

**Message du Gouvernement au Parlement accompagnant le projet d'arrêté portant adhésion à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)**

du 13 juin 2006

**Embargo jusqu'au  
vendredi 30 juin 2006 à 12h00**

Monsieur le Président,  
Mesdames et messieurs les Députés,

Le Gouvernement à l'avantage de vous soumettre un projet d'arrêté portant adhésion de la République et Canton du Jura à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) du 24 juin 2005.

Ce message est structuré de la manière suivante :

1. Présentation générale de l'ACI.....	2
1.1 Un des piliers de la RPT.....	2
1.2 Bref historique.....	3
1.2.1 Version publiée dans le cadre du 1er message sur la RPT.....	3
1.2.2 Remaniement de l'ACI.....	3
1.2.3 Version définitive.....	4
1.3 Suite de la procédure et entrée en vigueur.....	4
1.4 Les domaines de tâches soumis à l'ACI.....	5
2. Caractéristiques principales de l'ACI.....	6
2.1 Structure et contenu.....	6
2.2 Collaboration intracantonale assortie d'une compensation des charges (art. 3).....	7
2.3 Position des parlements cantonaux (art. 4).....	8
2.4 Contrôle de gestion des organismes responsables communs (art. 14 et 15).....	8
2.5 Communes en tant que productrices des prestations (art. 30).....	9
2.6 Révision (art. 38).....	9
3. Conséquences d'une adhésion à l'ACI.....	9
3.1 Conséquences sur la Convention des conventions.....	9
3.2 Conséquences sur les droits de participation du Parlement jurassien.....	10
3.3 Conséquences sur le développement de la collaboration intercantonale.....	11
3.4 Conséquences financières.....	12
4. Conclusion.....	13

Une table des abréviations figure à la fin du message.

# 1. Présentation générale de l'ACI

## 1.1 Un des piliers de la RPT

L'ACI pose les bases du renforcement de la collaboration intercantonale voulu dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Il constitue l'un des cinq piliers de la RPT<sup>1</sup>.

La collaboration intercantonale préconisée par l'ACI est assortie d'une compensation des charges. Cette dernière vise à assurer une exécution des tâches fondée sur les principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience. Cette collaboration doit se développer dans l'idée selon laquelle tout canton entendant bénéficier d'une prestation d'un autre canton indemnise ce dernier. En contrepartie, il se voit accorder un droit de codécision et de consultation.

Eu égard aux dispositions de l'article 13 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), qui prévoit que les cantons élaborent un accord-cadre intercantonal sur la collaboration intercantonale et fixe le contenu minimal de cet accord, l'élaboration de l'ACI a été placée sous la responsabilité de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).

En tant qu'accord-cadre, l'ACI fixe les paramètres permettant la conclusion de conventions spécifiques sans introduire de nouveaux droits et obligations pour les administrés. Il établit les principes généraux, la procédure et les conditions minimales à respecter dans la mise en oeuvre de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, fixe les organes compétents et règle également la participation des parlements cantonaux. Il s'applique principalement aux domaines de tâches mentionnés à l'article 48a al. 1 de la Constitution fédérale<sup>2</sup>. Les cantons peuvent cependant également décider de soumettre à l'ACI des conventions conclues dans d'autres domaines de tâches.

Sur la base de l'article 14 PFCC, l'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral soumis au referendum, donner force obligatoire générale à l'ACI si au moins 21 cantons le demandent. Elle peut en faire de même pour une convention intercantonale spécifique à un des domaines cités à l'article 48a al. 1 Cst. si au moins 18 cantons le demandent. La déclaration de force obligatoire, de cinq ans au minimum, est limitée dans le temps (maximum de 25 ans). La déclaration de force obligatoire peut de plus être levée, au cas où les circonstances ne la justifient plus, si au moins six cantons le demandent pour l'ACI et si au moins neuf cantons le demandent pour une convention intercantonale. Ainsi, au cas où le Parlement devait refuser d'adhérer à l'ACI, on ne peut négliger le risque d'y être contraint si l'Assemblée fédérale devait prendre une telle décision.

Par ailleurs, l'Assemblée fédérale peut, sur la base de l'article 15 PFCC, contraindre un ou plusieurs cantons à l'adhésion d'une convention intercantonale, à la demande d'au moins la moitié

---

<sup>1</sup> Les autres piliers de la RPT sont les suivants : nouvelle péréquation des ressources; compensation des charges (socio-démographiques et géo-topographiques); désenchevêtrement des tâches et de leur financement; rationalisation des tâches communes.

<sup>2</sup> 1) exécution des peines et des mesures, 2) universités cantonales, 3) hautes écoles spécialisées, 4) institutions culturelles d'importance suprarégionale, 5) gestion des déchets, 6) épuration des eaux usées, 7) transports en agglomération, 8) médecine de pointe et cliniques spéciales et 9) institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Le peuple a décidé en votation populaire du 21 mai 2006 d'étendre le domaine "universités cantonales" à celui de l'"instruction publique". Par ailleurs, le domaine "hautes écoles spécialisées" devient celui des "hautes écoles cantonales".

des cantons qui sont parties à une convention ou dont les négociations ont abouti à un projet final de convention. A l'instar de la déclaration de force obligatoire générale, les cantons sont consultés avant la décision et la portée est de cinq ans au minimum et de vingt-cinq ans au maximum. L'obligation d'adhérer peut être levée par l'Assemblée fédérale au cas où les circonstances ne la justifient plus, en particulier si la moitié des cantons parties à la convention intercantonale le demande.

## **1.2 Bref historique**

### **1.2.1 Version publiée dans le cadre du 1er message sur la RPT**

La version initiale de l'ACI a été élaborée par un groupe de projet. Elle a donné lieu à de nombreuses discussions au sein de la CdC. Les dispositions relatives à l'application au niveau intracantonal des principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (voir section 2.2 ci-après) et celles qui traitent de la position des parlements cantonaux (section 2.3) ont suscité des débats particulièrement nourris. Une version remaniée et consensuelle de l'ACI a été adoptée par l'Assemblée plénière de la CdC du 6 octobre 2000.

A cette occasion, les gouvernements cantonaux avaient été invités à signer une déclaration d'intention favorable à l'ACI<sup>3</sup>. Les cantons de Fribourg, Genève, Neuchâtel et Appenzell Rhodes-Intérieures, tout en exprimant une position de principe positive envers la promotion de la coopération intercantonale avec compensation des charges, s'étaient abstenus. Ils jugeaient notamment la démarche prématurée eu égard aux nombreuses incertitudes existant encore à l'époque en ce qui concerne la RPT dans son ensemble.

La version adoptée le 6 octobre 2000 ne contenait pas de dispositions de détail régissant la procédure de règlement des différends. Après avoir envisagé diverses options juridiques sur ce point (élaboration d'une convention distincte, règlement de la question dans une loi fédérale, la PFCC en l'occurrence), l'Assemblée plénière de la CdC a décidé, lors de sa séance du 5 octobre 2001, de régler la procédure de règlement des différends dans le cadre même de l'ACI et donc de compléter ce dernier en ce sens. Cela a été fait dans la version de l'ACI figurant dans le 1er message du Conseil fédéral sur la RPT publié le 14 novembre 2001.

### **1.2.2 Remaniement de l'ACI**

Les décisions prises par le Parlement fédéral au sujet de la RPT lors de sa session d'automne 2003 ont rendu nécessaires certains ajustements de l'ACI, essentiellement formels (adaptation des renvois et des définitions). La CdC a mis sur pied un groupe de travail pour procéder à cette tâche. Lors de ces travaux de remaniement, le groupe de travail a constaté que la version existante de l'ACI manquait encore de clarté (structure perfectible, utilisation erronée de certains termes) et avait d'importantes lacunes au niveau des dispositions relatives à la répartition des

---

<sup>3</sup> Cette déclaration, signée par le Gouvernement jurassien le 31 octobre 2000, était rédigée de la manière suivante : « Il (le gouvernement) est donc prêt à parapher l'Accord-cadre intercantonal sous réserve de la ratification par le Parlement cantonal et à la condition que le paquet global RPT à adopter par le Conseil de direction politique à l'attention du Conseil fédéral lui paraisse acceptable ».

coûts. Il a de plus jugé qu'il serait adéquat de saisir l'occasion de ces remaniements pour élargir le domaine d'application de l'ACI (introduction de la possibilité de fonder d'autres conventions intercantionales sur l'ACI et d'ouvrir la procédure de règlement des différends également à d'autres conflits intercantonaux).

La version remaniée de l'ACI élaborée par le groupe de travail a été mise en consultation auprès des gouvernements cantonaux durant l'été 2004. Le Gouvernement jurassien a rappelé à cette occasion l'aspect relativement contraignant de cette forme de collaboration et les craintes qu'il avait quant à la perte de souveraineté. Par ailleurs, la ratification de l'Accord par les instances cantonales compétentes ne pouvait être envisagée qu'à la condition que le paquet RPT lui paraisse acceptable et entre préalablement en vigueur. Une partie des remarques complémentaires, notamment celles traitant du droit de participation aux décisions ont été reprises par la CdC. Finalement, vingt-cinq cantons ont pris position sur cette version remaniée. D'une manière générale, les réponses ont été positives. 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.

### **1.2.3 Version définitive**

La version apurée de l'ACI a été soumise pour adoption à l'Assemblée plénière de la CdC du 24 juin 2005. Elle a été adoptée par 24 cantons et demi-cantons. Les cantons de Neuchâtel et de Vaud se sont abstenus.

Dans l'ultime procédure d'apurement lancée par la CdC, le Gouvernement avait suggéré une entrée en vigueur au plus tôt en même temps que celle de la nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges. Cette proposition n'a pas été retenue. Le Gouvernement aurait également souhaité que les modalités financières en cas de sortie pour un canton qui aurait été forcé d'adhérer eussent été mieux définies directement dans l'ACI. Cette deuxième proposition n'a également pas été retenue.

## **1.3 Suite de la procédure et entrée en vigueur**

Par courrier du 5 juillet 2005, la CdC a transmis aux gouvernements cantonaux la version adoptée de l'ACI qui figure en annexe. Elle les a invités à cette occasion à engager la procédure de ratification par leur parlement cantonal dans les plus brefs délais, en vue d'une adhésion avant l'entrée en vigueur de la RPT. L'adhésion d'un canton prend effet par une communication du gouvernement cantonal concerné à la CdC.

L'ACI entrera en vigueur pour les cantons signataires dès que 18 cantons y auront adhéré. Cette entrée en vigueur est à distinguer d'une éventuelle déclaration de force obligatoire générale telle que décrite précédemment (section 1.1). Si elle devait intervenir, une telle déclaration, émanant d'une proposition de l'Assemblée fédérale, devrait être décidée lors d'une procédure particulière ultérieure. Cette procédure requerrait l'approbation de 21 cantons au moins.

## 1.4 Les domaines de tâches soumis à l'ACI

Avant d'aborder l'analyse de l'ACI, il n'est pas inutile de rappeler de façon très résumée les caractéristiques des neuf domaines de tâches mentionnés à l'article 48a, al. 1 de la Constitution fédérale:

### 1. Exécution des peines et des mesures

Il existe déjà une collaboration en la matière entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons. Elle fait l'objet de trois concordats.

**Avec la RPT:** La Confédération reste un des bailleurs de fonds dans ce domaine, mais la clause du besoin est renforcée du côté des cantons. La coordination intercantonale doit être améliorée, notamment en ce qui concerne la planification des projets de construction. La Confédération versera davantage de subventions forfaitaires que de subventions affectées à des projets particuliers.

### 2. Universités cantonales<sup>4</sup>

**Avec la RPT:** La compensation des charges entre cantons universitaires et cantons non universitaires doit permettre de garantir le financement des universités.

### 3. Hautes écoles spécialisées<sup>4</sup>

Ces dernières années, les quelque soixante anciennes écoles supérieures ont été regroupées au sein de sept hautes écoles spécialisées.

**Avec la RPT:** La compensation des charges entre cantons garantit un financement équilibré.

### 4. Institutions culturelles d'importance suprarégionale

**Avec la RPT:** Les institutions culturelles telles que théâtres, opéras, bibliothèques, musées, etc. doivent également bénéficier d'une compensation des charges entre cantons.

### 5. Gestion des déchets

**Avec la RPT:** Les cantons seront en mesure de coordonner la planification des capacités d'incinération.

### 6. Epuration des eaux usées

**Avec la RPT:** Les conventions garantissent la durée de la participation des autres cantons en fonction des coûts d'investissement.

---

<sup>4</sup> Le peuple a décidé en votation populaire du 21 mai 2006 d'étendre le domaine "universités cantonales" à celui de l'"instruction publique". Par ailleurs, le domaine "hautes écoles spécialisées" devient celui des "hautes écoles cantonales". La Confédération est associée au pilotage de la formation suisse. Les cantons restent toutefois maîtres de la structure et du contenu, mais doivent harmoniser certains paramètres fondamentaux (ex: âge d'entrée à l'école, reconnaissance des diplômes).

## **7. Transports en agglomération**

**Avec la RPT:** Les cantons peuvent plus facilement mettre sur pied des organismes pour gérer les transports publics des agglomérations touchant plusieurs cantons.

## **8. Médecine de pointe et cliniques spéciales**

**Avec la RPT:** La planification, la répartition des tâches et le financement sont réglés par le biais d'une convention intercantonale.

## **9. Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées**

**Avec la RPT:** La planification des besoins est établie de manière coordonnée entre tous les cantons. Les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien font l'objet d'une indemnisation équitable.

L'Etat jurassien n'a pas attendu l'élaboration de l'ACI pour négocier et adopter des conventions intercantionales. Il en existe dans les domaines de la médecine de pointe, des hautes écoles spécialisées, des universités (domaine étendu dès la votation populaire fédérale du 21 mai 2006 à l'instruction publique), de l'exécution des peines ainsi que dans celui des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Même s'il est difficile à ce stade d'estimer avec précision le besoin d'adaptation, on peut admettre que les travaux de mise en conformité seront relativement restreints. Il est aujourd'hui beaucoup plus difficile de se prononcer par contre sur l'étendue des travaux à engager pour les quatre autres domaines.

## **2. Caractéristiques principales de l'ACI**

Un commentaire article par article des dispositions de l'ACI est fourni dans le document annexé qui a été préparé par le bureau de la CdC. En complément de ces informations, une brève présentation générale de la structure et du contenu de l'ACI vous est proposée. Elle est suivie d'une réflexion sur les articles de l'accord qui revêtent une importance particulière pour les communes et le Parlement.

### **2.1 Structure et contenu**

L'ACI est structuré en cinq parties. La première contient des dispositions générales. Elle pose les principes fondamentaux de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et définit les notions de base utilisées dans l'ACI. Elle précise également les compétences et attributions respectives de la CdC et de la commission intercantonale pour les conventions (CIC), nouvel organisme créé pour mener la procédure de médiation en cas de différends.

La deuxième partie de l'ACI traite des deux formes de collaboration envisageables, à savoir les organismes responsables communs et l'acquisition de prestations. Elle définit et délimite ces deux cas de figure et décrit systématiquement les dispositions qui s'y appliquent.

La troisième partie de l'ACI aborde la question de la compensation des charges de manière plus détaillée. Elle précise les modalités de fixation des indemnités (calcul transparent des coûts et des prestations, bilan des coûts et des bénéficiaires) et détermine les principes qui s'appliquent dans l'attribution de ces dernières.

La quatrième partie de l'ACI est consacrée au règlement des différends. Après en avoir fixé les principes, elle propose une nouvelle procédure en deux phases, combinant une procédure préalable informelle, menée devant la présidence de la CdC, et, au cas où cette première phase ne devait pas suffire, une procédure formelle de médiation, menée devant la CIC.

Dans les dispositions finales, l'ACI règle enfin les modalités d'adhésion et de sortie s'appliquant aux cantons et traite des questions de l'entrée en vigueur, de la durée de validité et de la révision de l'accord.

## **2.2 Collaboration intracantonale assortie d'une compensation des charges (art. 3)**

L'article 3 ACI stipule que les cantons s'engagent à appliquer les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale (correspondance des cercles des bénéficiaires, des payeurs et des décideurs), prévus pour la collaboration intercantonale, par analogie aussi dans les relations internes à chaque canton. Il ne précise cependant pas comment ces principes doivent être appliqués. L'article 3 ACI découle directement de l'article 13 let. g PFCC, qui contraint les cantons à définir dans l'ACI la mesure dans laquelle les principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doivent aussi être appliqués aux relations intracantonales entre les cantons et leurs communes.

L'article 13 let. g PFCC et, par extension, l'article 3 ACI répondent à une revendication conjointe de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des communes suisses (ACS). Ils traduisent un souci de trouver, dans le cadre de la RPT dans son ensemble, un équilibre entre les intérêts des communes et des villes, des cantons et de la Confédération. Estimant que cet objectif était atteint, et ayant pu influencer les résultats des travaux dans le sens des intérêts de leurs membres<sup>5</sup>, l'UVS et l'ACS sont intervenues en faveur de la RPT lors de la campagne précédant la votation populaire du 28 novembre 2004. Elles se sont ensuite félicitées de l'acceptation du projet par le peuple et les cantons.

L'importance du problème évoqué à l'article 3 ACI n'a pas échappé à l'attention des autorités cantonales et communales jurassiennes. Le nouveau système de péréquation financière introduit le 1<sup>er</sup> janvier 2005 entre l'Etat et les communes s'est basé, dès sa conception, sur des principes tout à fait comparables à ceux préconisés par la RPT.

---

<sup>5</sup> Les associations faitières des villes et des communes ont été associées à l'élaboration de la RPT et restent impliquées dans la phase actuelle de mise en oeuvre. Plus précisément, les villes et les communes sont représentées au Conseil de direction politique de la RPT (un représentant commun), au sein de l'organe directeur (un représentant des villes, un des communes) et dans tous les groupes de projets traitant des sujets les concernant directement.

## **2.3 Position des parlements cantonaux (art. 4)**

L'article 4 al. 1 ACI prévoit que les gouvernements cantonaux informent les parlements à temps et de manière complète sur les conventions intercantionales existantes ou prévues. Cette disposition, jugée parfois insuffisante pour combler véritablement le « déficit démocratique » imputé de manière récurrente aux conventions intercantionales, a suscité les réactions négatives de certains parlementaires cantonaux. Les réactions ont été vives dans les cantons romands signataires de la Convention des conventions (section 3.1), qui va plus loin que l'ACI dans l'implication des parlements cantonaux.

Les parlements des cantons de Vaud, dont le secrétaire du Grand Conseil était membre du groupe de travail s'étant occupé du remaniement de l'ACI, et du Valais ont exprimé leur insatisfaction à l'occasion de la procédure de consultation. Les questions soulevées ont été discutées entre des représentants de la CdC et des parlements cantonaux le 20 octobre 2004 à Bellinzzone et le 21 janvier 2005 à Sion. A ces occasions, la délégation de la CdC a notamment fait remarquer que l'ACI se contente de définir des prescriptions minimales et que, comme le précise l'article 4 al. 2 ACI, les relations entre gouvernement et parlement sont à régler individuellement dans chaque canton en fonction du droit en vigueur et des usages locaux.

La proposition d'introduire dans l'ACI une réglementation concernant la participation des parlements cantonaux à la négociation de conventions intercantionales similaire à celle qui est prévue dans la Convention des conventions a été soumise à l'Assemblée plénière de la CdC, mais rejetée à une large majorité lors de la procédure d'apurement définitif de l'ACI.

En revanche, le Parlement jurassien, dans sa séance du 26 avril 2006, a accepté la motion n°790 du député M. Serge Vifian (PLR), intitulée "Elaborer une loi sur les collaborations intercantionales". Celle-ci demande au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi stipulant que le Législatif est associé impérativement aux décisions prises dans le cadre des collaborations intercantionales, de façon à ce qu'il puisse jouer son rôle de contrôle. Si la loi découlant de cette motion ne permet pas une certaine souplesse, elle ne manquera pas de compliquer, pour le Canton du Jura, la négociation et la conclusion de concordats ou conventions intercantionales impliquant une majorité de cantons non signataires de la Convention des conventions, ceux-ci n'étant pas rompus à l'association des parlements cantonaux dans les décisions de nature intercantonale.

## **2.4 Contrôle de gestion des organismes responsables communs (art. 14 et 15)**

Selon l'article 14 ACI, les cantons partenaires doivent assurer la surveillance technique et stratégique de la gestion et de l'administration des organismes responsables communs. Ils confient cette responsabilité à des organes adéquats dans lesquels une représentation minimale est garantie à tous les cantons partenaires.

L'article 15 ACI prévoit que la haute surveillance est confiée à des commissions de gestion interparlementaires. Ces dernières ont notamment la possibilité de proposer aux cantons partenaires de réviser la convention en question. Elles disposent également d'un droit de participation équitable lors de l'élaboration de mandats de prestations et de la définition d'enveloppes budgétaires. Les modalités de désignation des délégués cantonaux au sein de ces



commissions, et les relations de ces dernières avec les gouvernements cantonaux, peuvent varier et sont laissées sous la responsabilité de chaque canton.

D'une manière générale, 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 suisses.

## **2.5 Communes en tant que productrices des prestations (art. 30)**

Si les communes produisent certaines prestations dans les relations intercantionales, elles bénéficient de droits d'audition et de participation. Dans ce cas, le droit direct d'être indemnisées peut leur être reconnu dans les conventions intercantionales. La position des communes s'en trouve dès lors renforcée.

En l'état actuel du système jurassien de péréquation financière, il n'est pas probable qu'il y ait d'autres répercussions de l'ACI pour les communes.

## **2.6 Révision (art. 38)**

L'ACI peut faire l'objet de révisions. La procédure à suivre est fixée à l'article 38 de l'accord. Elle peut être ouverte par la CdC sur demande de trois cantons. Le quorum exigé pour demander une révision est volontairement bas. Il doit permettre à des minorités d'initier une telle procédure. La révision proposée entre en vigueur si elle est acceptée par 18 cantons ayant adhéré à l'ACI.

# **3. Conséquences d'une adhésion à l'ACI**

## **3.1 Conséquences sur la Convention des conventions**

L'ACI a soulevé des réactions contrastées dans les cantons signataires 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, plus généralement appelée Convention des conventions, à savoir Fribourg, Vaud, le Valais, Neuchâtel, Genève et le Jura<sup>6</sup>. Ces réactions s'expliquent principalement par le fait que les exigences minimales posées par l'ACI quant à l'implication des parlements cantonaux vont moins loin que ce qui est prévu dans la Convention des conventions.

Afin d'éclaircir la question de ces divergences et de leurs implications, la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) a décidé, au printemps 2005, de mandater un expert juridique. Il s'agissait d'une manière générale, conformément à une proposition du canton

---

<sup>6</sup> RSJU 111.190.

de Vaud, de demander à cet expert de se prononcer sur la compatibilité et l'articulation possible entre l'ACI et la Convention. Le professeur mandaté, Andreas Auer de l'Université de Genève, a déposé son avis de droit<sup>7</sup> à la fin de mai 2005.

L'avis de droit du professeur Auer conclut que, d'une manière générale, la Convention des conventions ne doit subir aucune modification formelle en vue de l'entrée en vigueur de l'ACI et que les dispositions essentielles de la Convention peuvent subsister telles quelles (Rapport Auer, pp. 16 et 17).

La CGSO a toutefois décidé, lors de sa séance du 23 septembre 2005, de procéder à une révision de la Convention des conventions. Cette révision devrait notamment permettre de préciser le champ d'application de la Convention et d'intégrer certaines remarques du professeur Auer. Les travaux entrepris par la CGSO dans l'optique d'une révision de la Convention des conventions n'ont pas d'incidence directe sur l'ACI et ne justifient en aucune manière un report de sa ratification. L'ACI et la Convention des conventions, actuelle ou future, peuvent coexister sans problème majeur.

### **3.2 Conséquences sur les droits de participation du Parlement jurassien**

Trois cas de figure sont à distinguer dans la réflexion concernant les conséquences d'une adhésion à l'ACI sur l'implication du Parlement jurassien dans les accords et conventions intercantionales. Les deux premiers s'appliquent aux collaborations qui se développent à l'échelle régionale. Le troisième concerne les collaborations de dimension nationale.

Pour les collaborations intercantionales impliquant uniquement des cantons romands, une adhésion à l'ACI n'entraîne aucune conséquence majeure pour les parlements<sup>8</sup>. Les dispositions prévues à l'article 5 de la Convention des conventions peuvent sans autre forme de procès continuer à s'appliquer. Elles ne sont pas contraires aux dispositions de l'article 4 de l'ACI, qui ne fixe que des exigences minimales pouvant être dépassées si les cantons collaborant le jugent adéquat.

Pour les collaborations intercantionales impliquant, d'une part, des cantons signataires de la Convention des conventions et, d'autre part, un ou plusieurs cantons tiers<sup>9</sup>, une solution

---

<sup>7</sup> La compatibilité de la « Convention des conventions » avec l'Accord-cadre intercantonal portant sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, professeur Andreas Auer, Faculté de droit de l'Université de Genève, mai 2005.

<sup>8</sup> C'est le cas notamment, en se référant aux tâches mentionnées à l'article 48a de la Constitution fédérale, dans le domaine des hautes écoles spécialisées (art. 48a al. 1 let. c Cst.) où les cantons romands ont conclu, le 9 janvier 1997, le concordat intercantonal créant une haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), complété par la convention du 30 août 2002 relative au contrôle parlementaire sur la Haute-Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

<sup>9</sup> Ce cas de figure est celui qui semble devoir s'imposer ou qui est déjà constaté dans la plupart des domaines mentionnés à l'article 48a al. 1 Cst. Dans le domaine de l'exécution des peines et mesures (art. 48a al. 1 let. a Cst.), les cantons romands et le Tessin ont conclu, en date du 22 octobre 1984, le concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes. Un projet de concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures est en phase de ratification dans les mêmes cantons (JU: actuellement en commission parlementaire). Dans le domaine des hautes écoles spécialisées (art. 48a al. 1 let. c Cst.), les cantons romands et le

pragmatique peut être trouvée (Rapport Auer, paragraphe 61). Elle consisterait à inviter le ou les cantons tiers concernés par une convention spécifique à désigner des représentants au sein de la Commission interparlementaire (CIP). « S'il décide de donner suite à cette invitation, qui ne peut se fonder sur aucune disposition conventionnelle contraignante, la CIP ainsi recomposée sera en mesure d'accomplir pleinement sa mission, qui est d'associer les parlements de tous les cantons concernés à la négociation de la convention en cause. S'il décide de ne pas y donner suite, la CIP se réunira dans une composition certes incomplète, mais qui est conforme à l'article 5 de la Convention. La situation serait la même que dans l'hypothèse, nullement académique, où l'un des cantons contractants omettrait de désigner ses représentants à la CIP, ou que ceux-ci, pour une raison ou une autre, ne participeraient pas à une réunion de celle-ci. » (Rapport Auer, p. 14).

Le dernier cas de figure, et le plus problématique du point de vue de l'implication des parlements cantonaux romands, est celui des conventions de portée nationale<sup>10</sup> ou auxquelles participent une majorité de cantons non partie à la Convention des conventions.

Pour les conventions de ce type, les dispositions de l'ACI s'appliqueront partout en Suisse, y compris dans les cantons romands. Les dispositions de l'article 5 de la Convention des conventions ne peuvent pas s'appliquer dans une telle circonstance, qui dépasse manifestement le cadre régional de ladite Convention (problème de praticabilité, les cantons hors Convention des conventions ayant un rythme plus rapide). Cela est d'ailleurs déjà le cas dans les domaines de collaboration de portée nationale existant actuellement (ex : universités cantonales). En fixant à son article 4 des dispositions minimales quant à l'information des parlements, dispositions inexistantes à ce jour à l'échelle nationale, l'ACI ne peut cependant être assimilé à un retour en arrière mais doit bien être considéré comme un progrès en matière de participation des parlements cantonaux dans les accords de collaboration intercantonale de portée nationale.

### **3.3 Conséquences sur le développement de la collaboration intercantonale**

D'une manière générale, l'ACI peut être considéré comme un vecteur de renforcement de la collaboration intercantonale et une contribution importante à un meilleur respect du principe d'équivalence fiscale (concordance des cercles des utilisateurs, des payeurs et des décideurs d'une prestation étatique). 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.

Dans le cas particulier de l'Etat jurassien, il apparaît cependant peu probable que la ratification de l'ACI conduise à des modifications majeures des réalités et tendances observées en matière de collaboration intercantonale. Le Canton du Jura adopte depuis longtemps une attitude ouverte et

---

canton de Berne ont conclu, en date du 6 juillet 2001, la convention intercantonale créant la Haute Ecole spécialisée santé-social de Suisse romande (HES-S2). Dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale (art. 48a al. 1 let. d Cst.), une convention intercantonale relative à la Haute Ecole de théâtre de Suisse romande (HETSR) a été conclue, les 31 mai et 27 septembre 2001, dans le cadre de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin. Parmi les autres domaines mentionnés à l'article 48 a al. 1 Cst., ceux de la gestion des déchets (let. e), de l'épuration des eaux usées (let. f), des transports en agglomération (let. g) et des institutions l'intégration et de prise en charge des personnes handicapées (let. i) semblent également de nature à se prêter à un règlement à l'échelle régionale.

<sup>10</sup> Des conventions de ce type concernent le domaine des universités cantonales (art. 48a al. 1 et. b Cst.) et celui de la médecine de pointe et des cliniques spéciales (art. 48a al. 1 let. h. Cst.).

responsable en matière de collaboration intercantonale. En raison de sa position géographique et de sa taille limitée, il a déjà été amené à collaborer intensément, notamment à l'échelle de la Suisse occidentale. Par ailleurs, il manifeste depuis plusieurs années un intérêt d'ouverture et de collaboration avec la région bâloise. Son implication dans la collaboration intercantonale, à l'échelle régionale et nationale, va continuer à se développer dans les années à venir. S'il entend bénéficier de prestations exécutées de façon plus efficace et efficiente, il en assumera certes les coûts tout en prenant part en contrepartie aux décisions y relatives. L'ACI pourrait accélérer le rythme de ce développement dans certains cas.

L'ACI implique par ailleurs un examen systématique des accords intercantonaux spécifiques existants et, si nécessaire, une révision de certaines dispositions de ces accords afin de s'assurer que les conditions minimales fixées dans l'ACI soient respectées.

### **3.4 Conséquences financières**

La ratification de l'ACI en tant que tel n'a pas de conséquences financières directes pour le canton dans son ensemble et ne devrait pas avoir d'effets indirects à court terme.

Les conséquences financières à moyen et long terme sont difficiles à estimer à ce jour. Elles dépendront notamment de la diversité et de l'intensité des collaborations intercantionales en fonction des priorités et des nécessités de chacun des partenaires. Elles dépendront également de la mesure dans laquelle les dispositions de l'ACI et surtout celles de l'article 14 PFCC permettant de contraindre un homologue à la collaboration seront utilisées par l'Etat et par les autres cantons.

L'ACI n'a par ailleurs pas de conséquence directe sur le personnel et globalement sur les finances des communes jurassiennes.

## 4. Conclusion

Le Gouvernement estime que l'adhésion à l'ACI est une suite logique à la volonté clairement exprimée par les citoyens jurassiens lors de la votation fédérale du 28 novembre 2004 sur la RPT (71,5 % de oui).

Compte tenu des espaces de collaboration actuels, l'adhésion n'aura par ailleurs que des conséquences positives sur les droits de participation du Parlement jurassien aux conventions intercantionales.

De plus, l'adhésion à l'ACI n'hypothèque pas les réflexions actuellement menées au niveau des cantons romands au sujet de la Convention des conventions.

L'ACI pose enfin des exigences garantissant dans la durée aux communes un respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale dans les relations internes au canton. Ces exigences répondent aux souhaits exprimés par les associations faitières communales (UVS et ACS).

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vous recommande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter l'arrêté portant adhésion à l'ACI.

Delémont, le 13 juin 2006.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Elisabeth Baume-Schneider  
Présidente

  
Sigismond Jacquod  
Chancelier d'État

**Annexes :**

- Table des abréviations
- Texte commenté de l'ACI
- Projet d'arrêté

## TABLE DES ABREVIATIONS

ACI	Accord-cadre intercantonal
ACS	Association des communes suisses
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CGSO	Conférence des gouvernements de Suisse occidentale
CIC	Commission intercantonale pour les conventions
CIP	Commission interparlementaire
PACI	Projet d'Accord-cadre intercantonal
PFCC	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
UVS	Union des villes suisses

---

## **Arrêté**

### **portant adhésion à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges**

du ..

*Le Parlement de la République et Canton du Jura,*

vu les articles 37, 78, lettre c, et 84, lettre b, de la Constitution cantonale<sup>1)</sup>,

vu l'article premier, alinéa 1, de la loi du 20 décembre 1979 sur l'approbation des traités, concordats et autres conventions<sup>2)</sup>,

*arrête :*

**Article premier** L'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges du 24 juin 2005 est approuvé.

**Art. 2** <sup>1</sup> Le Parlement désigne ses représentants dans les commissions interparlementaires prévues à l'article 15 de l'accord.

<sup>2</sup> Pour le surplus, le Gouvernement désigne les représentants de l'Etat dans les autres organes prévus par l'accord.

**Art. 3** Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif.

**Art. 4** Le Gouvernement dépose la déclaration d'adhésion à l'accord auprès de la Conférence des Gouvernements cantonaux.

**Art. 5** Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA  
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Le président :

Le vice-chancelier :

Charles Juillard

Jean-Claude Montavon

<sup>1)</sup> RSJU 101

<sup>2)</sup> RSJU 111.1



## Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

(Accord-cadre, ACI)

Version commentée

du 24 juin 2005

<i>Texte de l'accord</i>	<i>Commentaire</i>
<b>I. Dispositions générales</b>	
<b>1. Principes</b>	
<b>Art. 1</b> But et champ d'application 1 L'Accord-cadre fixe les principes et la procédure de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. 2 Il sert de base aux conventions de collaboration intercantonale dans les domaines énumérés à l'article 48a de la Constitution fédérale. 3 Les cantons peuvent également soumettre à l'Accord-cadre des conventions de collaboration intercantonale conclues dans d'autres domaines de tâches.	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. 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. 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.
<b>Art. 2</b> Objectifs de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges 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. 2 Elle doit être aménagée de telle sorte que les bénéficiaires des prestations assument également les coûts et prennent les décisions y relatives.	Cet article poursuit les mêmes objectifs que l'art. 11 PFCC. 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. 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".

<sup>1</sup> Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) du 3 octobre 2003, RS 613.2



<b>Texte de l'accord</b>	<b>Commentaire</b>
<p>3 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 intercantonale 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 mentionnés 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>1 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>2 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>1 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>2 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>3 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 33.</p>

<b>Texte de l'accord</b>	<b>Commentaire</b>
<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. 33 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 liés 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> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. les organismes responsables communs;</li> <li>b. l'acquisition des prestations.</li> </ul>	<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>	

<b>Texte de l'accord</b>	<b>Commentaire</b>
<p><b>Art. 11</b> Droit applicable</p> <p>1 Le droit applicable est le droit 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 qu'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 règle 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>

<b>Texte de l'accord</b>	<b>Commentaire</b>
<p><b>Art. 16</b> Adhésion</p> <p>1 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>2 Les cantons partenaires ont droit à une part de cette contribution, part fixée au prorata des investissements qu'ils ont financés.</p> <p>3 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>1 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>2 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>1 Le produit d'une éventuelle dissolution et liquidation doit être réparti proportionnellement à la participation des parties à la convention.</p> <p>2 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>1 Les cantons partenaires répondent des engagements des organismes responsables communs de manière subsidiaire et solidaire.</p> <p>2 Les cantons partenaires répondent des personnes qu'ils délèguent dans les organes intercantonaux.</p> <p>3 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>	

<b>Texte de l'accord</b>	<b>Commentaire</b>
<p><b>Art. 21</b> Formes de l'acquisition des prestations 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 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'audition. Les modalités concrètes de la participation sont fixées en détail dans les conventions concernées.</p>
<p><b>Art. 23</b> Accès aux prestations 1 Les demandeurs des cantons parties à une convention ont en principe tous les mêmes droits d'accès aux prestations. 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. 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 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 1 Pour fixer les indemnités, les cantons établissent un calcul des coûts et des prestations transparent et compréhensible. 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 la 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 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 (éd.), Modèle harmonisé de calcul des coûts et des prestations pour les cantons et les communes, Lucerne 2003

<b>Texte de l'accord</b>	<b>Commentaire</b>
<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>1 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>	

<b>Texte de l'accord</b>	<b>Commentaire</b>
<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'intenter 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>	

3 RS ...; RC ... (FF 2005 3829)

<b>Texte de l'accord</b>	<b>Commentaire</b>
<p><b>Art. 34</b> Procédure formelle de médiation</p> <p>1 La CIC informe les parties de l'ouverture de la procédure formelle de médiation.</p> <p>2 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 récusée 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>3 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>4 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>5 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>6 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>7 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>1 L'adhésion à l'Accord-cadre prend effet par une communication à la CdC.</p> <p>2 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>3 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. 6 PFCC 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 PFCC.</p>
<p><b>Art. 37</b> Durée de validité et abrogation</p> <p>1 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>



<b>Texte de l'accord</b>	<b>Commentaire</b>
<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.</p> <p>La révision entre en vigueur si 18 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 Président</p> <p>sig. Canisius Braun Secrétaire</p>	