

**Rapport explicatif concernant la révision partielle
de la loi sur l'organisation du gouvernement et de
l'administration (LOGA):**

**Approbation du droit cantonal, information à pro-
pos des conventions passées par des cantons entre
eux ou avec l'étranger**

Berne, janvier 2004

Chancellerie fédérale

Le présent rapport peut être obtenu à l'adresse suivante:
Chancellerie fédérale, section du droit, 3003 Berne
<http://www.admin.ch/ch/f/bk/recht/>

Condensé

Conformément aux art. 48, al. 3, et 56, al. 2, de la Constitution fédérale, les cantons doivent informer la Confédération des conventions qu'ils entendent passer entre eux ou avec l'étranger. Le fait que la Confédération examine ces conventions permet de garantir qu'elles ne sont contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons.

La législation relative à l'approbation du droit cantonal et du droit intercantonal et à l'information au sujet des conventions passées avec l'étranger ne correspond plus aux prescriptions de droit constitutionnel et doit donc être adaptée.

En premier lieu, l'obligation de soumettre les conventions intercantionales à l'approbation de la Confédération est remplacée par un devoir d'information défini au niveau de la loi dans ses grandes lignes. En outre, il convient de réglementer l'information aux cantons qui ne sont pas partie à une convention (cantons tiers).

En deuxième lieu, deux catégories de conventions passées entre les cantons ou avec l'étranger et ayant une portée restreinte sont exonérées du devoir d'information, ce qui rompt avec la pratique admise jusqu'ici.

Enfin, il reste à fixer les modalités de la procédure dans les cas où le Conseil fédéral ou un canton tiers, voire les deux, élèvent une réclamation devant l'Assemblée fédérale contre une convention passée entre des cantons ou d'un canton avec l'étranger.

1 **Commentaire Grandes lignes du projet**

1.1 **Contexte**

Aux termes de la Constitution fédérale (art. 48, al. 3, et 56, al. 2, Cst.), les cantons doivent informer la Confédération des conventions qu'ils passent entre eux ou avec l'étranger (cantons contractants). L'obligation pour les cantons contractants, inscrite dans l'ancienne Constitution, d'obtenir l'approbation de la Confédération avant de passer une convention est désormais remplacée par un devoir d'information. La Confédération examine les conventions après leur élaboration pour s'assurer que celles-ci ne sont contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons (cantons tiers). Si une réclamation est élevée devant l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral ou par un canton tiers, voire les deux, contre une convention passée entre des cantons ou d'un canton avec l'étranger, la convention concernée doit alors recevoir une approbation formelle (art. 172, al. 3, Cst.).

La procédure relative aux conventions passées par des cantons entre eux (conventions intercantonales¹) et à celles passées par des cantons avec l'étranger sont régies par la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)², dans la même partie que celle consacrée à l'approbation du droit cantonal. Si l'on excepte la révision partielle de la LOGA due aux adaptations rendues nécessaires par la nouvelle Constitution fédérale³, qui s'est traduite par l'introduction d'un nouvel article 62 sur les conventions passées par des cantons avec l'étranger (l'ancien art. 62 LOGA est devenu l'art. 61a), aucune refonte de la législation d'application n'a eu lieu jusqu'à présent. Par conséquent, les dispositions en vigueur ne correspondent plus aux prescriptions actuelles du droit constitutionnel

En 2002, la Chancellerie fédérale a été mandatée pour conduire une éventuelle révision de la législation et pour opérer les modifications nécessaires de la procédure d'information au sujet des conventions que les cantons passent entre eux ou avec l'étranger. Un groupe de travail interdépartemental a été constitué pour accompagner le processus ; il réunissait, outre les représentants des départements, un représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)⁴.

1.2 **Nécessité d'une adaptation et étendue de la nouvelle réglementation**

En raison de la Constitution en vigueur, les dispositions existantes, en partie édictées sous l'ancien droit constitutionnel, sur les conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger nécessitent une adaptation. D'après l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. En outre, avec la réforme prévue de la péréquation financière⁵, les conventions intercantonales devraient beaucoup gagner en impor-

¹ Le terme « concordat » n'est plus employé dans la nouvelle Constitution fédérale.

² RS 172.010 ; RO 1997 2022.

³ RO 2000 289 ; FF 1999 7145.

⁴ Le groupe de travail est constitué, en plus de membres de la Chancellerie fédérale (présidence), de représentants du DFAE, du DFI, du DFJP (représenté par l'OFJ), du DFF, du DFE, du DETEC et, à titre de spécialiste externe, d'un représentant de la CdC.

⁵ Message du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2002 2155.

tance ; en conséquence, il est pertinent autant que nécessaire de revoir la procédure d'information au sujet de ces conventions.

D'une part, l'obligation pour les cantons contractant une convention d'obtenir l'approbation de la Confédération doit être remplacée par une obligation d'informer la Confédération. D'autre part, il convient de préciser le rôle des cantons tiers dans la procédure. Conformément à l'art. 172, al. 3, Cst., tout comme le Conseil fédéral, les cantons tiers peuvent aussi élever une réclamation devant l'Assemblée fédérale contre les conventions passées par d'autres cantons entre eux ou avec l'étranger. Toutefois, ni la Constitution, ni la loi ne prévoient une obligation d'informer les cantons tiers des conventions conclues ou en projet. L'information et l'implication des cantons tiers doivent donc être réglées dans les grandes lignes.

Par ailleurs, la réglementation concernant l'information au sujet des conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger doit être adaptée à la pratique actuelle. Dans l'ancien droit, qui fixait l'obligation d'approbation, un grand nombre de conventions cantonales n'étaient pas présentées à la Confédération. Il s'agissait de conventions de portée mineure, pour lesquelles un conflit avec le droit fédéral, les intérêts de la Confédération ou les droits des autres cantons pouvait être exclu d'entrée. Cette pratique éprouvée doit être introduite dans la législation.

Jusqu'à présent, il n'existe pas de dispositions légales permettant au Conseil fédéral ou à un canton tiers d'élever une réclamation devant l'Assemblée fédérale contre une convention passée entre des cantons ou entre un canton et un pays étranger. La procédure doit donc être réglementée dans la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl)⁶.

En revanche, les conventions passées par des cantons avec l'étranger par l'intermédiaire de la Confédération en vertu de l'art. 56, al. 3, 2^e partie de la phrase, ne sont pas concernées par le projet.

En ce qui concerne l'approbation des actes législatifs des cantons, par contre, aucune modification matérielle ne s'impose dans la réglementation actuelle (art. 61a LO-GA). Il faudra examiner, à l'occasion de procédures de révision, si les actes législatifs prévoyant une obligation d'approbation et qui sont toujours en vigueur doivent être modifiés.

1.3 Objectif de la nouvelle réglementation

Cette révision, qui porte sur les dispositions concernant les actes législatifs cantonaux et l'information au sujet des conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger, poursuit les buts suivants :

- simplifier la réglementation au niveau de la législation : elle se cantonne sciemment aux grandes lignes, les modalités de la procédure devant être fixées par voie d'ordonnance;
- conserver le schéma existant : il ne faudra modifier la procédure appliquée jusqu'à présent que s'il faut l'adapter à la Constitution ou si une nouvelle réglementation semble justifiée;

⁶ RO 2003 3543 ; FF 2002 7577.

- coordonner et rationaliser la procédure : l'obligation préalable d'obtenir une approbation étant supprimée, la procédure relative aux conventions est plus simple;
- rechercher un règlement à l'amiable : en cas d'objection de la Confédération ou d'un canton tiers, les parties s'efforceront de parvenir à un arrangement à l'amiable

1.4 Motivation de la solution proposée et appréciation

La réglementation relative à l'approbation des actes législatifs cantonaux et à l'information au sujet des conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger s'inscrit dans le cadre de la révision partielle de la LOGA et d'un complément apporté à la LParl. Cette réglementation répond aux exigences de simplicité, car elle va à l'essentiel en laissant le soin de fixer le détail des procédures par voie d'ordonnance. Le principe de la réglementation, qui est de tracer un schéma général dans les lois et de fixer les points de détail dans les ordonnances, est donc respecté et laisse une marge de manœuvre suffisante pour une évolution ultérieure.

1.5 Aperçu de la nouvelle réglementation

1.5.1 Nouvelle réglementation dans la LOGA

La LOGA réglemente différemment l'approbation des actes législatifs cantonaux, d'une part, et l'information de la Confédération à propos des conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger, d'autre part.

L'actuel art. 61a LOGA⁷ est reformulé et restructuré. Son contenu demeure cependant inchangé.

L'approbation de la Confédération n'étant plus obligatoire, on distingue désormais la procédure relative aux conventions intercantionales de celle traitant des actes législatifs cantonaux, et les conventions intercantionales sont rattachées aux conventions des cantons avec l'étranger pour former une même disposition. Par ailleurs, le rôle des cantons tiers dans les procédures sera réglé dans la loi (art. 61c du présent projet). Au niveau de la loi, la procédure d'information au sujet des conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger prévoit désormais les éléments suivants :

- obligation des cantons de porter à la connaissance de la Confédération les conventions qu'ils passent entre eux cantons ou avec l'étranger;
- suppression de l'obligation d'information pour deux catégories de conventions, qui ont une portée mineure;
- information des cantons tiers;
- définition des grandes lignes de la procédure applicable en l'absence de litiges;
- définition des grandes lignes de la procédure applicable en cas de litiges;

⁷ L'art. 61a LOGA est devenu l'art. 61b LOGA à l'entrée en vigueur de la LParl le 1^{er} décembre 2003.

- délégation de compétence pour édicter les dispositions complémentaires par voie d'ordonnance.

1.5.2 **Nouvelle réglementation dans la LParl**

En raison d'un complément apporté à la LParl, les grandes lignes de la procédure parlementaire sont modifiées pour le cas où la Confédération ou un canton élèveraient une réclamation contre une convention passée par des cantons entre eux ou avec l'étranger.

1.6 **Mise en œuvre de la nouvelle réglementation dans l'ordonnance**

A l'étape suivante, l'ordonnance du 30 janvier 1991 relative à l'approbation d'actes législatifs des cantons par la Confédération⁸ subira une révision totale, qui permettra de fixer les modalités de la procédure (réglée dans ses grandes lignes dans la LO-GA), et notamment les aspects suivants:

- procédure d'examen et d'approbation des actes législatifs des cantons;
- désignation d'un interlocuteur unique par les cantons contractants;
- modalités de transmission des conventions à la Confédération;
- traitement administratif interne des conventions;
- précisions concernant l'information des cantons tiers;
- modalités de la procédure pour les cas non litigieux (forme sous laquelle la position des autres parties est communiquée aux cantons contractants);
- modalités de la procédure en cas de litige (procédure de règlement du litige);
- procédure par laquelle le Conseil fédéral élève une réclamation (proposition sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple et d'un message).

1.7 **Remarque concernant les interventions parlementaires**

Jusqu'à présent, les conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger ne faisaient pas particulièrement l'objet d'interventions parlementaires. Or, dans les interventions sur le thème du fédéralisme, les conventions intercantionales ont été mentionnées à plusieurs reprises⁹.

⁸ RS 172.068 ; RO 1991 370.

⁹ 01.3426 Po. Commission des institutions politiques CE du 27 août 2001 : traités normatifs conclus entre la Confédération et les cantons ; 99.3108 Mo. Theiler du 18 mars 1999 : collaboration intercantonale ; 98.3622 Mo. Zbinden du 17 décembre 1998 : fédéralisme coopératif.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Titre précédant l'art. 61b LOGA

La notion de « droit cantonal » dans le titre existant recouvre aussi bien les actes législatifs cantonaux que les conventions passées par les cantons entre eux ou avec l'étranger. Du fait de la suppression de l'*obligation* d'obtenir une approbation pour les conventions, il faut désormais distinguer les actes législatifs des cantons, soumis à approbation, des conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger. Par ailleurs, la notion d'information a été introduite à propos des conventions pour des questions d'harmonisation terminologique.

2.2 Droit cantonal (art. 61b LOGA)

2.2.1 Titre de l'art. 61b LOGA

Il ressort du titre que la disposition prévue à cet endroit ne s'applique plus au droit intercantonal, mais seulement au droit cantonal (lois et ordonnances).

2.2.2 Commentaire de l'art. 61b LOGA

Cet article fixe les règles d'approbation des actes législatifs cantonaux (lois, ordonnances). Contrairement à ce que prévoit l'actuelle législation, les conventions des cantons entre eux sont réglementées dans une disposition distincte (art. 61c) dans le présent projet. Pour ce qui est des nouvelles formes d'actes législatifs, elles sont adaptées à la Constitution fédérale en vigueur (suppression de l'arrêté fédéral de portée générale). L'article a également été restructuré et reformulé. L'al. 1, en particulier, par le rejet en début de phrase de l'intitulé « si une loi fédérale le prévoit », souligne clairement que les actes législatifs cantonaux ne sont soumis à l'approbation de la Confédération qu'à cette condition expresse. En revanche, sur le plan matériel, la réglementation en vigueur jusqu'à présent ne change pas.

Les modalités de la procédure d'examen et d'approbation, notamment le délai, la compétence, la forme, etc. seront fixées par voie d'ordonnance, mais la plupart des dispositions de l'ordonnance actuelle qui traitent de l'approbation d'actes législatifs cantonaux seront conservées.

2.3 Conventions des cantons entre eux ou avec l'étranger (art. 61c LOGA)

Contrairement à ce qui apparaît dans la réglementation existante, les conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger sont réunies dans un même article.

2.3.1 Commentaire de l'al. 1

L'al. 1 rappelle le devoir d'information des cantons au sujet des conventions passées entre eux ou avec l'étranger. Cette disposition doit contribuer à rappeler le devoir des cantons inscrits dans la Constitution (cf. art. 48, al. 3, ph. 2, et 56, al. 2, Cst.). Il est nécessaire de souligner cette obligation, car son respect est une condition indispensable pour que les conventions puissent être examinées sous l'angle de leur adé-

quation avec les prescriptions de droit constitutionnel et pour qu'une réclamation puisse être élevée si cela s'impose. Le devoir d'information concerne aussi bien les nouvelles conventions que les conventions modifiées ou abrogées.

En vertu de l'art. 56, al. 1, Cst., les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence. La compétence des cantons en matière de traités n'a de réalité que dans la mesure où la Confédération n'a pas conclu de traité qui, dans le domaine concerné, ôterait toute latitude à une action cantonale. D'après l'art. 56, al. 2, les cantons contractants doivent informer la Confédération des projets de traité *avant* leur conclusion. En outre, aux termes de l'art. 56, al. 3, Cst., les cantons ne peuvent traiter directement qu'avec les autorités étrangères de rang inférieur. Dans tous les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération. Sous l'angle du droit international, cependant, la Confédération est responsable des conventions passées par des cantons avec l'étranger.

L'al. 1, 2^e ph., permet d'inscrire dans la loi le devoir d'information des cantons au sujet des conventions avec l'étranger. Le but de ce devoir d'information préalable est la protection du droit fédéral, des intérêts de la Confédération et des droits des autres cantons. Cela présuppose un contrôle efficace des conventions concernées, associé à la possibilité d'intervenir en temps utile contre les conventions qui seraient anticonstitutionnelles. Les cantons contractants doivent donc présenter leurs projets de convention à la Confédération le plus tôt possible et retarder la conclusion desdites conventions durant une période suffisante pour que la Confédération et les cantons tiers aient effectivement la possibilité d'intervenir si une convention est anticonstitutionnelle¹⁰. Cela va également dans le sens de la confiance mutuelle qui doit régner en vertu de l'art. 44 Cst.

Pour une meilleure coordination et une simplification de la procédure, il faudra préciser dans l'ordonnance que deux cantons contractants ou plus devront désigner un interlocuteur unique. Cela permettrait d'éviter que les cantons contractants informent chacun de son côté la Confédération des conventions passées et que la Confédération doive discuter séparément avec les différents cantons. L'ordonnance mentionnera également que la Chancellerie fédérale endosse le rôle d'interlocuteur au nom de la Confédération. La Chancellerie fédérale, en tant que destinataire de l'information des cantons contractants, est responsable de l'affectation et de la transmission des conventions au département compétent. Pour ce qui est des conventions des cantons avec l'étranger, c'est le département fédéral des affaires étrangères qui est compétent pour le contrôle¹¹. Le département compétent fait intervenir, si nécessaire, l'Office fédéral de la justice (OFJ) et les autres services concernés de la Confédération.

2.3.2 **Commentaire de l'al. 2**

En application de la pratique existante, qui a fait ses preuves (cf. ch. 1.2), deux catégories de conventions qui ont une portée mineure sont dispensées de l'obligation d'information. Cette exception par rapport au devoir d'information prescrit par la

¹⁰ Bulletin officiel CN 1998, p. 273, Keller

¹¹ Message du 11 août 1999 concernant la mise en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale et les adaptations législatives consécutives, FF 1999 7145.

Constitution s'impose surtout pour établir une réglementation qui soit conforme au droit fédéral tout en étant applicable dans des limites de temps et d'argent raisonnables.

Les types de conventions décrits à la lettre *a* sont des conventions dites d'exécution, au même titre que les traités selon l'art. 7a, al. 2, let. *c* LOGA. En effet, ces conventions servent à l'exécution d'accords dont la Confédération a déjà eu connaissance.

Selon la let. *b*, comme les traités de portée mineure selon l'art. 7a, al. 2, let. *d* LOGA, l'obligation d'informer ne s'applique pas aux conventions qui s'adressent essentiellement aux autorités ou règlent des questions administratives ou techniques¹². Ces conventions ne concernent pas directement les droits ni les devoirs de particuliers¹³ et il est donc peu concevable qu'elles entrent en conflit avec les droits et les intérêts de la Confédération ou avec les droits des cantons tiers. Il n'est donc pas nécessaire d'en informer la Confédération pour qu'elle les examine.

Pour ce qui est des conventions de portée mineure dispensées du devoir d'information sur la base de l'al. 2, il n'existe aucun moyen d'élever une réclamation devant l'Assemblée fédérale. Si ces conventions sont contraires à la législation fédérale, seule la voie judiciaire usuelle est possible.

Si la Confédération n'est pas informée - alors qu'elle devrait l'être - d'une convention passée par des cantons entre eux ou avec l'étranger, une procédure est ouverte conformément à l'art. 61c dès que la Confédération a connaissance de ladite convention..

2.3.3 **Commentaire de l'al. 3**

Le public, notamment les cantons tiers, est informé des conventions présentées à la Confédération, par une communication spéciale dans la Feuille fédérale. Cette mesure permet de garantir que les cantons tiers reçoivent les mêmes informations – condition indispensable pour la sauvegarde de leurs droits. Il ne s'agira pas de publier le texte intégral des conventions, mais de mentionner le lieu où ce texte peut être consulté ou obtenu. Les modalités seront précisées par voie d'ordonnance.

2.3.4 **Commentaire de l'al. 4**

Le département compétent examine les conventions pour décider de leur conformité avec le droit fédéral, les intérêts de la Confédération et le droit des autres cantons¹⁴. L'examen doit porter avant tout sur la légalité des conventions concernées. Bien entendu, la protection des intérêts de la Confédération va au-delà de l'interdiction de contrevenir au droit et ne se restreint pas à un examen sous l'angle purement juridi-

¹² Contrairement à l'art. 7a, al. 2, let. *d*, LOGA, la présente disposition (let. *b*) ne cite pas les traités qui « n'entraînent pas de dépenses importantes », car l'aspect financier ne représente pas un critère valable sur le chapitre de l'obligation faite aux cantons d'informer la Confédération des conventions qu'ils passent.

¹³ Par exemple, les conventions entre plusieurs cantons à des fins d'organisation des tâches administratives.

¹⁴ Häfelin Ulrich, *Der Kooperative Föderalismus in der Schweiz*, 1969, in: *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, nouvelle édition, vol. 88/II (1969), cahier 2, p. 661.

que. Dans la pratique, toutefois, la Confédération reste modérée en ce qui concerne la défense de ses intérêts¹⁵.

En l'absence de litige, c'est-à-dire si aucun conflit n'est constaté par rapport au droit fédéral, aux intérêts de la Confédération ni aux droits des autres cantons, le département compétent informe les cantons contractants dans un délai de deux mois que, d'après son examen préliminaire, la convention n'est pas en contradiction avec les prescriptions du droit constitutionnel. Si, en revanche, un conflit est mis en évidence, le département fait part de ses objections aux cantons contractants dans les deux mois.

Les cantons tiers disposent du même délai pour communiquer directement leurs objections aux cantons contractants.

Si, dans ce délai, aucune objection n'a été formulée, il ne peut y avoir de réclamation élevée ultérieurement devant l'Assemblée fédérale.

Les objections formulées par la Confédération ou les cantons tiers n'influent pas sur l'entrée en vigueur des conventions des cantons entre eux. L'élaboration et l'entrée en vigueur dépendent uniquement du droit cantonal et du droit intercantonal. Cependant, pour préserver la sécurité du droit, et selon le principe de la confiance mutuelle qui doit régner en vertu de l'art. 44 Cst., si des objections sont formulées contre une convention intercantonale, il convient de renoncer à leur exécution jusqu'à ce que l'affaire soit résolue.

En cas d'objection de la Confédération ou des cantons tiers vis-à-vis de conventions passées par des cantons avec l'étranger, les cantons contractants devront retarder la conclusion jusqu'à ce que l'affaire soit résolue.

2.3.5 **Commentaire de l'al. 5**

Si le département compétent adresse une objection aux cantons contractants, la première étape consiste à rechercher une solution à l'amiable. Contrairement à la réglementation existante sur les conventions avec l'étranger, dans laquelle le Conseil fédéral adresse une réclamation au canton concerné (cf. art. 62, al. 2, LOGA), la solution proposée ici prévoit une procédure de conciliation entre les cantons contractants et la Confédération, représentée par le département (sous la direction du chef de département). Il sera précisé par voie d'ordonnance que le département confirme au canton contractant, par écrit, la résolution d'un conflit par rapport au droit fédéral, aux intérêts de la Confédération ou au droit d'autres cantons. Les autres détails de la procédure de résolution du conflit seront également réglés dans une ordonnance.

En cas d'objection d'un canton tiers, il convient d'abord de rechercher une solution à l'amiable. La procédure relève des cantons.

¹⁵ Pfisterer Thomas, *Auslandbeziehungen der Kantone*, 2001, in: Thürer Daniel, Aubert Jean-François, Müller Jörg Paul, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich, Schulthess, 2001, p. 544; Tschannen Pierre, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, Stämpfli, 2004, p. 345.

2.3.6 Commentaire de l'al. 6

En vertu de l'art. 186, al. 3, Cst., le Conseil fédéral peut élever une réclamation contre les conventions que les cantons entendent conclure entre eux ou avec l'étranger. Cette possibilité de réclamation est réglée plus précisément dans l'al. 6 : si, dans le cadre d'une procédure de conciliation selon l'al. 5, les objections élevées à une convention passée par les cantons entre eux ou avec l'étranger ne peuvent être levées d'un commun accord, le département compétent propose au Conseil fédéral d'adresser une réclamation à l'Assemblée fédérale en lui remettant le message correspondant assorti d'un projet d'arrêté fédéral simple.

En application de l'art. 172, al. 3, Cst., les cantons tiers peuvent également élever une réclamation devant l'Assemblée fédérale si l'objection qu'ils présentent aux cantons contractants ne peut être résolue à l'amiable.

La réclamation doit être élevée dans les six mois suivant la publication de l'information dans la Feuille fédérale. Passé ce délai, aucune réclamation ne peut être formulée par cette procédure.

En cas de réclamation élevée contre des conventions entre des cantons, il convient de renoncer à leur exécution. Pour des conventions passées avec l'étranger, il faut s'attendre à leur conclusion. L'application (des conventions entre cantons) ou la conclusion (des conventions avec l'étranger) ne pourront être réalisées qu'à partir de la résolution du conflit ou de l'approbation donnée par l'Assemblée fédérale.

2.4 Dispositions complémentaires (art. 62 LOGA)

En vertu des art. 164, al. 2, et 182, al. 2, Cst., la délégation de la compétence d'édicter des règles de droit doit reposer sur une base légale pour autant qu'il ne s'agisse pas de pures règles d'exécution. Etant donné que la future ordonnance ne contiendra vraisemblablement pas que des dispositions d'exécution, mais aussi des dispositions fixant des droits et des devoirs pour les cantons ainsi que des règles de procédures, la loi doit énoncer de manière explicite la compétence d'édicter des dispositions en la matière dans une ordonnance.

2.5 Modification de la LParl

2.5.1 Commentaire de l'art. 74, al. 3, LParl

L'al. 3 précise que les conseils doivent obligatoirement entrer en matière en cas de réclamation élevée par le Conseil fédéral ou par un canton tiers contre une convention passée par des cantons entre eux ou avec l'étranger.

2.5.2 Titre précédant l'art. 129a LParl

Sous le titre 5 de la loi sur le Parlement, un nouveau chapitre doit être ajouté pour définir la procédure en cas de réclamation contre des conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger..

2.5.3 **Commentaire de l'art. 129a LParl**

Les conventions des cantons entre eux ou avec l'étranger sont soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale lorsque des réclamations sont élevées par le Conseil fédéral ou par des cantons tiers.

Conformément à l'*al. 1*, si le Conseil fédéral élève une réclamation, il présente à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral simple accompagné d'un message et propose d'approuver partiellement ou de refuser d'approuver la convention.

Conformément à l'*al. 2*, si un canton tiers élève une réclamation, la commission compétente du conseil prioritaire présente à son propre conseil un projet d'arrêté fédéral simple par lequel elle propose d'approuver la convention totalement ou partiellement ou de refuser de l'approuver.

Une décision d'approbation a un simple effet déclaratif¹⁶. Elle précise que la convention, de l'avis de l'Assemblée fédérale, n'est contraire ni au droit ou aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons. Cela n'exclut cependant pas qu'une contradiction soit établie par la suite, par exemple dans le cadre d'une procédure judiciaire.

En revanche, en refusant d'approuver une convention, l'Assemblée fédérale établit que les prescriptions du droit constitutionnel ne sont pas remplies. En conséquence, il faut abroger ou adapter la convention incriminée pour les conventions des cantons entre eux, et renoncer à la conclure pour les conventions avec l'étranger.

2.6 **Entrée en vigueur de la révision partielle**

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente révision partielle après le vote des Chambres fédérales et l'expiration du délai référendaire (*ch. III*). Les nouvelles dispositions légales et celles qui doivent figurer dans l'ordonnance devraient entrer en vigueur au début de l'année 2006.

3 **Conséquences**

3.1 **Conséquences pour la Confédération**

La nouvelle réglementation du processus d'information et d'approbation des conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger ne devrait produire aucun effet direct pour la Confédération en matière de finances ou de personnel. A l'heure actuelle, cependant, il n'est pas possible de déterminer si la mise en œuvre concrète de l'obligation d'information générera des frais supplémentaires. La rationalisation de la procédure telle qu'elle est prévue et le fait d'exclure de cette procédure certaines conventions de portée mineure devraient permettre de contenir la surcharge administrative dans des limites raisonnables et ce, même si le nombre de conventions qui doivent être portées à la connaissance de la Confédération aug-

¹⁶ Häfelin Ulrich, Haller Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5^e éd., Zurich, Schulthess, 2001, p. 345 ; Hänni Peter, *Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und Kantonen*, 2001, in: Thürer Daniel, Aubert Jean-François, Müller Jörg Paul, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich, Schulthess, 2001, p. 451 ; Auer Andreas, Malinverni Giorgio, Hottelier Michel, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Berne, Stämpfli, 2000, p. 552 ; Tschannen, Pierre, 2004, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern: Stämpfli, p. 347.

mente. En outre, cette nouvelle procédure simplifie le règlement des affaires administratives internes et clarifie les relations entre les cantons contractants et les cantons tiers.

3.2 Conséquences pour les cantons et communes

La réglementation prévue ne devrait produire aucun effet direct pour les cantons et les communes en matière de finances ou de personnel. Comme certaines conventions de portée mineure continuent d'être soustraites à l'obligation d'information, la charge administrative ne devrait pas augmenter considérablement pour les cantons. De plus, la Confédération se charge d'informer les cantons tiers des conventions en cours, sans dépense supplémentaire pour les cantons.

3.3 Conséquences sur l'économie et la politique étrangère

La réglementation prévue ne devrait avoir d'effet ni sur l'économie, ni sur la politique étrangère.

4 Programme de la législature

Le projet de modification de la loi ne figure pas dans le programme de la législature 1999 – 2003. La nécessité d'adapter et de réglementer découle cependant directement de la nouvelle Constitution, puisque cette dernière, contrairement à l'ancienne, n'impose pas aux cantons d'obtenir une approbation préalable pour les conventions qu'ils passent entre eux ou avec l'étranger (art. 48, al. 3, et 56, al. 2, Cst.). La Constitution prévoit en outre que les procédures de réclamation et d'approbation doivent être réglées dans la loi et l'ordonnance (art. 172, al. 3, et 186, al. 3, Cst.). De l'art. 164, al. 1, let. f et g, Cst., il ressort que les dispositions de l'ordonnance ne répondent plus aux exigences de droit constitutionnel et nécessitent donc – pour autant que certaines obligations soient imposées aux cantons et que la procédure concernant les autorités fédérales soit réglée – d'être inscrites dans la loi.

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité

La révision partielle de la LOGA se fonde sur l'art. 164, al. 1, let. f et g, Cst., qui impose de faire figurer certaines dispositions dans la loi. Les obligations relevant des art. 48, al. 3, et 56, al. 2, Cst. faites aux cantons d'informer la Confédération des conventions qu'ils entendent conclure et les procédures décrites de manière générale dans les art. 172, al. 3, et 186, al. 3, Cst. doivent être concrétisées dans la loi.

5.2 Délégation de compétences législatives

En vertu de l'art. 182, al. 1, Cst., le Conseil fédéral édicte des règles de droit sous forme d'ordonnances, pour autant que la Constitution ou la loi l'y autorisent. L'art. 62 LOGA donne au Conseil fédéral la compétence requise pour édicter des dispositions complémentaires à l'échelon de l'ordonnance.

Contenu

1 Commentaire Grandes lignes du projet	3
1.1 Contexte	3
1.2 Nécessité d'une adaptation et étendue de la nouvelle réglementation	3
1.3 Objectif de la nouvelle réglementation	4
1.4 Motivation de la solution proposée et appréciation	5
1.5 Aperçu de la nouvelle réglementation	5
1.5.1 Nouvelle réglementation dans la LOGA	5
1.5.2 Nouvelle réglementation dans la LParl	6
1.6 Mise en œuvre de la nouvelle réglementation dans l'ordonnance	6
1.7 Remarque concernant les interventions parlementaires	6
2 Commentaire des dispositions	7
2.1 Titre précédant l'art. 61 <i>b</i> LOGA	7
2.2 Droit cantonal (art. 61 <i>b</i> LOGA)	7
2.2.1 Titre de l'art. 61 <i>b</i> LOGA	7
2.2.2 Commentaire de l'art. 61 <i>b</i> LOGA	7
2.3 Conventions des cantons entre eux ou avec l'étranger (art. 61 <i>c</i> LOGA)	7
2.3.1 Commentaire de l'al. 1	7
2.3.2 Commentaire de l'al. 2	8
2.3.3 Commentaire de l'al. 3	9
2.3.4 Commentaire de l'al. 4	9
2.3.5 Commentaire de l'al. 5	10
2.3.6 Commentaire de l'al. 6	11
2.4 Dispositions complémentaires (art. 62 LOGA)	11
2.5 Modification de la LParl	11
2.5.1 Commentaire de l'art. 74, al. 3, LParl	11
2.5.2 Titre précédant l'art. 129 <i>a</i> LParl	11
2.5.3 Commentaire de l'art. 129 <i>a</i> LParl	12
2.6 Entrée en vigueur de la révision partielle	12
3 Conséquences	12
3.1 Conséquences pour la Confédération	12
3.2 Conséquences pour les cantons et communes	13
3.3 Conséquences sur l'économie et la politique étrangère	13
4 Programme de la législation	13
5 Bases juridiques	13
5.1 Constitutionnalité	13
5.2 Délégation de compétences législatives	13