

Zeitschrift: Domaine public
Band: 36 (1999)
Heft: 1386

Artikel: La collaboration intercantonale : du concordat au traité
Kapitel: Les nouveaux outils
Autor: Gavillet, André
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1014666>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Les nouveaux outils

A QUELS 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 avons, 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 intercantionales. 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.