

Pierre Zwahlen

Concordats entre cantons : quel contrôle parlementaire ?

Les accords, conventions et concordats sont toujours plus nombreux entre les cantons. Pendant longtemps, l'élaboration de ce droit intercantonal échappait aux parlementaires cantonaux, qui ne pouvaient qu'accepter ou refuser les accords, une fois négociés par les gouvernements. Afin de réduire un réel déficit démocratique, les députées et députés de Suisse occidentale disposent, pour leur part, de la possibilité de modifier des projets de conventions intercantionales et surveillent leur mise en œuvre depuis un quart de siècle.

Catégories d'articles : Articles scientifiques

Proposition de citation : Pierre Zwahlen, Concordats entre cantons : quel contrôle parlementaire?, in : LeGes 36 (2025) 3

Table des matières

1. Introduction
 2. Efficacité inégale des commissions interparlementaires
 3. Convention sur la participation des parlements
 4. Un pionnier : le Forum interparlementaire romand
 5. Ouverte à l'affiliation d'autres cantons
 6. La révision de la convention enclenche une crise
 7. Comblant le déficit démocratique
- Bibliographie

1. Introduction

[1] Les collaborations entre cantons se multiplient : hautes écoles spécialisées, hôpitaux ou gymnases intercantonaux, détention pénale, harmonisation scolaire, entretien des autoroutes, jeux d'argent, dossier électronique des patients, etc. Ces institutions ou organisations communes sont régulées par des concordats agréés par les cantons concernés. En Suisse occidentale, des commissions interparlementaires examinent les projets d'accords entre cantons. Formées d'un nombre égal d'élus et d'élues issus des cantons concernés, elles proposent les modifications, majoritairement acceptées, à la conférence gouvernementale qui en a négocié la teneur. D'autres commissions interparlementaires, dites de contrôle, veillent sur l'atteinte des objectifs stratégiques de l'institution ou de l'organisation intercantonale, sur l'évaluation des résultats obtenus, sur le budget, les comptes et la planification financière pluriannuelle.

2. Efficacité inégale des commissions interparlementaires

[2] Certes imparfaites, ces modalités permettent aux membres désignés des Grands Conseils d'intervenir et d'améliorer le droit intercantonal comme de faire évoluer des institutions communes à plusieurs cantons. Quand sept députés de deux cantons différents débattent ensemble des résultats d'un hôpital ou d'un gymnase qu'ils ont en commun, la collaboration est fluide et débouche plus facilement sur des solutions. Pour la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) en revanche, les sept délégations de sept membres chacune imposent un fonctionnement très formalisé de la commission interparlementaire. Cela réduit parfois ses possibilités d'agir avec pertinence sur l'institution. Il est difficile d'exercer une surveillance effective au travers d'une instance de 49 membres, réunie trois fois l'an et dont les délégations se renouvellent, après des élections tenues dans les cantons à des périodes différentes. Seul le bureau de la commission, constitué d'un membre par canton, peut assurer la continuité d'une veille parlementaire sur la Haute école spécialisée, s'il tient séance plus régulièrement. Au fil des années, le contrôle des objectifs stratégiques s'est distendu et mérite d'être renforcé au sein de la commission.

[3] Lorsqu'il s'agit de conventions entre deux cantons, concernant un hôpital ou un gymnase, la commission bénéficie généralement d'un accès plus direct aux représentants des gouvernements concernés. Cela permet un contrôle plus cohérent sur la vision stratégique ou l'atteinte des objectifs.

3. Convention sur la participation des parlements

[4] Lors de l'examen de la première convention sur la HES-SO au début des années 2000, les parlementaires avaient largement remanié le projet, en complétant la gouvernance de la Haute école, en inscrivant des droits de participation des étudiantes et étudiants et d'autres corps constitués notamment. Plus récemment, la commission interparlementaire a approuvé à l'unanimité un postulat afin de renforcer les filières des professions en pénurie (transitions énergétique et numérique, santé, social tout particulièrement). La réponse du comité gouvernemental a fait comprendre les difficultés budgétaires – et donc de recrutement du personnel enseignant et des besoins en infrastructures – qui nuisent au renforcement pourtant indispensable de ces filières.

[5] C'est la Convention sur la participation des parlements (CoParl)¹ qui détermine le cadre réglementaire, depuis sa révision en 2010. Elle a formalisé les droits d'interpellation, de résolution et de postulat, que chaque membre d'une commission interparlementaire de contrôle peut déposer. La proposition est adoptée si elle recueille la majorité des votants. L'interpellation est une demande d'explication motivée sur tout objet relevant de la compétence de l'organe exécutif, soit la conférence ou le comité des ministres cantonaux en charge de l'organisation commune. La résolution est une déclaration ou un vœu à l'intention de ce même organe exécutif ou d'une autre instance par son intermédiaire. Le postulat charge les gouvernements concernés, ou la conférence qu'ils ont désignée, d'examiner l'opportunité d'adopter un acte ou de prendre une mesure.

4. Un pionnier : le Forum interparlementaire romand

[6] Mais comment donc cette participation parlementaire au droit intercantonal s'est-elle développée dans les cantons de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud? Dans les années 90 déjà, les concordats, qui étaient à prendre ou à laisser, irritaient des membres de Grand Conseil. Un jeune député radical vaudois s'en est plaint publiquement dans la presse, suscitant la réaction de soutien presque immédiate d'une députée socialiste genevoise. Les deux concernés, Micheline Calmy-Rey, future conseillère fédérale, et Pascal Broulis, aujourd'hui conseiller aux États, créèrent dès lors le Forum interparlementaire romand (FIR). Celui-ci a travaillé pour proposer un dispositif qui assure le rôle des députées et députés dans l'amélioration des accords entre cantons. Plusieurs séances du FIR ont réuni des personnes élues de couleurs politiques différentes et des régions de Suisse romande, en vue de s'entendre sur un projet de « concordat des concordats ». J'ai rejoint du reste ces rencontres fécondes dès mon élection au Grand Conseil vaudois en avril 1998. Le FIR a rendu son projet public, l'accompagnant d'un plaidoyer convaincant auprès des milieux politiques. C'est bien ce document qui a inspiré ensuite la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO). Un projet de convention sur la participation des parlements a été soumis aux instances législatives des six cantons au tournant du siècle.

¹ Convention relative à la participation des parlements cantonaux (CoParl) dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger du 5 mars 2010. Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer) vom 5 mars 2010.

[7] Peu de temps auparavant, plusieurs Grands Conseils se dotaient d'une commission en charge des affaires extérieures. Ces commissions ont aussi favorisé l'adoption du projet de convention par leur parlement respectif.

5. Ouverte à l'affiliation d'autres cantons

[8] Un Bureau intercantonal de coordination (BIC) assure la veille des divers accords en cours d'élaboration. Il est formé dans la règle par les présidences des commissions en charge des affaires extérieures. Appuyés par un secrétariat professionnel et grâce à leur réseau dans les instances cantonales, les membres du BIC parviennent le plus souvent à éviter qu'un projet de concordat échappe à la procédure interparlementaire.

[9] Pour les concordats de portée nationale, il s'avère souvent difficile de constituer une commission interparlementaire – composée de plus de 40 membres – en mesure d'examiner le projet et de formuler d'éventuelles propositions de modification ; cette procédure demeurant peu connue, voire inexistante, dans les cantons alémaniques. Lorsqu'un concordat se prépare entre les 26 cantons par exemple, il importe alors que la commission interparlementaire se réunisse, durant la phase de consultation, pour examiner l'avant-projet de concordat. Ainsi, les propositions modifiant le texte de l'avant-projet, généralement acceptées et transmises par la conférence gouvernementale spécialisée de Suisse occidentale, disposent de la légitimité d'une instance législative issue de six cantons, dont deux bilingues.

[10] La CoParl est ouverte à l'adhésion d'autres cantons. Le Grand Conseil bernois s'y intéresse, mais a reporté sa décision à des jours meilleurs. Évitant qu'un accord entre les pouvoirs exécutifs soit à prendre ou à laisser dans les instances législatives, la CoParl offre une solution pionnière tant pour l'élaboration (commission d'examen) que pour l'exécution d'un concordat (commission de contrôle).

6. La révision de la convention enclenche une crise

[11] Mais cette forme de participation parlementaire aurait pu largement disparaître, quand les gouvernements de Suisse occidentale ont proposé en 2008 une révision de la CoParl, qui rendait exceptionnelle l'instauration de commissions interparlementaires et réduisait drastiquement les droits des membres des parlements face aux accords formels entre cantons. Le projet de révision suscita rapidement un fort mouvement de réprobation des élues et élus romands. Au-delà des différences régionales, l'indignation gagna les différents groupes politiques, qui entendaient préserver les droits obtenus et les innovations que le FIR avait su insuffler.

[12] Une commission interparlementaire de 42 membres (six délégations de sept membres chacune) fut créée pour analyser le projet des ministres. Un bureau d'un membre par canton remania le texte de fond en comble durant de longues séances. Ses nombreux amendements trouvèrent de larges majorités en commission, tant des commissaires que de chacune des six délégations cantonales. Il en résulta une convention nouvelle qui renforce la participation parlementaire. Comme déjà indiqué, son texte formalise alors les droits d'interpeller le comité gouvernemental de l'organisation commune, de soumettre un postulat ou une résolution. Il précise la possibilité de renoncer à une commission interparlementaire d'examen pour tel ou tel projet de concordat, pour autant qu'aucun bureau de Grand Conseil ne demande de la créer. En cas de renoncement, il ap-

partient à chaque commission en charge des affaires extérieures de se prononcer séparément sur ledit projet.

7. Comblent le déficit démocratique

[13] Ce renforcement des droits parlementaires s'inscrit dans la dynamique plus large de préservation de la légitimité démocratique dans un système marqué par la coopération intergouvernementale.

[14] Adoptée par la commission de 42 membres, la nouvelle CoParl a fait l'objet d'un rapport profondément retravaillé au sein du bureau de la commission et présentant les larges modifications apportées à la version de l'exécutif. Présidée cette année-là par le conseiller d'État Pascal Broulis, la conférence des gouvernements de Suisse occidentale a approuvé le projet remanié. Dès lors non modifiable, celui-ci a ensuite été soumis à chacun des six parlements cantonaux, qui l'ont adopté.

[15] Ainsi la nouvelle convention pour la participation des parlements a pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Elle fonde encore aujourd'hui l'intervention parlementaire sur le droit intercantonal dans toute la Suisse occidentale.

Bibliographie

- Convention relative à la participation des parlements cantonaux (CoParl) dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions inter-cantoniales et des traités des cantons avec l'étranger du 5 mars 2010.
- Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer) vom 5 mars 2010.

PAPADOPOULOS, YANNIS (2003) : Cooperative democracy and citizen participation : The Swiss case, dans : *European Journal of Political Research*, 42(4), p. 451–468. Cooperative forms of governance : Problems of democratic accountability in complex environments | Semantic Scholar.

PAPADOPOULOS, YANNIS (2010) : Cooperative forms of governance : Problems of democratic accountability in complex environments, dans : *European Journal of Political Research*, 46(4), p. 477–500. Cooperative forms of governance : Problems of democratic accountability in complex environments – Archive ouverte HAL.