du projet d'agglomération franco-valdo-genevois" est en discussion en ce moment. Au niveau parlementaire cantonal, personne n'a été consulté sur cette convention, que le Canton, au final, entend signer si l'on en croit les en-têtes. S'il faut saluer la dynamique en marche visant une gouvernance des agglomérations, ce projet de convention suscite de nombreuses questions, objets de cette interpellation. A noter que le parlement est déjà en attente d'un rapport du Conseil d'Etat sur le postulat de M. Mahaim "visant à dégager les conditions favorables à une véritable politique des agglomérations" qui, début 2008, demandait au Conseil d'Etat de "fournir aux communes des agglomérations des outils institutionnels et juridiques pour collaborer, piloter et participer aux décisions." Par ses réponses, sans aucun doute, le Conseil d'Etat va pouvoir soit partager, soit développer sa vision sur la politique institutionnelle liée aux agglomérations. Voici donc les points à éclairer liés à ce projet de convention FVG:

1. *Pour comprendre le fonctionnement du Conseil d'Etat sur ce dossier, qui porte la thématique de la gouvernance des agglomérations, et particulièrement des agglomérations transfrontalières, au sein du Conseil d'Etat ; le responsable des institutions, celui de l'aménagement du territoire, ou celui des affaires extérieures ?*
2. *Quel rôle entend réserver le Conseil d'Etat au parlement cantonal quant à ce projet de gouvernance transfrontalière ? Entend-il consulter la commission des affaires extérieures ? Et/ou les communes concernées par le projet ? Quelles sont les étapes législatives prévues au niveau cantonal ?*
3. *Dans ce projet de convention, la gouvernance n'est que le fait de membres des exécutifs. Alors que le Canton de Vaud vient de voter la Convention pour la participation des parlements, la CoParl, pourquoi aucune mention, aucune intégration de cet instrument parlementaire, n'est faite dans ce projet de convention ? Est-ce que la vision du gouvernement est que seuls des membres des exécutifs doivent conduire et contrôler les projets d'agglomération ?*
4. *Des Assises transfrontalières franco-valdo-genevoises ont eu lieu le 4 juin dernier à Genève, réunissant des élus de tous niveaux politiques parmi les régions concernées. Ces Assises ont abouti à une résolution, disant notamment qu'elles devaient être pérennisées ; une Commission transfrontalière, composée de 32 membres au global, tous élus cantonaux du côté suisse, a été créée à la suite afin de préparer les prochaines Assises. Comment le Conseil d'Etat entend-il inclure cette réalité, soit cette Commission transfrontalière et ces Assises régulières, dans sa propre construction institutionnelle autour de l'agglomération FVG ?*
5. *Autre question sur les compétences : le Conseil régional du district de Nyon est mentionné comme signataire. Or, cette association de communes ne regroupe pas toutes les communes vaudoises membres de l'agglomération franco-valdo-genevoise d'une part. D'autre part, les statuts liant ces communes dans cette association ne sont pas clairs s'ils permettent ou non, à cette association de signer des conventions telles que celle objet de cette interpellation. Peut-on donc élever le Conseil régional du district de Nyon comme signataire direct de cette convention ? Et comment les communes membres de cette association vont-elles donner leur accord pour cette participation indirecte de leur part dans cette gouvernante d'agglomération ? Et les communes non-membres de cette association ?*
6. *Le canton de Vaud, dans cette agglomération, aurait droit à 4 élus, 3 du Conseil Régional et 1 du canton. Comment l'Etat sera-t-il représenté ?*
7. *La question est aussi ouverte pour les 3 représentants du Conseil régional : qui seront-ils, et comment seront-ils élus ? Comment représenteront-ils la population de l'ensemble du district de Nyon, y compris celle dont les communes ne font pas partie du Conseil régional ?*
8. *Comment le canton se situe-t-il par rapport au projet de convention instituant une présidence genevoise pérenne ?*
9. *Et enfin quels moyens se donne ou entend se donner l'Etat de Vaud pour suivre le développement des projets liés à l'AFVG ? Quels sont les moyens qu'il se donne pour suivre*

le PALM, en comparaison ?

Si c'est certainement une bonne chose que les gouvernements avancent sur cette thématique des agglomérations et posent quelques préceptes, il doivent se rendre compte que, le plus tard seront impliqués les représentants des parlements cantonaux, le plus dur il sera de leur faire accepter des changements quant à leur rôle. Rappelons-nous que les élus des parlements cantonal et communal sont les représentants les plus directs, dans notre système démocratique, de la population. La construction institutionnelle des agglomérations doit prendre en compte cette donnée fondamentale.

Suivant les réponses du Conseil d'Etat, il s'agira donc pour notre parlement de se déterminer s'il est d'accord avec le rôle que lui réserve le Conseil d'Etat dans ces conventions d'agglomération, et celle-ci en particulier. L'échange de vue entre les différents pouvoirs devrait dans tous les cas permettre d'enrichir la réflexion et de définir, ensemble, des institutions qui répondent au mieux au besoin d'efficacité, mais aussi de représentativité, qu'exigent ces nouveaux espaces territoriaux que sont les agglomérations. Pour notre part, il est essentiel que les élus cantonaux et communaux soient étroitement liés à ce processus de nouvelle construction institutionnelle et à la gouvernance de ces nouveaux espaces territoriaux.

Ne souhaite pas développer.

Réponse

Le Conseil d'Etat tient au préalable à rappeler les principes suivants sur les rapports entre gouvernement et parlement en matière d'affaires extérieures.

Les gouvernements et les parlements disposent de compétences complémentaires en matière de politique extérieure. Historiquement et de manière générale, si les conventions administratives (ou "contrats administratifs" (art. 121 al. 3 Cst. VD) sont du ressort des gouvernements, les conventions législatives (ou "concordats") que les cantons passent entre eux sont soumises à l'approbation de leurs parlements (art. 103, al. 2 Cst. VD), à moins de compétences déléguées aux gouvernements dans un texte approuvé par les parlements. Par contre, la phase d'élaboration des conventions, soit leur négociation, est traditionnellement l'affaire exclusive des gouvernements. Dans ce schéma, le rôle des parlements se limite à approuver ou à ne pas approuver les textes, sans avoir la possibilité de participer à leur élaboration. Confrontés à une augmentation du nombre des conventions intercantionales, qui plus est dans des domaines toujours plus vastes, un nouvel équilibre a dû être trouvé. Ceci afin de mieux tenir compte des rôles et compétences respectifs des parlements et des gouvernements, tout en préservant le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, de même que l'attribution constitutionnelle du pouvoir législatif aux parlements et du pouvoir exécutif aux gouvernements.

C'est dans ce contexte qu'a été élaborée sur le plan romand 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", communément appelée "Convention des conventions" entrée en vigueur le 23 avril 2002. Celle-ci fixait les modalités d'adoption des conventions et définissait la manière dont les Parlements contrôlaient l'activité d'organismes intercantonaux, grâce à des commissions interparlementaires de contrôle. Depuis le 1er janvier 2011, la Convention des conventions a été remplacée par la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl). Tout comme la Convention des conventions, la CoParl régit l'intervention des Parlements des cantons contractants dans la procédure d'élaboration, de ratification, d'exécution et de modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger.

Selon l'art. 7 CoParl, les dispositions traitant de la procédure d'adoption de conventions intercantionales

ne sont applicables que dans les cas où la conclusion ou la ratification d'une convention intercantonale est soumise à l'approbation du Parlement dans au moins deux des cantons contractants.

A partir de ce rappel, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions de l'interpellatrice:

1. Pour comprendre le fonctionnement du Conseil d'Etat sur ce dossier, qui porte la thématique de la gouvernance des agglomérations, et particulièrement des agglomérations transfrontalières, au sein du Conseil d'Etat ; le responsable des institutions, celui de l'aménagement du territoire, ou celui des affaires extérieures ?

La question relève des relations extérieures du canton tout en touchant les affaires des départements mentionnées. C'est au Conseil d'Etat de traiter les questions de principe dans cette situation.

2. Quel rôle entend réserver le Conseil d'Etat au parlement cantonal quant à ce projet de gouvernance transfrontalière ? Entend-il consulter la commission des affaires extérieures ? Et/ou les communes concernées par le projet ? Quelles sont les étapes législatives prévues au niveau cantonal ?

Le projet de convention est soumis à la ratification du Grand Conseil, selon une procédure en deux étapes.

Dans une première étape, selon l'art. 60, al. 1er LGC, avant de conclure un traité avec l'étranger ou une convention intercantonale auquel sont associés plusieurs cantons, et dont l'approbation est soumise au référendum, le Conseil d'Etat soumet à temps et de manière complète le résultat des négociations au Bureau du Grand Conseil, qui saisit la commission thématique en charge des affaires extérieures (ou une autre commission selon l'art. 63 LGC). La commission thématique en charge des affaires extérieures (CTAE) peut prendre position ou y renoncer dans un délai fixé par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat informe la commission de la suite donnée à ses prises de position.

La ratification parlementaire a lieu dans une seconde étape, soit une fois que le projet de convention a été adopté par l'organe intergouvernemental, lequel aura pu prendre en compte les résultats des démarches effectuées dans la première étape. Avant d'adopter formellement le décret de ratification proposé par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil prend encore l'avis de la CTAE sur le projet final.

La version définitive de la Convention instituant le groupement local de coopération transfrontalière doit encore être envoyée au Conseil d'Etat. L'ensemble des signataires de cette convention doivent mettre en œuvre leur procédure interne d'approbation de ce texte.

Dès que le projet sera abouti, il sera soumis conformément à la procédure décrite précédemment.

S'agissant de la consultation des communes, l'Etat s'assurera que le Conseil Régional du District de Nyon conduira la procédure de consultation au niveau communal et intercommunal.

3. Dans ce projet de convention, la gouvernance n'est que le fait de membres des exécutifs. Alors que le Canton de Vaud vient de voter la Convention pour la participation des parlements, la CoParl, pourquoi aucune mention, aucune intégration de cet instrument parlementaire, n'est faite dans ce projet de convention ? Est-ce que la vision du gouvernement est que seuls des membres des exécutifs doivent conduire et contrôler les projets d'agglomération ?

Sur le plan intercantonal, les conventions conclues par le Canton de Vaud sont soumises à la convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl). Celle-ci prévoit notamment à son article 7 que les "dispositions du présent chapitre sont applicables dans les cas où la conclusion ou la ratification d'une convention intercantonale est soumise à l'approbation du Parlement dans au moins deux des cantons contractants".

Concernant le canton de Genève, le Grand Conseil du Canton de Genève a adopté, le 14 novembre 2008, la loi relative aux organismes de coopération transfrontalière (LOCT), qui

autorise le Conseil d'Etat à approuver, par voie d'arrêté les statuts de tout organisme de coopération transfrontalière créée sur son territoire.

Dans la mesure où la convention projetée instituant le Groupement local de coopération transfrontalière "Projet d'agglomération franco-valdo-genevois en vue d'en assurer la gouvernance" ne sera pas soumise à l'approbation du Parlement du Canton de Genève, elle n'entre pas dans le champ d'application de la CoParl, qui implique la soumission à l'approbation du Parlement dans deux cantons au moins.

En revanche, les modalités procédurales prévues pour le Canton de Vaud par les art 60 et suivants de la loi sur le Grand Conseil (LGC) qui décrivent les compétences de la Commission thématique en charge des affaires extérieures de rang législatif (CTAE), en matière de conventions de rang législatif restent pertinentes.

4.Des Assises transfrontalières franco-valdo-genevoises ont eu lieu le 4 juin dernier à Genève, réunissant des élus de tous niveaux politiques parmi les régions concernées. Ces Assises ont abouti à une résolution, disant notamment qu'elles devaient être pérennisées ; une Commission transfrontalière, composée de 32 membres au global, tous élus cantonaux du côté suisse, a été créée à la suite afin de préparer les prochaines Assises. Comment le Conseil d'Etat entend-il inclure cette réalité, soit cette Commission transfrontalière et ces Assises régulières, dans sa propre construction institutionnelle autour de l'agglomération FVG ?

La question de la gouvernance d'une entité impliquant deux cantons et deux pays est forcément épineuse. L'instauration d'une commission transfrontalière constitue la réponse permettant de mettre en place une coordination des exécutifs concernés. S'agissant du contrôle de l'action de ces exécutifs, les outils classiques que constituent le contrôle des dépenses et le cadre légal des compétences conviennent toujours. En ce sens, il existe bel et bien un contrôle démocratique dans les processus de décision. Pour le surplus, il importe que l'information aux législatifs soit régulière et complète. Il faudra ainsi veiller tout particulièrement à la qualité des échanges entre les représentants des cantons dans l'agglomération et les exécutifs cantonaux, respectivement les législatifs cantonaux.

5.Autre question sur les compétences : le Conseil régional du district de Nyon est mentionné comme signataire. Or, cette association de communes ne regroupe pas toutes les communes vaudoises membres de l'agglomération franco-valdo-genevoise d'une part. D'autre part, les statuts liant ces communes dans cette association ne sont pas clairs s'ils permettent ou non, à cette association de signer des conventions telles que celle objet de cette interpellation. Peut-on donc élever le Conseil régional du district de Nyon comme signataire direct de cette convention ? Et comment les communes membres de cette association vont-elles donner leur accord pour cette participation indirecte de leur part dans cette gouvernante d'agglomération ? Et les communes non-membres de cette association ?

Le Conseil d'Etat a approuvé les statuts du Conseil régional du district de Nyon (CDRN) le 29 septembre 2010. Les communes non membres de cette association sont au nombre de quatre (Bassins, Crans-Près-Celigny-ESSERTINES et Bursinel), ces deux dernières faisant partie du district de Nyon depuis le 1er janvier 2008 suite au découpage des districts. Aucune de ces communes n'est à ce jour impliquée dans le projet d'agglomération directement.

Les statuts de l'association disposent à l'article 5 alinéa 1 comme buts principaux "la coordination avec les régions voisines, suisse et étrangère". avec bien sûr la réserve de la compétence des autorités cantonales. Dans ce cadre, l'art 18 de statuts du CRDN octroie au Conseil intercommunal la compétence pour les actes principaux de cette association. Par ailleurs selon l'art 119 de la Loi sur les Communes (LC) "le conseil intercommunal joue dans l'association le rôle du Conseil général ou communal dans la commune". Cela implique que les décisions sur les actes de collaboration découlant

du projet de convention et de la participation à l'OCT_AFVG relèveront de la compétence du Conseil intercommunal ou du Comité de direction, en fonction des attributions faites à ces organes respectifs aux art. 18 et 26 des statuts, sous réserve de la haute surveillance exercée par le Conseil d'Etat.

La participation du CRDN à l'OCT-AFVG par l'adhésion à la convention instituant cet organisme transfrontalier doit être approuvée par le Conseil d'Etat et ce conformément à l'art 3a LC.

Le Collège exécutif répond devant le Conseil intercommunal du CRDN et dès lors doit répondre de ses actes.

Les communes non membres de cette association ne sont pas impliquées dans le projet AFVG, Dans l'hypothèse où elles seraient concernées, des conventions de collaboration peuvent être établies, ce qui du reste est usuel dans la pratique actuelle et concernent beaucoup d'autres domaines.

6. Le canton de Vaud, dans cette agglomération, aurait droit à 4 élus, 3 du Conseil Régional et 1 du canton. Comment l'Etat sera-t-il représenté ?

D'une manière générale, les entités concernées sont représentées par des élus. A partir de là, c'est bel et bien un membre du Conseil d'Etat qui doit représenter le canton au sein de l'agglomération, ce d'autant plus que celui-ci agit en tant que coprésident de l'agglomération. Au surplus, désigner un autre représentant impliquerait des tâches d'information réciproques lourdes. Il n'y a qu'à penser ici au fait que le Chef du DEC préside déjà le plan directeur régional du district de Nyon.

7. La question est aussi ouverte pour les 3 représentants du Conseil régional : qui seront-ils, et comment seront-ils élus ? Comment représenteront-ils la population de l'ensemble du district de Nyon, y compris celle dont les communes ne font pas partie du Conseil régional ?

Dans l'état actuel de nos connaissances, ce seront trois délégués de la Région qui seront des membres du Comité de Direction et plus précisément le Président, le responsable du développement territorial ainsi que le responsable du développement économique.

Les membres du comité de direction ainsi que le président du CODIR, sont élus par le Conseil intercommunal en début de législature.

Avec les communes qui ne sont pas membres le Conseil régional propose une convention de collaboration qui autorise l'association régionale à mener sa mission de coordination du développement régional. Cette convention est déjà en place depuis cinq années avec la commune de Crans-près-Céligny. Sur les quatre communes restantes, trois d'entre-elles ont annoncé engager une procédure d'adhésion pour le début de la prochaine législature.

8. Comment le canton se situe-t-il par rapport au projet de convention instituant une présidence genevoise pérenne ?

La Convention instituant le groupement local de coopération transfrontalière est conclue pour une période de cinq ans. Le canton de Genève est le représentant de l'agglomération face à la Confédération il est donc logique que la présidence soit assurée par ce canton. Par ailleurs, il faut relever que le Président est assisté de sept vice-présidents représentant chacune une partie.

9. Et enfin quels moyens se donne ou entend se donner l'Etat de Vaud pour suivre le développement des projets liés à l'AFVG ? Quels sont les moyens qu'il se donne pour suivre le PALM, en comparaison ?

Le Grand Conseil a adopté la première adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn) le 16 novembre 2010 pour sa part, le Conseil d'Etat a adopté une modification de la partie opérationnelle du PDCn le 24 novembre 2011. Ces adaptations, en cours d'examen à la Confédération, concernent notamment une nouvelle fiche régionale R15 – Agglomération franco-valdo-genevoise et Région de Nyon, qui contient la mesure suivante:

"Le Canton soutient le projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG) et le plan directeur

régional du district de Nyon ainsi que leur mise en œuvre dans le sens des Objectifs et Principes de localisation arrêtés en partenariat avec les régions et les communes. Il co-préside le comité de pilotage (COPIL) du projet d'agglomération et participe aux groupes techniques chargés de l'élaboration et la mise en oeuvre des projets. Il participe au financement de certaines études et mesures. Il participe au financement du bureau d'agglomération et est membre du Comité régional franco-valdo-genevois (CRFG)."

La mesure R11 – Agglomération Lausanne-Morges est similaire.

Dans le détail, le montant de la partie vaudoise concernant les études du PAFVG (selon une clé de répartition établie par rapport à la population des cantons de VD et GE, ainsi que de la France voisine) a été de CHF 780'000 pour la période 2008-2010. Le Canton a contribué à hauteur de CHF 355'000 (CHF 240'000 – par le SDT et CHF 115'000 – par le SELT) au titre de projet d'agglomération et à hauteur de CHF 60'000 au titre du programme Interreg – VD. Le CRDN a participé à hauteur de CHF 266'000 et la Ville de Nyon à hauteur de CHF 99'000. La participation cantonale totale pour cette période s'est donc élevée à CHF 415'000.- (agglomération et Interreg), soit 53% du montant total de la part vaudoise au projet d'agglomération.

Il faut en outre ajouter la participation cantonale au cofinancement de ressources humaines extérieures à l'administration cantonale. En effet, le PAFVG bénéficie d'une contribution cantonale via la LADE de CHF 506'665.- pour la période 2008-2012. Cette somme couvre 50% du poste de chef de projet (CHF 390'000.- sur la période 2008-2012, soit CHF 78'000.- /an) et de celui d'ingénieur urbaniste (CHF 116'700.- pour la période 2010-2012, soit CHF 38'900.-/an). Ces postes sont rattachés administrativement au CDRN.

Il est difficile de procéder à une comparaison des frais d'étude notamment par le fait que les études liées aux projets d'axes forts transports publics sont beaucoup plus importantes pour le PALM que pour la partie vaudoise du PAVG (projets essentiellement genevois et français).

En ce qui concerne le financement de ressources humaines extérieures, la part cantonale s'élève à CHF 215'000.- par an pour le PALM et à CHF 116'900.- par an pour le PAFVG.

Il faut finalement relever la participation importante de l'administration cantonale par la mise à disposition de ressources humaines dans le suivi de tous les projets d'agglomération sont principalement concernées le SDT, SM, SELT, SR, SEVEN et SECRI.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 avril 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean