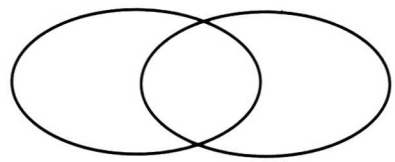
André Gavillet

La collaboration intercantonale

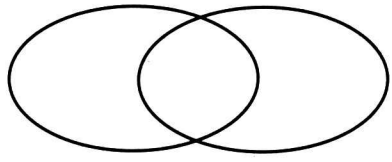


Du concordat au traité

Domaine Public
numéro spécial 1386

André Gavillet

La collaboration intercantonale



Du concordat au traité

Domaine Public
numéro spécial 1386

Rédacteur responsable:
Jean-Daniel Delley
Conception et mise en page:
Géraldine Savary et Françoise Gavillet
Responsable administrative:
Murielle Gay-Crosier
Administrateur délégué:
Luc Thévenoz
Impression:
Imprimerie des Arts et Métiers SA, Renens

Abonnement annuel: 90 francs
Étudiants, apprentis: 60 francs

Domaine Public – Hebdomadaire romand
Rue Saint-Pierre 1 – Case postale 2612
1002 Lausanne

Tél. 021/312.69.10
Fax 021/312.80.40
E-mail domaine.public@span.ch
CCP 10-15527-9
Site: http://www.domainepublic.ch

Compris dans l'abonnement à *Domaine Public*,
ce numéro 1386 peut également être
obtenu auprès de la rédaction,
au prix de 5 francs plus les frais de port.

Note liminaire

L'UNION VAUD-GENÈVE, un remodelage du nord-ouest du pays regroupant les deux Bâle, Soleure et des morceaux d'Argovie, un canton de Suisse centrale, un nouveau découpage de la Suisse en une dizaine de cantons. Les idées ne manquent pas qui toutes se proposent de renouveler la structure fédérale. Objectif déclaré: améliorer l'efficacité des collectivités cantonales et leur donner une véritable stature face à l'État central.

À l'évidence les cantons – grands comme petits – peinent à accomplir certaines de leurs tâches et celles dont Berne leur délègue l'exécution. Les besoins quotidiens d'une population mobile et exigeante se heurtent aux frontières dessinées par l'histoire.

À *Domaine Public*, nous suivons avec attention ce dossier. Au sein de la rédaction, les avis divergent, les idées ne sont point encore arrêtées. Le sujet recèle en effet une grande complexité. Trop de géomètres se profilent sur ce terrain, alors que cette matière exige d'abord de l'esprit de finesse. On ne remplace pas un équilibre subtil par un couper-coller abstraitement rationnel.

Dans ce numéro spécial, André Gavillet présente un essai sur la politique extérieure cantonale, outil d'une collaboration renouvelée. Cette idée originale devrait susciter le débat, un débat que nous poursuivrons par d'autres analyses et prises de position. Les vôtres sont bien sûr les bienvenues.

Jean-Daniel Delley, rédacteur responsable

Avant-propos

Les cantons sont remis en cause. Historiquement ils remontent au moyen-âge, mais ce titre d'ancienneté leur est imputé à charge: ils seraient moyenâgeux. On les dit marqués par le temps; ils datent, étriqués dans leurs frontières aussi artificielles que le découpage d'un puzzle. Les cantons seraient cantonnés et cantonalistes.

Même si la critique a pris des allures de provocation, comme la proposition de fusionner Vaud et Genève, inutile de la considérer comme blasphématoire. Les institutions politiques appartiennent à l'ordre de la création continue. Paul Valéry disait pompeusement que les civilisations se savent mortelles, que dire alors d'une aussi modeste structure? Au XXe siècle un canton nouveau est né, le Jura, un autre (ou deux, trois) pourrait disparaître. De surcroît ils sont tous soumis à l'expansion du pouvoir central. Bref, ils doivent répondre jour après jour à l'exigence constante de justifier leur raison d'être.

Mais, dans cette mise à jour, il convient de ne pas oublier qu'ils font partie de notre identité, qu'ils contribuent à nous donner un autre statut que celui d'individus interchangeables, qu'ils rendent possible une politique de proximité, qu'ils nous ont permis d'échapper, contrairement à nos voisins, à l'emprise de l'Etat-nation jacobin. L'équilibre fédéral est une réussite historique, subtile, au fonctionnement délicat. Avant d'y porter atteinte, il est impératif d'examiner d'abord les chances de renouvellement. Elles passent par des formes de collaboration intercantonale plus inventives. C'est le but de cet essai d'en faire la proposition.

L'ébranlement

Le monde a changé, la planète est villageoise. La description de la mondialisation est objet de dissertations abondantes auxquelles on se référera, comme l'on dit, pour plus de détails afin de faire, ici, court. Toutefois, dès le départ, ne pas se laisser entraîner par une déduction implicite: si tout bouge, il faut suivre le mouvement. Méthode usuelle pour vendre n'importe quoi. Dans le vent, il y a du vent.

Nous subissons d'abord un changement d'optique géopolitique. Se sont constitués de nouveaux ensembles, grands comme des empires. La carte du monde se lit à une autre échelle. Nous en gardons une persistance rétinienne. La mobilité, donc l'espace-temps, ou encore le direct des télécommunications mettent les antipodes à portée d'avion ou de télévision et les tropiques dans notre assiette. L'économie s'est adaptée à ces nouvelles dimensions du commerce et de la production, à commencer par les sociétés suisses. On rappelle que nous détenons le record mondial, par tête d'habitant, des capitaux placés ou investis à l'étranger, qu'un million et demi de travailleurs sont occupés par des entreprises suisses hors de nos frontières, que UBS et Novartis ont voulu se hisser dans le top ten mondial et que leur chiffre d'affaires est infiniment supérieur au budget de la Confédération, pour ne pas parler de la taupinière du canton qui les héberge. Dans leur recherche de rationalisation, les entreprises ont introduit la chasse aux doublons. Il serait contre-productif selon ce principe que, dans un faible rayon, deux employés s'appliquent à la même tâche. Et ceux-là mêmes qui critiquent cette implacabilité de l'économie en sont politiquement influencés. Vingt-six cantons obligent à faire vingt-six fois la même chose. (Mais cette logique critique conduirait à dire: une seule fois suffirait. Et tous n'osent pas faire l'apologie de la centralisation.)

Les répercussions de la mutation mondiale s'observent aussi à l'intérieur des frontières. Les inégalités entre cantons se sont creusées. Le descriptif est éloquent; où sont les grands cabinets d'af-

faires, les agences publicitaires, les hauts lieux culturels, le siège des médias, des grandes banques, l'aéroport intercontinental, les universités, la médecine de pointe? Quel écart entre Obwald et Zurich! Plusieurs petits cantons sont gouvernés par des magistrats qui ne doivent que la moitié de leur temps à leur fonction; ils ont les apparences d'un pouvoir étatique communalisé.

Mais les cantons forts, ceux qui détiennent un beau jeu, sont déjà à l'épreuve de nouveaux problèmes. Quoique riches, ils découvrent que certaines tâches sont au-dessus de leurs ressources. Plusieurs enseignements universitaires ne sont pas assez étoffés. Jusqu'où conduire la recherche médicale? Avec qui développer l'informatisation? Curieusement, ce sont les grands qui se posent la question de la fameuse masse critique, alors que les petits assument leurs limites sans plus d'ambition.

La population toujours plus urbanisée, à forte proportion d'étrangers, fait sauter le cadre de la ville au profit de l'agglomération qui apporte ses problèmes spécifiques: transports, encadrement, drogue. Ce bouleversement démographique induit une autre vision des structures politiques. À la hiérarchie classique des pouvoirs: État, canton, commune, s'oppose un autre ordre: Europe, région, agglomération.

La mutation mondiale, européenne, interne est évidente. Constat incontestable! Le défi est donc d'en tirer les conséquences politiques.

Contre-pied

La petitesse géographique ou démographique n'empêche pas de participer efficacement au concert des nations; il n'y a pas que des contrebasses dans un orchestre. Le Luxembourg est moins peuplé que le canton de Genève, mais, utilisant habilement le courant européen et parfois même en abusant, il joue un rôle politique et financier d'importance. L'Islande, encore moins peuplée, a trouvé l'énergie de développer un haut niveau de civilisation sur un sol ingrat, à une latitude rébarbative. Elle a, lors des négociations sur l'EEE, impressionné par sa fermeté à défendre ses droits de pêche, pour elle vitaux. L'Estonie, qui pèse un équivalent de Suisse romande, a prouvé, une fois sa souveraineté retrouvée, sa capacité à conduire son redressement économique. Elle a été retenue comme candidate au prochain élargissement de l'Union européenne. En Suisse même, on s'étonnera, vu son faible poids démographique, de la capacité d'Appenzell à alimenter la Confédération en personnel de haut niveau; Arnold Kohler, conseiller fédéral, Jacob Kellenberger, secrétaire d'État, Ruth Metzler, conseillère fédérale, si l'on se limite à l'actualité. De petites entités politiques, loin d'être écrasées par un grand ensemble, peuvent trouver, si elles sont reconnues et respectées, les conditions d'un rayonnement multiplié.

De surcroît cette petitesse et cette multiplicité cantonale s'expliquent par les données géographiques et physiques. Le compartimentage est une résultante de la morphologie alpine et préalpine. Près du moyeu, les rayons dessinent des triangles étroits et de faible superficie, alors que les surfaces sont larges en circonférence. La Suisse et ses cantons sont constitués d'unités proches du moyeu. Sa réussite politique, c'est d'avoir fait de ce cloisonnement une structure, une alliance, une confédération. Certes la technique moderne a en quelque sorte nivelé les Alpes. Plus besoin du diable pour franchir sur un pont le Gothard; la montagne n'est plus escaladée:

au bout du tunnel, la mer. Pourtant la géographie impose toujours ses contraintes et la modération du trafic alpin n'est pas par hasard un des points d'affrontement aigu avec l'Europe des plaines.

Et ceux qui vont chercher dans les pays voisins les régions «de bonne dimension», comme on les trouve en Allemagne, en Grande Bretagne, en Espagne, en Italie et, mais plus artificiellement pour quelques-unes, en France, sont-ils conscients qu'elles tiennent leur vitalité, non d'une décision administrative, mais d'un passé lointain et d'une unité géographique? Plusieurs ont l'âge des cantons. L'exemple des régions européennes, loin de dévaloriser les cantons, les conforte. Elles ne sont pas, elles modernes, eux dépassés. Tous sont enracinés.

Et que signifie ce sport moderne: la chasse aux doublons? La même tâche peut être exécutée avec plus de savoir-faire ici que là. Au risque du répétitif, il faut opposer les chances d'une émulation ou d'une expérimentation ou d'une meilleure répartition des responsabilités. Que veut-on au juste: rationaliser ou favoriser la diversité?

Certes, la diversité n'est pas, à tous les coups, synonyme d'originalité créative. Elle peut couvrir aussi la suffisance des notables locaux, la mesquinerie, la courte vue, voire l'intolérance. Plusieurs créateurs ont éprouvé le besoin d'une scène plus large. Les Vaudois Benjamin Constant ou Félix Valotton sont devenus Français sans déchirement, comme les Neuchâtelois Cendrars ou Le Corbusier. Refuser l'adoption et l'assimilation française, mais aussi la petitesse mentale locale, c'est le thème majeur de la vie et de l'œuvre de Ramuz. Mais, jugé avec recul, le bilan cantonal est positif.

Genève, qui a su conquérir et défendre très tôt son indépendance, affiche une réussite historique renouvelée au cours des siècles: haut lieu du protestantisme, grande cité industrielle horlogère donnée en modèle flatté et flatteur dans l'*Encyclopédie* de Diderot, cité internationale. Le parcours est exceptionnel. Il n'aurait pas été possible sans souveraineté politique. Les cités savoyardes ou franc-comtoises comparables n'ont pas connu le même destin. Absorbées par l'État français centralisé, Chambéry ou Dôle ont longtemps végété. Loin de provoquer un amenuisement, la multiplicité des cantons sur un petit espace a créé une densité économique, culturelle exceptionnelle en comparaison internationale.

Et si l'on prend le problème de moins haut, comment ne pas être impressionné aujourd'hui encore par l'inventivité de certains cantons: l'organisation scolaire du Tessin étonne plus d'un par son au-

dace et ses résultats, ne serait-ce que dans la maîtrise de l'apprentissage des langues, notamment de l'allemand? Comment ne pas admirer Bâle-Ville qui a vu bâtir par Botta et Piano, cette décennie même, deux musées de niveau international?

Neuchâtel, mais aussi par-dessus les frontières tout le Jura, a été porteur de l'industrie horlogère dont Genève aujourd'hui n'est plus que la façade marchande de luxe. L'horlogerie a inspiré des relations de partenariat syndical originales qui ont contribué à surmonter crises et mutations.

Même l'*Urschweiz,* que les Romands dans leur suffisance identifient au pays des *Neinsager,* parlant un dialecte barbare et sonore d'hallebardiers dessinés par Urs Graf, révèle une ouverture souvent méconnue. Uri a imposé l'italien comme deuxième langue enseignée. Nidwald (peut-être à coups de facilités fiscales) s'est haussé au rang des cantons du peloton de tête financier. Lucerne a trouvé les ressources pour bâtir une salle de musique digne de sa réputation internationale. L'énergie politique, mesurée à la maîtrise des finances publiques, s'est affirmée dans la majorité des cantons plus fortement qu'à Genève ou Vaud, qui supportent mal ou fuient en avant ce classement rendu possible par la diversité cantonale.

La démultiplication cantonale, en autorisant la comparaison des mérites et des succès, est aussi une épreuve de vérité.

Frontières et collaboration de voisinage

On parle souvent de frontières cantonales avec en tête des images d'atlas scolaires; les vingt-six cantons bien découpés, imbriqués, chacun ayant sa couleur propre. Dès lors, comme il est tentant de recomposer le tableau! Six ou sept grands cantons, regroupés, réduiraient la longueur des frontières internes et simplifieraient la palette.

Nous ne sommes toutefois plus en 1847. Les péages ont été abolis. L'économie révèle des pôles qui ignorent les découpes cantonales, comme le démontre toute campagne publicitaire. Là où subsistaient encore quelques chasses gardées cantonales, liées à la reconnaissance des titres et des certificats professionnels, la loi sur le marché intérieur a démantelé ces derniers protectionnismes.

Les prétendues frontières définissent simplement l'espace où s'exerce une souveraineté et ses compétences. Elle demeure d'importance, même si la législation fédérale et la jurisprudence du Tribunal fédéral l'encadrent étroitement: fiscalité, organisation territoriale, administrative, sanitaire, scolaire, promotion culturelle, sécurité, structure judiciaire, soutien social, etc. Il peut en résulter d'évidentes complications: l'entreprise qui a une succursale dans chaque canton découvre la subtilité du calcul des répartitions fiscales intercantonales! Mais cela n'a en rien freiné l'essor économique. Au contraire, les sociétés (même étrangères) ont une aptitude remarquable à jouer, à leur profit, sur les différences ou les avantages fiscaux de cantons portés (il faudra y remédier) à la sous-enchère.

Toutefois le voisinage, s'il se veut bon, requiert des règles acceptées d'un commun accord. Les exemples de cette coopération de simple bon sens, présentés ici en vrac et sans ordre d'importance, sont innombrables. Les cantons, riverains des lacs, l'expérimentent

au quotidien: combien de pêcheurs professionnels? Nature des filets, dimension des ports de petite batellerie, etc. La protection d'un environnement qui, eau, air ou sol, ignore les frontières politiques, exige aussi cette coordination. Et même si la Confédération (bientôt l'Europe) veille pour qu'il n'y ait pas de lacunes dans l'action commune, il faut encore sur le terrain organiser l'application des ordonnances. L'exécution du droit fédéral, son interprétation, sont d'ailleurs, paradoxalement, à ce niveau inférieur, source d'échanges intercantonaux. Le découpage des démarcations contraint aussi à des échanges de bons procédés, même dans des domaines essentiels. Les enfants de Chavannes-les-Bois (VD) fréquentent les écoles publiques genevoises, ceux de la Nouvelle-Censière (VD) sont scolarisés sur Neuchâtel et ceux de La Cure (VD) pour les niveaux élémentaires sont pris en charge aux Rousses (France).

L'informatique est un facteur naturel de collaboration ou d'échanges de systèmes; bibliothèques, fichiers de police... Les applications communes peuvent toucher les domaines les plus variés. On dira la même chose pour des formations spécialisées comme, par exemple, si l'on fait dans le détail, les inspecteurs de chauffage.

Il va de soi que les université qui accomplissent une tâche à la fois cantonale, intercantonale et nationale sont le champ naturel de collaborations et de conventions. Et déjà l'enseignement gymnasial qui conduit à une maturité fédérale.

Les cantons se regroupent encore pour préparer certaines décisions fédérales d'importance (Chambre des Cantons), pour défendre et illustrer scientifiquement le fédéralisme (Institut du fédéralisme), pour participer à la politique européenne du Conseil fédéral (Groupe de contact).

Ils confrontent leurs intérêts dans des associations diverses, quelques-unes institutionnalisées: CGSO (Conférence des cantons de Suisse occidentale); CTJ (Communauté de travail du Jura). D'autres sont internationales, comme la COTRAO (Communauté de travail des Alpes occidentales) ou la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman.

Ajoutons des rencontres dites de travail des chefs de Département, ou des chefs de service à l'échelle suisse ou romande ou latine. Chaque canton invite à tour de rôle. C'est un jour de détente hors du quotidien, un tournus confédéral pour découvrir son pays, une amicale à la fois cordiale, utile et superficielle.

Ainsi entre les ajustements de voisinage et l'entretien des liens confédéraux, l'activité semble intense. Si l'on souhaite un descriptif et un recensement complet, qu'on se reporte au rapport du Conseil d'État vaudois sur les affaires extérieures (juin 1997). Cent pages sont consacrées à cet inventaire. On imagine à cette lecture la charge des agendas. Le fédéralisme multiplie les exécutants et par conséquent les coordinateurs. Mais est-ce une politique extérieure?

Les concordats

Les critiques sur la collaboration intercantonale se focalisent en général sur les concordats, jugés législativement lourds et, s'ils mettent en place des institutions communes, d'un contrôle démocratique difficile.

Pourtant le recours au concordat n'est pas toujours nécessaire. Les exécutifs disposent de larges compétences. Il ne tient qu'à eux d'en user de manière coordonnée. Par exemple une centrale d'achats commune aux hôpitaux universitaires (Vaud, Genève ou même tous les hôpitaux suisses) peut être envisagée par simple décision politique. Vaud et Genève l'ont réalisée malgré l'échec du Rhuso. D'autres champs d'application seraient largement ouverts si les magistrats passaient outre les résistances internes.

Lorsqu'une base légale concordataire est nécessaire, la procédure est jugée contraignante. Le concordat doit en effet être ratifié par les parlements cantonaux qui ne peuvent guère l'amender, sous peine d'exiger un deuxième passage auprès de tous les autres parlements concernés. Le concordat n'est donc guère plus manipulable qu'un traité international. Mais cette objection doit être relativisée. On peut imaginer (il en existe) des concordats qui fixent les principes généraux auxquels chaque partenaire doit s'astreindre, alors que l'application de détail et la modification de la législation demeurent de la compétence de chaque parlement cantonal. Exactement les mêmes niveaux qui s'observent dans l'adaptation nationale du droit international (respect d'une convention signée, transposition d'une directive européenne, etc.). Le concordat-cadre n'a pas suffisamment été exploré. Il faut le faire figurer en bonne place sur l'établi des nouveaux outils législatifs de collaboration.

Enfin le concordat est sous la menace du refus d'un seul partenaire. En démocratie directe le risque est courant. On n'a pas oublié les avatars de la coordination scolaire à Zurich ou, à Genève, ceux de la fusion hospitalière Vaud-Genève. Dans les années septante, nous étions de ceux qui imaginaient que la Confédération

pourrait avoir la compétence de rendre un concordat, ratifié par une majorité qualifiée de cantons, de force obligatoire pour tous quand l'intérêt général l'exige. La proposition n'avait guère eu d'écho. Elle resurgit aujourd'hui en force avec le projet de nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Le projet de loi mis en consultation prévoit trois formes de collaboration intercantonale: un accord-cadre qui sert de base aux conventions intercantonales, les conventions intercantonales qui s'appliquent à des domaines préalablement définis par le législateur fédéral et enfin des conventions intercantonales régionales. Les conventions générales pourraient être rendues de force obligatoire; un canton pourrait être contraint d'adhérer à une convention régionale (voir annexe).

Le sujet est d'importance et le projet fédéral mériterait une discussion approfondie pour lui-même. Deux remarques préalables pourtant. La force obligatoire à l'échelle suisse est légitime avant tout lorsque le canton franc-tireur recherche par sa situation singulière un avantage abusif. Imaginons (on peut rêver) un accord pour limiter la sous-enchère fiscale concernant certains types de sociétés (sociétés de domicile, fondations, etc.). Il n'est pas acceptable qu'un canton qui refuserait de le ratifier bénéficie de ce «détournement de trafic». En ce qui concerne les conventions régionales, la législation s'achemine, malgré les précautions envisagées («à la demande d'au moins la moitié des cantons...»), vers une mainmise de la Confédération sur la régionalisation. Raison impérative pour que les cantons prennent eux-mêmes l'initiative des opérations avant que la loi fédérale décide pour eux les domaines dans lesquels ils seront «obligés» de collaborer.

En fin de compte ce projet fédéral, auquel les cantons ont d'ailleurs étroitement collaboré, met le doigt sur les limites de la pratique concordataire actuelle. Les concordats traduisent des réactions à une situation préexistante plus qu'une action prospective. Ils aménagent des données vicinales ou le droit fédéral! Ils n'interviennent qu'en cas de nécessité; ils se font au coup par coup; ils ménagent, selon l'égoïsme naturel des collectivités, les positions acquises. Ils ne s'inscrivent pas dans un cadre politique qui transcende les objets traités; ils ne font pas appel à ce capital de confiance réciproque qui justifie la concession qu'on n'aurait pas voulu faire et que l'on fait tout de même parce que l'accord en soi a plus de prix que la position que l'on souhaitait initialement tenir.

Les circonstances sont nouvelles; la pratique ordinaire du concordat n'y répond plus; les cantons doivent avoir l'ambition et l'imagination de créer le cadre juridique de leur partenariat, c'est-à-dire un traité.

Les nouveaux outils

AQUELS PRINCIPES DEVRAIT répondre un traité de collaboration intercantonale permanente? De quels outils aurait-il besoin? D'abord tenter de les dessiner.

• **Des départements de politique extérieure.** Plusieurs cantons attribuent la politique extérieure à un département, dénommé pour une part comme tel. Ainsi font, par exemple, Genève, Vaud, Jura. Mais le cahier des charges n'est pas toujours clair. Il y a accord pour dire que la compétence de ce département renvoie aux institutions générales de collaboration, qu'elles soient régionales, frontalières, fédérales. En revanche, dès qu'il s'agit d'un domaine spécialisé, c'est le chef du département responsable qui discute avec son homologue: de Travaux publics à Travaux publics, d'Économie à Économie. Ce n'est pas parce qu'on négocie par-dessus la frontière que le Département des relations extérieures devrait se substituer aux départements spécialistes. La Confédération, les pays étrangers et l'Union européenne respectent cette règle. À défaut, le Département des affaires extérieures exercerait une tutelle présidentielle sur tous les autres.

Une fois cette clarification faite, il faut dire que le rôle actuel d'un département des affaires extérieures manque de substance. Trois attributions supplémentaires devraient lui revenir. Premièrement, il est informé de toute discussion et accord avec un canton ou une région voisins. Il tient en conséquence l'inventaire et le rôle des tractations et des accords en préparation ou conclus. Deuxièmement, en cas de blocage, il est, avec son homologue du canton partenaire, une première instance de conciliation avant que les procédures plus lourdes de médiation ou d'arbitrage soient mises en œuvre. Ayant une vue d'ensemble, il est notamment autorisé à proposer des concessions réciproques d'un domaine à un autre domaine. Troisièmement, il est, en tant que généraliste, habilité à donner des impulsions, à réclamer des études préalables. La réussite de la collaboration intercantonale dépend pour une bonne

part de sa capacité d'initiative.

• **La lisibilité dans le temps**. Pour être comprise et portée par l'opinion, une politique n'a pas besoin d'être spectaculaire et hypermédiatisée, il suffit qu'elle soit lisible. Une des conditions de cette lisibilité, c'est la maîtrise du temps. Les objectifs doivent être agendés, les délais impartis, les tempos prescrits. Les négociateurs ont l'habitude de cette dramatique du contre-la-montre, quitte à arrêter les pendules à minuit. La collaboration intercantonale plus modeste n'exigera pas un entraînement aux nuits blanches à la manière européenne. Mais, pour dépasser le stade velléitaire, elle doit s'inscrire impérativement dans le temps, avoir ses repères d'horloge, stimulants de l'efficacité, moyens de contrôle public.

• **Le livre blanc**. La politique extérieure, sa conduite, est d'abord l'affaire des gouvernements. Il est donc naturel qu'ils établissent entre eux un état des questions. Nous avions, en son temps, suggéré que soit reprise la terminologie européenne. Vaud et Genève ont décidé d'appeler «livre blanc» la liste mise à jour des collaborations souhaitables. Mais l'étiquette ne suffit pas.

Si l'on appelle «livre blanc» le recensement des objets de collaboration, sa tenue devrait être confiée à une commission indépendante, désignée par les deux parties. Pourquoi un organisme supplémentaire? Pour créer les conditions d'une véritable ouverture. Le souhaitable aux yeux des gouvernements ne couvre pas le champ des possibles: ils ne pensent pas nécessairement à tout ou réservent quelques chasses gardées. Si la sélection des objets et le calendrier doivent rester l'apanage des Conseils d'État, en revanche l'enregistrement des propositions aura à être le plus large qui soit. Des institutions comme les communes ont voix à ce chapitre, ou les députés, ou les associations, ou, sous certaines conditions, les citoyens et les résidents.

Dès lors, quel serait le rôle de la commission? D'abord, première réponse par la négative, elle ne saurait être un simple secrétariat d'enregistrement. Il faut imaginer ses membres comme des experts de haut niveau, dotés de moyens d'analyse performants, leur permettant de faire leurs propres suggestions. Si la commission a pour première tâche de tenir le livre ouvert, son rôle est aussi de procéder à une première décantation motivée. Plus encore, elle suggère quelles sont les priorités, elle envisage les délais appropriés. Mais sa compétence s'arrête là pour éviter toute interférence avec le politique. Les gouvernements cantonaux restent maîtres des choix, de l'ordre du jour, de l'échéancier. Le risque existe, dès lors, que malgré le préavis de la commission, un des partenaires décrète un objet non négociable. Il exercerait en quelque sorte (quand on n'est que deux, c'est facile) son droit de veto. Aussi faut-il imaginer des for-

mules qui permettent de dépasser ces impasses.

• **L'arbitrage**. Plusieurs historiens, notamment David Lasserre, ont vu dans l'arbitrage une caractéristique du fédéralisme helvétique. Quand les cantons de l'Ancien Régime, en conflit ouvert, y recouraient, ils reconnaissaient qu'un intérêt supérieur les liait, celui de l'alliance, et que le seul rapport de force ne permettait pas de résoudre leurs divergences. Le vainqueur n'écrase pas le vaincu. Le partenariat social a développé aussi cette procédure. Plusieurs conventions collectives prévoient un dispositif d'arbitrage. Mais serait-il adapté à la collaboration intercantonale? Si oui, dans quelles limites? La question est d'importance, car l'arbitrage implique que l'on s'en remet à la sagesse du jugement d'autrui. Pour un particulier ou une société privée, la décision est personnelle, mais pour un État, l'arbitrage implique un dessaisissement de souveraineté. D'où ses limites. Sauf autorisation expresse, l'arbitrage ne saurait engager le législatif et encore moins les citoyens s'exprimant par la démocratie directe. Le champ se limite donc essentiellement aux compétences de l'exécutif.

Si le blocage intervient au stade préliminaire, c'est-à-dire si un canton refuse d'inscrire à l'ordre du jour des négociations un sujet que son partenaire désire examiner, le recours à l'arbitrage est acceptable puisque le canton récalcitrant ne risque que l'obligation d'entrer en matière. De même, lorsqu'il y a accord sur le principe, mais divergence sur une évaluation quantitative, l'arbitrage n'est que l'acceptation préalable du jugement d'un expert neutre. Enfin, sur des sujets plus politiques, l'autorité fédérale pourrait être sollicitée pour tenir ce rôle d'arbitre. Mieux vaut en faire un arbitre qu'une autorité de tutelle.

Mais il est possible d'imaginer d'autres formules que le recours à un tiers arbitre. Nous avons déjà évoqué le rôle que pourraient jouer les conseillers d'État responsables des affaires extérieures. Ou encore, le différend peut être soumis aux «chefs d'État» c'est-à-dire les Conseils d'État en tant que corps: mais au lieu de voter bloc contre bloc, ce qui donnera assurément un «pat», chaque membre voterait selon sa conviction: des majorités recomposées seraient alors envisageables. Diverses formules de dépassement des égoïsmes naturels et des conflits localisés sont donc imaginables. Il faut expressément les prévoir: elles font partie du dispositif.

• **La cantonalo-compatibilité**. À la fin d'un exposé des motifs présentant une nouvelle loi, des rubriques rédactionnelles obligatoires exigent que soient fournis des renseignements sur les répercussions du projet quant aux effectifs du personnel, aux communes, à l'environnement. De la même manière obligatoire les effets sur la collaboration intercantonale devraient être décrits. Ce

qui signifie qu'ils seront pris en compte dès l'élaboration des lois dans le sens de la meilleure harmonisation possible. Qu'on songe notamment à l'importance du statut du personnel, aux lois sur l'Université, etc. Même le libellé de la nomination des cadres a son importance; le contrat d'engagement devrait expressément réserver des changements de fonction si la collaboration cantonale l'exige.

Faut-il multiplier les institutions communes, comme le prévoit la nouvelle Constitution fédérale? Elles posent le problème de leur contrôle, car il est évident qu'elles renforcent le développement des technostructures. Il a été proposé par le Forum interparlementaire romand de les faire contrôler par des commissions parlementaires intercantonales. La formule mérite d'être retenue de cas en cas. Mais il serait plus simple, souvent, de confier la responsabilité d'un secteur harmonisé au magistrat d'un seul des deux (ou trois ou quatre) cantons. Les cantons concessionnant conserveraient leur droit de contrôle notamment par leur commission de gestion. On peut aussi imaginer que le magistrat responsable pourrait se présenter devant les députés du canton voisin pour répondre, sinon à des interpellations, du moins à des questions sur les problèmes de la gestion commune. Des relations ainsi personnalisées auraient à la fois une valeur symbolique et démocratique.

• **Autres outils.** Quelle sera l'instance chargée de dire si le droit intercantonal a été bien appliqué? Sera-ce le Tribunal fédéral ou une juridiction ad hoc? Le projet de loi, lié à la nouvelle péréquation, a abordé cette problématique; on peut s'y référer.

Les principes exposés ci-dessus devraient être mis en musique juridique. Nous n'avons pas poussé l'exercice jusque-là. D'abord parce qu'il faut que s'ouvre préalablement une discussion large. D'autre part, la forme sera différente selon la nature des liens souhaités ou le nombre des partenaires.

Du concordat au traité

CES NOUVEAUX OUTILS de collaboration, ceux esquissés ici ou d'autres encore plus pertinents, seraient la substance d'un accord, passé de canton à canton. Dès lors il ne faudra plus parler de concordat, mais de traité. Ce distinguo n'est pas gratuit; sous la dénomination, une autre approche politique.

Le traité incorpore la durée. Il crée une structure de collaboration permanente. Les concordats ou les conventions ou les accords sont l'expression de la solution de problèmes ponctuels. Le traité lui définit le cadre qui permet de favoriser les solutions concrètes. Il fixe les procédures, les marches à suivre, il organise les conciliations, les arbitrages, il fixe les responsabilités, il ouvre le champ de la prospective. Sur ce fond institutionnel pérenne, les accords concrets et limités prennent leur sens.

Le traité se conclut, sous le contrôle des parlements, de canton à canton, selon des formes adaptables et souples, bilatérales ou multilatérales. Il évite la constitution de blocs, destructeurs de l'équilibre confédéral.

Cette proposition est fondée sur une double conviction. La construction helvétique est complexe, subtile, délicate. La force fragile. Mais de cette incontestable réussite historique nous ne pouvons pas être simplement les héritiers ou les conservateurs. Il faut en démontrer les capacités de renouvellement.

La politique extérieure en est une des formes. Le mot peut paraître prétentieux: un habit diplomatique ridicule sur des corps trop petits pour le porter. Mais c'est par la politique extérieure, c'est-à-dire l'alliance, que les cantons ont créé la Confédération. La Constitution de 1848, quand bien même elle transférait cette compétence essentielle au pouvoir central, l'affirmait liminairement à l'article premier: «Les peuples des vingt-deux cantons souverains

de la Suisse, unis par la présente alliance... forment dans leur ensemble la Confédération suisse». Hélas! La Constitution rewritée qui vient d'être adoptée a évacué la notion d'alliance – qui ne se retrouve que dans le préambule amphigourique et bondieusard. Certes l'alliance a perdu son caractère originel militaire; elle se traduit plus pacifiquement par collaboration et coopération. Pourtant demeure fondamentale l'idée que l'existence s'éprouve dans la relation à autrui. Des cantons vivants sont des cantons qui ont une politique extérieure; dans ce sens-là, le mot n'est pas pompeux.

Mais cette politique extérieure doit avoir, pour être efficace et lisible, son cadre institutionnel et organique, être définie par un concordat-cadre, c'est-à-dire un traité. Il faut en prendre la libre initiative.

Annexe

DANS SON PROJET de nouvelle péréquation financière élaboré conjointement par le Département fédéral des finances et la Conférence des gouvernements cantonaux, la section 4 du projet est consacrée à la collaboration intercantonale. Il est important de pouvoir s'y référer.

Section 4: Collaboration intercantonale et compensation des charges

Art. 9 Objectifs

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges vise à assurer que:

a. les tâches cantonales assumées en commun par plusieurs cantons soient exécutées de manière optimale;

b. les prestations bénéficiant à plusieurs cantons soient correctement indemnisées par les cantons concernés;

c. le respect du principe de subsidiarité renforce le fédéralisme.

Art. 10 Principe

[1]Les cantons collaborent de manière appropriée et tendent à une compensation des charges notamment:

a. lorsqu'une offre minimale de la prestation publique concernée doit être garantie;

b. lorsque la fourniture d'une prestation publique doit être coordonnée entre plusieurs cantons;

c. lorsqu'une prestation peut être fournie de manière beaucoup plus économique au niveau intercantonal;

[3]*(sic)* L'attribution des compétences de décision et la répartition des coûts se font entre les cantons ou les institutions intercantonales responsables des tâches, en fonction des bénéficiaires effectifs de la prestation publique.

Art. 11 Obligation de collaborer

Le Conseil fédéral peut obliger les cantons à collaborer dans les domaines suivants:

a. les transports publics d'agglomération;

b. la médecine de pointe et les cliniques spéciales;

c. l'élimination des déchets;

d. l'épuration des eaux;

e. les institutions culturelles;

f. les universités cantonales;

g. les hautes écoles spécialisées;

h. l'exécution des peines et des mesures.

i. Établissements de prise en charge et d'encouragement pour les personnes handicapées.

[2]Le Conseil fédéral peut, par le biais de la déclaration de force obligatoire générale (conformément à l'art. 14) ou de l'obligation d'adhérer (conformément à l'art. 15), obliger les cantons à collaborer.

Art. 12 Accord-cadre international

Les cantons élaborent en commun un accord-cadre intercantonal servant de fondement aux conventions intercantonales. Ils y établissent:

a. les principes de la collaboration intercantonale;

b. les organes compétents;

c. les procédés d'adhésion et de dénonciation

Art 13 Conventions intercantonales

Les cantons règlent dans des conventions intercantonales les modalités de la collaboration pour chaque domaine cité dans l'art. 11.

Art 14 Déclaration de force obligatoire générale

[1]Le Conseil fédéral peut:

a. à la demande de 21 cantons au moins, donner force obligatoire générale à l'accord-cadre intercantonal visé à l'art. 12 pour 30 ans au maximum;

b. à la demande de 18 cantons au moins, donner force obligatoire générale à une convention intercantonale visée à l'art. 13 pour 30 ans au maximum.

[2]Il consulte les cantons concernés avant de prendre sa décision.

[3]Il lève la déclaration de force obligatoire générale lorsque les conditions ne sont plus réunies, notamment

a. à la demande d'au minimum six cantons, dans le cas de l'ac-

cord-cadre intercantonal;

b. à la demande d'au minimum neuf cantons, dans le cas d'une convention intercantonale.

[4]Les cantons qui sont obligés d'adhérer à une convention en vertu d'une déclaration de force obligatoire générale ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres parties à la convention.

Art. 15 Obligation d'adhérer

[1]À la demande d'au moins la moitié des cantons qui sont parties à une convention intercantonale visée à l'art. 13 ou qui ont négocié un projet de convention, le Conseil fédéral peut obliger un ou plusieurs cantons à adhérer à cette convention pour 30 ans au maximum.

[2]Il consulte les cantons concernés avant de prendre sa décision.

[3]Les cantons qui sont obligés d'adhérer à une convention ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres parties à la convention.

[4]Le Conseil fédéral lève l'obligation générale d'adhérer lorsque les conditions ne sont plus réunies, notamment à la demande d'au moins la moitié des cantons ayant adhéré à la convention.

Art. 16 Voies de droit

[1]Les cantons prévoient la possibilité de déposer un recours de droit administratif contre les décisions d'organes intercantonaux.

[2]Si un canton n'exécute pas une convention ou une décision prise par un organe intercantonal, ou s'il ne le fait pas dans les délais, les citoyens de ce canton peuvent faire valoir des droits sur cette convention ou sur cette décision si les dispositions qui y sont contenues sont suffisamment claires et précises. Les cantons répondent des dommages éventuels.

Art. 17 Violation d'une convention ou d'une décision prise par un organe intercantonal

Si un canton viole une convention ou une décision ayant force obligatoire qui a été prise par un organe intercantonal, chaque canton ou l'organe intercantonal concerné peut déposer une réclamation de droit public devant le Tribunal fédéral après épuisement des procédures judiciaires ou des procédures d'arbitrage intercantonales.

Table des matières

Avant-propos ..... page 1

Introduction ..... page 3

L'ébranlement ..... pages 5 à 6

Contre-pied ..... pages 7 à 9

Frontières et collaboration de voisinage ..... pages 11 à 13

Les concordats ..... pages 15 à 16

Les nouveaux outils ..... pages 17 à 20

Du concordat au traité ..... pages 21 à 22

Annexe ..... pages 23 à 25

Domaine Public

Commenter, débattre, participer

Eric Baier
Claude Bossy
Jean-Pierre Bossy
François Brutsch
Jean-Daniel Delley
Gérard Escher
Jean-Claude Favez
André Gavillet
Françoise Gavillet
Jacques Guyaz
Pierre Imhof
Yvette Jaggi
Daniel Marco
Jérôme Meizoz
Roger Nordmann
Jean-Yves Pidoux
Charles-F. Pochon
Anne Rivier
Géraldine Savary
Luc Thévenoz
Albert Tille

Domaine Public est un hebdomadaire fondé en 1963

Domaine Public vit sans publicité

Domaine Public apporte un éclairage différent sur l'actualité suisse, il défend des positions réformistes

Domaine Public est une source irremplaçable de références

Domaine Public, un journal indépendant qui propose des commentaires inédits et une information rigoureuse

---

- Je souhaite m'abonner à **Domaine Public** au prix de 90 francs par année.
- Je souhaite m'abonner à **Domaine Public** au prix étudiant-apprenti de 60 francs.
- Je souhaite recevoir **Domaine Public** gratuitement à l'essai pendant un mois. (offre valable en Suisse seulement)
- Je souhaite recevoir .... exemplaires de *La collaboration intercantonale, du concordat au traité.*

Expéditeur

_____

_____

_____

Domaine Public
DP
Chaque semaine, l'essentiel sur huit pages

Maintenant Domaine Public est aussi sur l'internet,
consultez notre site.

http://www.domainepublic.ch

Nicht frankieren
Ne pas affranchir
Non affrancare

Geschäftsantwortsendung **Invio commerciale-risposta**
Correspondance commerciale réponse

Domaine Public
Hebdomadaire romand
Case postale 2612
1002 Lausanne

Domaine Public
DP
Chaque semaine, l'essentiel sur huit pages

JAA 1002 Lausanne

Les cantons sont une structure politique fort ancienne. L'évolution contemporaine, celle de la mobilité accrue, de l'urbanisation, du coût croissant des investissements publics, la remet en cause. Ou en tout cas, condamne les cantons à collaborer plus étroitement.

André Gavillet, ancien conseiller d'État vaudois, présente cette problématique. Il suggère que les cantons passent entre eux des accords-cadre, des traités, qui institutionnalisent leur collaboration. Il y a urgence, car le pouvoir fédéral est prêt à prendre lui-même en main la régionalisation.

Domaine Public
DP

14 mai 1999 – nº 1386
hebdomadaire romand
Trente-sixième année