

**du Conseil d'Etat à la Commission des affaires extérieures
accompagnant le projet de Convention intercantonale sur le
Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier
(SIERA) des cantons de Fribourg, Genève et Vaud**

Le présent message accompagnant le projet de convention s'articule comme suit :

1 Présentation du projet

- 1.1 *Introduction*
- 1.2 *Le projet*
- 1.3 *Nouvelle organisation*
- 1.4 *Projet de convention intercantonale*

2 Conséquences du projet de convention

- 2.1 *Généralités*
- 2.2 *Conséquences sur la valeur des véhicules*
- 2.3 *Conséquences sur l'effectif du personnel*
- 2.4 *Autres conséquences sur le budget de fonctionnement*
- 2.5 *Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA*
- 2.6 *Incidences informatiques*
- 2.7 *RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)*
- 2.8 *Simplifications administratives*
- 2.9 *Protection des données*
- 2.10 *Relations contractuelles entre le canton de Fribourg et le SIERA*
- 2.11 *Autres*

3 Conclusion

1 PRÉSENTATION DU PROJET

1.1 Introduction

1.1.1 But

Le but de ce message est de demander aux Grands Conseils du canton de Fribourg, de la République et canton de Genève et du canton de Vaud d'autoriser leurs Conseils d'Etat respectifs à adhérer à une nouvelle convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier *convention SIERA*, permettant notamment aux trois cantons partenaires de fonder un nouvel établissement autonome de droit public intercantonal qui sera chargé de l'entretien des routes nationales sises sur leurs territoires respectifs.

1.1.2 Contenu du message

Le message est composé d'une première partie qui présente les grandes lignes du projet qui sera soumis au vote des Grands Conseils des cantons partenaires, suivi d'une deuxième partie qui évoque les grandes étapes et le planning de transformation du partenariat actuel, mis en place pour exploiter et entretenir les routes nationales sises sur l'unité territoriale II, à un nouvel établissement autonome de droit public. Ces deux premières parties sont communes aux cantons partenaires dans la mesure où le contexte dans lequel s'inscrit ce projet, les objectifs poursuivis, ainsi que le contenu de la convention SIERA, sont identiques.

Le message est complété d'une troisième et dernière partie qui traite, de manière particulière à chaque canton partenaire, des implications cantonales de la mise en œuvre de la convention SIERA.

1.1.3 Contexte

Le 1^{er} janvier 2008, suite à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT approuvée par le peuple suisse le 28 novembre 2004, la Confédération est devenue l'unique propriétaire du réseau des routes nationales et assume désormais la responsabilité de la construction, de l'exploitation et l'entretien de ce réseau.

Le réseau des routes nationales suisses a été divisé en onze unités territoriales, auxquelles la Confédération, représentée par l'Office fédéral des routes OFROU, a délégué, par le biais d'accords de prestations, l'exploitation et l'entretien des routes nationales sises sur le territoire de l'unité territoriale concernée.

Le réseau des routes nationales sises sur le territoire des cantons partenaires fait partie de l'unité territoriale II UT II.

Le 11 décembre 2007, les trois cantons membres de l'UT II ont conclu, par l'intermédiaire de leurs Conseils d'Etat respectifs, une convention intercantonale relative à l'entretien des routes nationales de l'unité territoriale II (la *convention 2007*). La convention 2007 met en œuvre un modèle de collaboration entre cantons sous la forme d'un partenariat conventionnel. Ce partenariat a conclu un accord sur les prestations avec l'OFROU, aux termes duquel l'OFROU délègue l'exploitation et l'entretien des routes nationales de l'UT II au partenariat et désigne le canton de Vaud, soit pour lui la Direction générale de la mobilité et des routes DGMR, comme l'exploitant de l'UT II.

Bien que les résultats des premières années soient satisfaisants, les objectifs économiques toujours plus contraignants imposés par la Confédération et les défis toujours plus complexes à relever, en particulier dans le domaine de la sécurité, ont mis en évidence les limites de l'organisation actuelle.

Après une première période de mise en œuvre, l'OFROU a demandé à certaines unités territoriales d'analyser leur structure et leur mode de fonctionnement et le cas échéant, de les améliorer sur la base des expériences acquises, afin de réduire leurs coûts de fonctionnement.

Pour l'UT II, l'OFROU a précisé ses exigences lors de deux réunions, tenues les 29 août 2011 et 3 juin 2015 en présence des Conseillers d'Etat responsables des départements des routes, de la mobilité et des transports dans les cantons partenaires, et par une lettre du 22 décembre 2015.

En résumé, l'OFROU demandait à l'UT II de :

- réduire ses coûts
- proposer une entité (de gestion) autonome
- offrir une lisibilité claire de l'organisation et des compétences au sein de l'UT II, pour que l'OFROU bénéficie d'une communication transparente et efficace

- instaurer une direction de l'UT II forte (c'est-à-dire avec des compétences et des responsabilités clairement définies, des lignes hiérarchiques et décisionnelles directes et une autorité l'autorisant à intervenir et agir dans les trois cantons partenaires)
- unifier l'ensemble des processus, notamment d'intervention et/ou de facturation et
- tenir une comptabilité séparée (permettant la création de réserves et la restitution à l'OFROU de 50 % du bénéfice généré par toute activité de l'UT II liée aux routes nationales, si ce bénéfice est distribué aux cantons partenaires).

L'UT II agit dans un environnement en perpétuelle évolution. Les optimisations opérationnelles nécessaires à la satisfaction des exigences de l'OFROU doivent être réalisées dans un contexte d'augmentation des prestations (notamment en raison de standards plus élevés exigés par l'OFROU, qui génèrent des coûts supplémentaires, par exemple en matière de sécurité et de qualité des prestations) ainsi que d'accroissement du trafic, créant des défis supplémentaires dans l'exploitation des routes nationales, notamment en ce qui concerne le travail de nuit.

Compte tenu de ces développements, les Conseils d'État des trois cantons ont décidé d'optimiser la structure institutionnelle de l'UT II, afin de répondre aux exigences de l'OFROU.

1.1.4 UT II

L'UT II est l'une des onze unités territoriales dessinées par la Confédération pour mettre en œuvre la RPT dans le domaine des routes nationales. L'UT II, organisée sous la forme d'un partenariat conventionnel entre les cantons concernés, réunit les cantons de Vaud et de Fribourg, ainsi que la République et canton de Genève. Elle couvre l'A1 de Genève à Kerzers, l'A9 de Vallorbe à Bex et l'A12 de Vevey à Flamatt.

L'UT II est la plus importante des onze unités territoriales suisses. Sa taille, son chiffre d'affaires et ses effectifs la placent en effet en tête des unités territoriales. Forte d'un réseau d'environ 302 km, elle entretient quelque 15 % de l'ensemble du réseau des routes nationales suisses. Son chiffre d'affaires s'élève à environ 55 millions de francs, dont :

- 30 millions de francs qui financent les charges régulières d'entretien (viabilité hivernale, surfaces vertes, nettoyage, électromécanique et service technique)
- 10 millions de francs qui sont consacrés aux travaux de sécurisation des grands projets menés pour l'OFROU (par exemple travaux du viaduc de Chillon)
- 7 millions de francs qui permettent de financer les petits travaux menés pour le compte de l'OFROU (par exemple le changement de l'ordinateur de pilotage de la signalisation lumineuse dans les tunnels) et
- le solde du chiffre d'affaires qui sert à financer les travaux à effectuer pour réparer les dégâts découlant des accidents (changement de glissière ou de panneaux, nettoyage de la chaussée).

L'UT II compte environ 180 à 190 collaborateurs en emploi à plein temps (EPT), rattachés actuellement à chacun des trois cantons partenaires (45 EPT pour le canton de Fribourg, 120 à 130 EPT pour le canton de Vaud, 14 EPT pour la République et le canton de Genève), ce qui fait de l'UT II un employeur important pour les régions concernées.

En qualité de prestataire d'un service public central, l'UT II doit offrir une infrastructure de base et des compétences qui lui permettent d'assumer l'ensemble des tâches qui lui sont confiées et de répondre à l'ensemble des intérêts des divers acteurs auxquels elle est confrontée.

Cet environnement peut être résumé comme suit :

- Les automobilistes : ces usagers sont essentiellement intéressés par le maintien du flux de circulation, sans interruption. Les activités de l'UT II ne doivent pas déranger le trafic, et certains éléments tels que l'éclairage des tunnels et le déneigement doivent être garantis à tout moment.
- L'OFROU : ce client est soucieux que l'UT II puisse réaliser, sur le territoire qu'elle couvre, les trois dimensions cibles de la politique routière que sont la sécurité, le flux de circulation et la rentabilité, sans négliger l'efficacité des lignes de communication.
- Les cantons : les responsables de l'UT II ont un double intérêt: D'une part, en leur qualité d'acteurs politiques, les cantons partenaires prennent leur responsabilité politique (en termes de suivi stratégique, de contrôle ou de coûts) très au sérieux, même si cette responsabilité n'est que déléguée, la Confédération demeurant la première responsable du réseau des routes nationales. D'autre part, en leur qualité d'acteurs économiques, les cantons partenaires considèrent les routes nationales comme un facteur d'implantation déterminant et exigent par conséquent un réseau de routes nationales qui fonctionne et une exploitation de haute qualité. De plus, l'UT II est un employeur notable pour les cantons.
- Les sous-traitants : l'UT II externalise un certain nombre de prestations auprès d'entreprises tierces pour un montant annuel d'environ CHF 25 millions. Ponctuellement, l'UT II peut être source d'une part considérable de la demande régionale dans certains secteurs.
- Les autres clients : l'UT II offre également des services à d'autres clients, comme les cantons eux-mêmes dans d'autres secteurs du transport public, ainsi qu'aux communes, aux villes et/ou à certains de leurs organismes.

1.1.5 Constat

Dans une lettre du 22 décembre 2015, l'OFROU a demandé à l'UT II de prévoir une réduction des coûts de 3 millions de francs afin de garantir une rentabilité adéquate.

L'UT II a déjà mis en œuvre diverses optimisations pendant les années 2008 à 2016 pour répondre aux défis de plus en plus nombreux auxquels cet environnement en développement l'expose. Bien que l'UT II soit actuellement intégrée au sein de trois administrations cantonales et que l'augmentation du trafic, des heures de travail de nuit et des chantiers liés à la stratégie d'entretien voire de réfection globale de l'OFROU (UPlaNS), contribuent à renforcer la complexité de son exploitation, l'UT II a réussi à absorber une diminution des recettes de la partie « Global » d'environ 10 % entre 2009 et 2014. Grâce à divers efforts d'optimisation, l'UT II a donc été capable de respecter les standards d'exploitation de l'OFROU avec moins de ressources dans l'une des régions les plus dynamiques de Suisse, dont les infrastructures de circulation sont de plus en plus chargées.

Toutefois, au vu des nouvelles exigences financières de l'OFROU, des changements d'environnement à attendre à l'avenir et des optimisations opérationnelles qui ont déjà été mises en place, il est devenu évident que le fonctionnement de l'UT II, tel que conçu par la convention 2007, ne permet pas d'envisager de nouvelles optimisations propres à entraîner les économies financières souhaitées par l'OFROU. Au contraire, la situation actuelle laisse entrevoir une possible augmentation des coûts liés à la nécessité de respecter les nouveaux standards, notamment de sécurité, de l'OFROU.

L'une des difficultés réside dans le fait que le fonctionnement actuel de l'UT II reste très marqué par les structures cantonales. Ainsi, la convention 2007 ne donne pas à la direction de l'UT II l'autonomie, la légitimité et le pouvoir de mettre en place des processus communs et transversaux touchant l'organisation des trois services responsables des routes nationales au sein des cantons

partenaires. La collaboration intercantonale, et par conséquent la réalisation d'économies d'échelle, est fortement limitée, et les synergies susceptibles d'être réalisées entre les cantons partenaires sont quasiment inexistantes. Ainsi, il n'existe pas d'harmonisation entre les processus et/ou les parcs de véhicules des cantons partenaires. De même, l'absence de centralisation du management et de l'administration entraîne des redondances et des volumes peu optimaux pour les activités du personnel d'exploitation. La taille des réseaux est trop limitée. Enfin, il existe parfois des chevauchements concernant la communication entre l'UT II et les trois cantons par rapport à l'OFROU (notamment avec sa centrale et sa filiale d'Estavayer-le-Lac).

Tous ces éléments ont mis en évidence les limites de l'organisation actuelle. Sans ajustement de l'organisation actuelle, les projections révèlent que, si l'UT II entend satisfaire les exigences financières et techniques de l'OFROU, les coûts de gestion et de fonctionnement de l'UT seraient supérieurs aux recettes. Or, en cas de déficit, il appartient aux cantons partenaires d'assumer les pertes. De plus, si l'OFROU devait conclure que les cantons ne peuvent garantir l'exploitation des routes nationales selon les objectifs fixés, il pourrait décider de retirer ou ne pas renouveler la délégation de compétence et internaliser l'exploitation de l'UT II, de la déléguer à une autre unité territoriale voire de la confier à une entreprise privée.

Par conséquent, il est évident que l'UT II doit faire l'objet d'une profonde réforme organisationnelle.

1.2 Le projet

1.2.1 Historique des études et décisions

Dès 2012, les représentants des Conseils d'Etat de chaque canton partenaire, réunis au sein d'un organe appelé DELCE pour délégation des Conseils d'Etat, ont chargé la direction de l'UT II de proposer une nouvelle structure qui réponde aux changements demandés.

La direction de l'UT II, assistée de mandataires spécialisés, a procédé alors à diverses analyses et envisagé plusieurs scénarios pour offrir un nouveau cadre juridique à l'UT II.

En 2013, la DELCE a chargé la direction de l'UT II d'élaborer un business plan pour les années 2015 à 2018. Le but était :

- de définir les objectifs financiers de la future UT II
- de développer un nouveau concept d'exploitation qui réponde aux nouvelles contraintes financières et par conséquent
- d'établir un argumentaire opérationnel qui permette d'évaluer les diverses options organisationnelles pour la nouvelle structure de l'UT II.

Le 15 juillet 2014, la DELCE a validé un business plan, qui a permis de répondre partiellement aux exigences de l'OFROU (mentionnées au chapitre 1.1.3) qui étaient centrées sur certaines évolutions opérationnelles.

Parallèlement, la DELCE a chargé le comité directeur CODIR, organe de gestion de l'UT II constitué des trois ingénieurs cantonaux des cantons partenaires, d'analyser diverses variantes juridiques pour offrir à l'UT II un nouveau cadre juridique qui permette notamment de mettre en œuvre les optimisations opérationnelles nécessaires (respectivement le concept d'exploitation défini par le business plan).

Cet important travail de recherche et d'analyse, conduit par le CODIR et effectué par la direction de l'UT II avec l'aide de mandataires externes spécialisés, a débouché sur la rédaction de divers rapports et documents couvrant les éléments suivants :

- La description et l'évaluation des conséquences opérationnelles et financières pour l'UT II d'une mise en œuvre des exigences de l'OFROU
- La définition des diverses formes d'organisation possibles comme structure alternative pour l'UT II avec :
 - leur capacité à répondre aux exigences de l'OFROU
 - les implications institutionnelles et juridiques qu'elles induisent
 - les conséquences de leur éventuelle mise en œuvre pour les trois cantons partenaires, que ce soit pour les employés de l'UT II ou, de manière plus globale, pour les économies régionales concernées et
 - leurs impacts politiques.

1.2.2 Principaux résultats

L'étude conduite par le CODIR, et effectuée par la direction de l'UT II avec l'aide de mandataires externes spécialisés, a permis d'isoler cinq variantes aux conclusions opérationnelles et politiques diverses.

Celles-ci peuvent être résumées comme suit :

1. Variante : *Optimisation du statu quo*

Le postulat de cette variante est de ne pas changer la convention 2007 mais d'améliorer le fonctionnement et de créer de nouvelles synergies. Le potentiel de réduction des coûts a été estimé à environ 1 million de francs par an, ce qui est insuffisant par rapport aux demandes de l'OFROU.

2. Variante : *Renforcement conventionnel du dispositif actuel*

Le postulat de cette variante est de procéder à quelques modifications et ajustements de la convention 2007 afin de renforcer la direction et supprimer un échelon opérationnel (c'est-à-dire supprimer le comité opérationnel). Le potentiel de réduction des coûts a été estimé à environ 1,5 million de francs par an, ce qui est insuffisant par rapport aux demandes de l'OFROU.

A noter que le 4 juillet 2016, la DELCE a décidé de donner à l'UT II, de manière transitoire, une direction unique mais intégrée dans les trois cantons partenaires. L'idée principale est d'établir ainsi une direction centralisée par rapport à la décentralisation actuelle (cf. présentation détaillée dans le chapitre 1.3.3). La nouvelle forme de direction permet de mettre en œuvre certains aspects du business plan de juillet 2014 et, par conséquent, de répondre partiellement aux exigences opérationnelles de l'OFROU. Un avenant à la convention de 2007 a été signé en juillet 2017 après avoir été validé par les trois Conseils d'Etat.

3. Variante : *Fondation d'une société anonyme*

Le postulat de cette variante est de fonder une société anonyme dont les actionnaires sont les trois cantons partenaires, qui deviendrait ainsi un nouvel acteur juridique et économique autonome et indépendant. L'intégralité des ressources humaines et matérielles de l'UT II sont intégrées à ce nouvel acteur juridique et économique autonome. Le potentiel de réduction des coûts est important et suffisant pour répondre aux demandes de l'OFROU. Cette variante a été rejetée, notamment parce qu'elle impliquerait le transfert d'environ 180 collaborateurs au profit de la nouvelle société et des problématiques relevant de la prévoyance professionnelle.

4. *Variante : Fondation d'un établissement autonome de droit public*

Le postulat de cette variante est de fonder un établissement autonome de droit public. L'intégralité des ressources humaines et matérielles de l'UT II sont intégrées à ce nouvel acteur juridique et économique, autonome et indépendant des cantons partenaires qui le fonderaient. Le potentiel de réduction des coûts est important et suffisant pour répondre aux demandes de l'OFROU.

5. *Variante : Intégration de la gestion et des engagements de l'UT II dans le canton de Vaud*

Le postulat de cette variante est d'intégrer les ressources humaines et matérielles nécessaires à la gestion et à l'opération de l'UT II au sein de l'administration cantonale vaudoise. Le potentiel de réduction des coûts est important et suffisant pour répondre aux demandes de l'OFROU. Cette variante n'a pas reçu l'aval des cantons de Fribourg et Genève, qui estiment perdre ainsi toute influence sur l'entretien des routes nationales sises sur leur territoire.

1.2.3 Situation en Suisse

En 2008, lors de leur création, les onze unités territoriales ont pris des orientations structurelles différentes. Chaque unité territoriale a ainsi pu tester l'organisation qu'elle s'était choisie et acquérir de l'expérience dans le rôle et les missions qui lui ont été confiés.

Les unités territoriales sont organisées de la manière suivante :

- UT I et III à V : ces unités territoriales sont organisées de manière cantonale puisque le territoire de l'unité territoriale correspond au territoire du canton en question.
- UT VI et X : un des cantons conduit la gestion du réseau des routes nationales de l'unité territoriale, même si celui-ci couvre aussi un autre canton.
- UT VII : le canton de Zurich assume l'unité territoriale mais a un accord de sous-traitance avec le canton de Schaffhouse.
- UT VIII : l'unité territoriale est organisée sous la forme d'une société anonyme, dont les trois cantons partenaires sont les seuls actionnaires.
- UT IX : l'unité territoriale fonctionne comme l'UT II, à savoir un partenariat intercantonal avec un canton désigné comme représentant du « consortium ».
- UT XI : l'unité territoriale est organisée sous la forme d'un office distinct dans l'administration cantonale uranaise qui assure aussi les prestations dans les autres cantons concernés.

La nécessité d'adapter la structure aux exigences de l'OFROU varie selon les unités territoriales et les structures mises en place. Toutefois, vu la taille et le potentiel d'économies de l'UT II, l'OFROU considère la réorganisation de l'UT II comme un projet prioritaire.

1.2.4 Décisions principales

Suite à l'avis des divers services juridiques des cantons partenaires, il est devenu évident que – au-delà de l'intégration d'une direction unique dans les divers cantons partenaires – l'UT II doit être réformée structurellement pour répondre aux exigences de l'OFROU (cf. chapitre 1.1.3). Ce constat a conduit les cantons partenaires à lancer, par décision du 1^{er} décembre 2016, une procédure en vue de la constitution d'une nouvelle UT II sous la forme d'un établissement autonome de droit public intercantonal (cf. présentation détaillée dans le chapitre 1.3).

Le 7 juillet 2017, après l'approbation des gouvernements des trois cantons partenaires, la DELCE a approuvé un avenant à la convention 2007 permettant à l'UT II, de manière transitoire, de se doter d'une direction unique mais intégrée dans les trois cantons partenaires, afin de centraliser les

compétences décisionnelles et opérationnelles autour d'une direction unifiée qui soit présente et légitime dans chaque canton partenaire (cf. présentation détaillée dans le chapitre 1.3.3).

1.3 Nouvelle organisation

1.3.1 Choix

L'UT II fonctionne aujourd'hui sous la forme d'un partenariat conventionnel entre les trois cantons partenaires.

Pour permettre une amélioration du fonctionnement de l'UT II et envisager une réduction des coûts, un choix devait être effectué concernant la forme juridique de gestion de l'UT II. Le choix devait également tenir compte du fait que l'UT II exerce ses activités dans un contexte largement dominé par le droit public fédéral (législation sur les routes nationales, directives de l'OFROU) et le droit public des cantons partenaires qui s'applique à l'utilisation des fonds publics et à l'emploi de personnel.

Après une sérieuse analyse des diverses variantes (cf. chapitre 1.2.2), le choix retenu a été celui d'un établissement autonome de droit public :

1. *Etablissement autonome* : c'est-à-dire une entité qui peut créer ses propres règles de fonctionnement, dans le cadre des attributions données par la convention intercantonale qui le fonde. Le projet de nouvelle convention intercantonale définit l'ampleur de l'autonomie attribuée.
2. *de droit public intercantonal* : l'établissement est à la fois fribourgeois, genevois et vaudois dans l'ensemble de ses sites, et il a son fondement dans une convention intercantonale approuvée par décision des trois cantons partenaires et signée par leurs gouvernements respectifs (droit supra-cantonal). Il ne repose pas sur le droit civil fédéral ou le droit de l'un des cantons partenaires seulement.
3. *avec personnalité juridique* : sujet et objet de droits distinct des trois cantons partenaires, il peut passer des contrats, être propriétaire, exprimer sa volonté (par le biais de ses organes) de manière autonome. Cette forme est celle qui paraît la mieux adaptée lorsque l'intercantonalité est un des éléments dominants.

1.3.2 Vue d'ensemble

Les Conseils d'Etat des trois cantons partenaires au sein de l'UT II proposent d'organiser l'UT II sous la forme juridique d'un établissement autonome de droit public intercantonal, financièrement indépendant et doté de la personnalité juridique. Il agira sous le nom de SIERA, acronyme de Service Intercantonal d'Entretien du Réseau Autoroutier.

Le SIERA a son siège à Lausanne. Il deviendra le cocontractant et délégataire de l'OFROU sur la base d'un accord sur les prestations qu'il signera avec l'OFROU, agissant au nom et pour le compte de la Confédération.

Le SIERA est doté de tous les moyens nécessaires pour opérer en tant qu'entreprise indépendante. A terme, le SIERA est propriétaire de l'essentiel des ressources matérielles nécessaires à son exploitation, notamment un parc de véhicules propre (cf. chapitres 1.4.3 et 2.2 pour les explications concernant les modalités du transfert du parc de véhicules et engins des cantons au SIERA). Il tient sa propre comptabilité et dispose d'un budget qu'il établit de manière autonome.

La gestion stratégique du SIERA est assumée par un conseil d'établissement CEtab de cinq membres. Trois des membres sont les ingénieurs cantonaux des cantons de Fribourg et Genève et le

directeur général de la mobilité et des routes du canton de Vaud ; les deux derniers membres sont nommés à l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux lors de la première réunion du CEtab suivant toute vacance de poste. Ils ne doivent être employés ou dépendants d'aucun canton partenaire. La gestion opérationnelle et quotidienne du SIERA est déléguée à une direction centralisée, dont les membres sont engagés par le canton de Vaud, mis à disposition partiellement des autres cantons partenaires, avant d'être mis à disposition du SIERA pour la totalité de leur temps de travail, selon un système en cascade décrit au chapitre 1.3.3.

Le SIERA est chargé d'assurer un service public ; il reste donc en relations étroites avec les trois cantons partenaires, tant sur la définition de ses objectifs que sur le contrôle de ses résultats :

- Le contrôle politique est assuré: d'une part, par la nomination d'une commission interparlementaire de contrôle et de surveillance, conformément aux prescriptions de la convention du 5 mars 2010 relative à la participation des parlements cantonaux 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 (la CoParl) ; et, d'autre part, par la conclusion d'une convention d'objectifs entre les Conseils d'Etat des trois cantons partenaires, d'un côté, et le SIERA, de l'autre, qui fixe les grandes orientations et missions du SIERA.
- Le SIERA n'emploie aucun collaborateur à quelque niveau que ce soit. Tout le personnel nécessaire au bon fonctionnement du SIERA reste employé par chacun des trois cantons partenaires. Le personnel nécessaire au fonctionnement du SIERA est mis à disposition par le biais de trois conventions-cadre de mise à disposition qui seront conclues entre le SIERA et chacun des trois cantons partenaires, en des termes et conditions similaires mais qui tiendront compte des particularités cantonales. Chaque collaborateur mis à disposition du SIERA a un contrat de travail (de droit public) avec le canton partenaire qui l'aura engagé. Ses droits, obligations et privilèges (notamment en termes de salaire, indemnités et/ou prestations sociales) sont régis par le droit public du canton partenaire de son engagement. Il n'y a par conséquent aucun changement pour les collaborateurs de chaque canton partenaire au niveau de leur statut juridique et de leur prévoyance professionnelle.
- Le SIERA prend en charge le coût complet de tout employé mis à disposition pour les cantons partenaires. Le coût complet prend en considération non seulement les salaires et charges patronales ordinaires, mais aussi, de manière effective ou forfaitaire, des charges plus indirectes telles que les frais administratifs de gestion du personnel et les frais de formation du personnel, ainsi que les frais de gestion administratifs qu'un canton partenaire assume à la place ou pour le compte du SIERA (charges du service en charge des routes découlant d'activités déployées pour le SIERA, tenue de la comptabilité, frais et support informatiques, frais de télécommunications, mise à disposition et frais d'entretien des locaux administratifs, quote-part aux charges des services transversaux cantonaux et quote-part aux charges des autorités exécutives, législatives et de contrôle des cantons). Il est entendu que le montant de ces charges indirectes par employé varie selon le canton partenaire concerné, dans la mesure où les ressources allouées aux besoins de l'UT II varient également d'un canton partenaire à l'autre.

1.3.3 Direction

La direction du SIERA (la Direction) comprend quatre membres :

- Le directeur (1^{er} niveau hiérarchique)
- Le responsable support (2^e niveau hiérarchique)
- Le responsable d'exploitation (2^e niveau hiérarchique) et

- Le responsable du service électromécanique (2^e niveau hiérarchique).

En raison de l'absence de tout personnel au sein du SIERA, la Direction est contractuellement engagée de la manière suivante :

- a) *Employés du canton de Vaud*. Chaque membre de la Direction est engagé exclusivement par le canton de Vaud, plus précisément par la DGMR.
- b) *Mise à disposition « en cascade »*. Dans un premier temps, le canton de Vaud met à disposition des deux autres cantons partenaires, par le biais de conventions de mise à disposition conclues par le canton de Vaud avec chaque canton partenaire, un pourcentage du temps de travail de chaque membre de la Direction, selon la répartition suivante : 25 % du temps de travail de chaque membre de la Direction pour le canton de Fribourg, 25 % du temps de travail pour la République et canton de Genève et le solde de 50 % du temps de travail restant pour le canton de Vaud. Cette première mise à disposition correspond à l'organisation intermédiaire de l'UT II, telle que mise en œuvre suite à l'adoption d'un avenant du 7 juillet 2017 à la convention 2007. Dans un second temps, chaque canton partenaire, y compris le canton de Vaud, met à disposition du SIERA le pourcentage qu'il possède du temps de travail de chaque membre de la Direction. Ce système, de mise à disposition en cascade, permet l'intégration formelle de chaque membre de la Direction dans les trois administrations cantonales des cantons partenaires et assoit leur légitimité à l'égard des collaborateurs qui leur sont subordonnés.
- c) *Rémunération*. Chaque canton partenaire facture au SIERA les coûts effectifs de mise à disposition des quatre membres de la Direction, étant précisé que ces coûts comprennent, de manière similaire à la facturation des collaborateurs mis à disposition du SIERA (cf. chapitre 1.3.2 ci-dessus) et au prorata du temps de travail cédé, les salaires et charges patronales ordinaires, mais aussi, de manière effective ou forfaitaire, des charges plus indirectes, telles que les frais administratifs de gestion du personnel et les frais de formation du personnel, ainsi que les frais de gestion administratifs qu'un canton partenaire assume à la place ou pour le compte du SIERA (charges du service en charge des routes découlant d'activités déployées pour le SIERA, tenue de la comptabilité, frais et support informatiques, frais de télécommunications, mise à disposition et frais d'entretien des locaux administratifs, quote-part aux charges des services transversaux cantonaux et quote-part aux charges des autorités exécutives, législatives et de contrôle des cantons). Il est précisé que, contrairement aux autres collaborateurs, tous ces postes sont calculés par référence aux coûts d'un collaborateur du canton de Vaud, puisque ce canton est le canton d'engagement originel.
- d) *Chaîne hiérarchique*. Les quatre membres de la Direction dépendent hiérarchiquement directement du directeur de la DGMR et des ingénieurs cantonaux du canton de Fribourg et de la République et canton de Genève. En pratique, ils sont soumis à l'autorité et aux instructions du CEtab auprès duquel ils sont détachés, étant précisé que les trois sous-directeurs rapportent en priorité au directeur.

1.3.4 Support administratif

En principe, le canton de Vaud met à disposition un certain nombre d'employés qui sont assignés à la gestion et assistance administrative central des organes du SIERA, c'est-à-dire à l'exclusion des centres d'entretien et des points d'appui. L'assistance administrative requise par les centres d'entretien et/ou points d'appui est, comme par le passé, assurée par les employés mis à disposition par les cantons partenaires concernés. Toutes ces personnes font partie des conventions de mise à disposition des employés (cf. chapitre 1.3.2 ci-dessus).

Le SIERA peut avoir besoin, de manière ponctuelle voire régulière, de services et/ou compétences qui ne sont pas internalisées. Dans la mesure où le siège administratif du SIERA est à Lausanne, le canton de Vaud fournit cette assistance par le biais de ses services administratifs compétents, contre couverture des coûts complets générés (cf. chapitre 2.10 pour explications complémentaires).

1.3.5 Axes d'optimisation et avantages de la nouvelle organisation

Pour répondre aux exigences de l'OFROU, la rédaction du business plan a permis d'identifier trois axes d'optimisation pour une réorganisation de l'UT II :

- *Une réorganisation des réseaux, avec une augmentation de la taille des entités organisationnelles de l'UT II*

Actuellement, l'exploitation des routes nationales de l'UT II est opérée au travers de huit centres d'entretien, chacun constituant une entité organisationnelle. Le SIERA entend exploiter les routes nationales de l'UT II par le biais de quatre entités organisationnelles uniquement, chacune constituée d'un centre d'entretien et d'un point d'appui. Avec l'agrandissement de l'entité organisationnelle (c'est-à-dire l'attribution de plus de kilomètres de réseau à un chef de centre), il est possible de réaliser des économies d'échelles et des synergies entre les entités.

- *Une optimisation des processus appliqués à l'ensemble de l'UT II*

Suite à l'introduction de nouvelles normes de signalisation de chantier beaucoup plus contraignantes qu'auparavant, l'UT II a procédé à la révision de ses processus d'exploitation, notamment en regroupant certaines activités afin de rentabiliser les coûts de signalisation et d'augmenter la productivité de l'emploi des ressources.

- *Une centralisation des frais généraux, de la direction et de l'administration*

L'idée est d'avoir une gestion du SIERA plus centralisée par le biais d'une direction renforcée, qui puisse optimiser les opérations menées par le SIERA, notamment en augmentant la productivité et en réduisant les coûts administratifs (simplification de la structure) et les coûts d'exploitation (mise en œuvre des deux autres axes d'optimisation).

A cet égard, le modèle de direction présenté dans le chapitre 1.3.3 répond aux besoins commandés par le business plan d'avoir, pour le SIERA, une structure organisationnelle centralisée. Par ailleurs, chaque canton partenaire intègre dans sa structure administrative une entité spécifique qui est dédiée aux activités du SIERA. Chacune de ces nouvelles entités est dirigée par les membres de la direction, intégrés dans les diverses administrations cantonales (cf. chapitre 1.3.3, point b) : mise à disposition « en cascade »).

En considérant les rôles du directeur de la DGMR pour le canton de Vaud et des ingénieurs cantonaux du canton de Fribourg et de la République et canton de Genève, il ressort que :

- L'intégration des membres de la direction dans chacun des cantons partenaires, en combinaison avec leur position hiérarchique subordonnée au CEtab, garantit au SIERA une gouvernance renforcée et une direction centralisée.
- La cohérence et la cohésion de l'ensemble, c'est-à-dire la gestion du SIERA et de ses besoins d'un côté, et la nécessité d'obtenir l'assistance et la fourniture de services par les cantons partenaires de l'autre, sont assurés par le fait que le directeur de la DGMR pour le canton de Vaud et les deux ingénieurs cantonaux du canton de Fribourg et de la République et canton de Genève sont tous trois membres du CEtab et les supérieurs directs des membres de la direction au sein des cantons partenaires.

Dans ce contexte, les principaux avantages de la transformation de l'UT II en un établissement autonome de droit public intercantonal sont les suivants :

- *La garantie d'un service public de qualité.* L'entretien et l'exploitation des routes nationales sont des activités à caractère de service public auxquelles les cantons partenaires sont politiquement très attachés. Le SIERA est une entité intercantonale qui tient compte de manière adéquate du souhait des cantons partenaires d'unifier et uniformiser l'entretien des routes nationales. Ces services demeurent toutefois ouverts à une externalisation. Le SIERA permet aux cantons partenaires d'en définir la gouvernance et les tâches et d'en surveiller la bonne exécution.
- *Un établissement autonome.* Les bases légales qui constituent le SIERA définissent son autonomie et autorisent le SIERA à gérer le réseau autoroutier des trois cantons partenaires de manière indépendante, réalisant ses tâches et conduisant ses activités conformément aux principes de bonne gestion d'entreprise, et prenant en considération les intérêts de ses divers clients (cantons, parties prenantes politiques et économiques régionales, collaborateurs, automobilistes, OFROU, etc.). Le SIERA offre la souplesse opérationnelle nécessaire pour réaliser des bénéfices à l'avenir. Il est enfin un partenaire contractuel fort.
- *Un interlocuteur unique.* Le périmètre d'exploitation du SIERA couvre le territoire de trois cantons. Or la création d'une nouvelle entité permet à l'OFROU de n'avoir qu'un seul interlocuteur dans la délégation d'une tâche fédérale, en lieu et place de trois partenaires. Il présente une structure offrant une seule ligne hiérarchique, avec une mode de fonctionnement transparent. De même, l'existence d'un interlocuteur unique simplifie le traitement de situations engageant la responsabilité civile du SIERA.
- *Un patrimoine indépendant.* A l'exception des bâtiments hébergeant ses activités, le SIERA est propriétaire des ressources matérielles nécessaires à son fonctionnement. Cette indépendance lui permet de gérer un budget et tenir une comptabilité séparée qui répond aux exigences de l'OFROU.
- *Une entité capable d'évoluer.* La forme juridique de l'établissement autonome de droit public est adaptée au développement futur de l'UT II, surtout dans la perspective d'un agrandissement éventuel du périmètre des activités de l'UT (intégration d'autres cantons / réunification d'unités territoriales).

La structure envisagée pour le SIERA et l'organisation qui en découle offrent un cadre adéquat pour réaliser les exigences de l'OFROU et espérer constituer à terme des réserves raisonnables pour l'avenir du SIERA.

1.4 Projet de convention intercantonale

1.4.1 Introduction

Par décision du 1^{er} décembre 2016 (cf. chapitre 1.2.4), la DELCE a lancé le projet « Constitution de l'UT II en tant qu'établissement autonome de droit public intercantonal ». Cette constitution suppose le transfert des ressources nécessaires à l'exploitation des routes nationales de son périmètre selon la présentation du projet dans les chapitres précédents.

La constitution du SIERA nécessite une nouvelle convention intercantonale et d'éventuelles adaptations des bases légales existantes. La convention intercantonale définit de manière détaillée le SIERA. La procédure d'adoption de cette nouvelle convention doit suivre les règles définies par la « CoParl » (cf. chapitre suivant).

1.4.2 Procédure selon la CoParl et la LConv

Les cantons de Vaud et de Fribourg, ainsi que le canton et République de Genève, sont tous trois signataires de la CoParl. Le canton de Fribourg dispose d'une loi cantonale concernant les conventions intercantionales (LConv ; RSF 121.3) précisant notamment les rôles respectifs du Grand Conseil et du Conseil d'Etat lors de l'adhésion du canton à une telle convention.

Au niveau du canton de Fribourg, la procédure prévue par la CoParl et la LConv peut être résumée comme suit :

- a) A l'issue du processus de négociation, le Conseil d'Etat transmet le projet de convention intercantonale au Grand Conseil (art. 8 al. 1 CoParl).
- b) Le Grand Conseil constitue une commission interparlementaire composée de sept représentants du canton de Fribourg, désignés par chaque canton selon la procédure appliquée à la constitution de ses propres commissions (art. 9 al. 1 CoParl), à savoir pour le canton de Fribourg l'art. 11 de la loi sur le Grand Conseil (RSF 121.1). La commission doit prendre position dans un délai raisonnable fixé par les gouvernements des cantons concernés, sur l'approbation ou la modification de la convention (art. 9 al. 2 CoParl et 12 LConv). Elle informe le bureau du Grand Conseil.

A noter que les parlements des cantons concernés peuvent renoncer à constituer une commission si la concertation permet de constituer une unanimité à ce propos (art. 12 al. 1 CoParl).

- c) Les gouvernements informent la commission des suites données à sa prise de position. La commission peut formuler de nouvelles propositions le cas échéant.
- d) La convention intercantonale est soumise, après sa signature par les gouvernements des cantons concernés, à l'approbation du parlement, conformément à la législation propre de chaque canton (art. 13 al. 1 CoParl). La prise de position de la commission, complétée par l'information des gouvernements sur la suite qu'ils y ont donnée, est jointe au message adressé aux parlements (art. 13 al. 3 CoParl et 13 LConv).
- e) L'acte par lequel le Grand Conseil approuve l'adhésion à une convention revêt la forme d'une loi si la convention contient des règles de droit et celle d'un décret dans les autres cas (art. 13 al. 3 LConv). Pour le canton de Fribourg, la forme d'une loi d'adhésion est préconisée, vu le contenu de la convention. Il faut souligner qu'une forme similaire avait déjà été utilisée pour l'adhésion à la convention intercantonale sur la haute école spécialisée de Suisse occidentale (HE-SO).
- f) La loi d'adhésion est soumise à l'exercice des droits politiques conformément aux dispositions prévues par la LEDP et son règlement d'exécution. Elle fait l'objet d'une publication conformément à la loi cantonale sur la publication des actes législatifs.

Au terme de cette procédure de ratification lorsque, comme en l'espèce, la convention intercantonale crée une institution intercantonale, les cantons contractants prévoient, dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, un contrôle de gestion interparlementaire de cette institution intercantonale au travers d'une commission interparlementaire de contrôle, composée de parlementaires provenant de chaque canton concerné (art. 15 CoParl).

1.4.3 Commentaires article par article du projet de convention

CONVENTION

du [date] 2018

sur le service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève

(Convention SIERA)

Les cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève

VU:

- (A) les art. 48 et 83 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, du 18 avril 1999 (RS 101);
- (B) l'art. 49a al. 2 de la Loi fédérale sur les routes nationales, du 8 mars 1960 (RS 725.11);
- (C) les art. 47 et ss de l'Ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007 (RS 725.111);
- (D) la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux 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;
- (E) les art. 5 de la Constitution du canton de Fribourg, du 16 mai 2004 (RS FR 10.1), art. 93 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (RS GE A 2 00) et art. 5 de la Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003 (RS VD 101.01);

Commentaire: La Convention trouve sa justification dans la volonté des Cantons Concordataires de se doter d'un véhicule et d'une organisation qui leur permettent d'assumer avec efficience la responsabilité d'exploiter et d'entretenir les routes nationales sur délégation de la Confédération, soit pour elle de l'OFROU.

Depuis le 1er janvier 2008, la Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales. Elle en supporte les coûts et peut confier ces tâches en partie ou en totalité à des organismes publics, privés ou mixtes (art. 83 al. 2 Cst et art. 49a al. 2 LRN). A cet égard, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes (art. 48 al. 1 Cst). Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.

Le réseau des routes nationales des Cantons Concordataires est regroupé dans une division du territoire national appelé « unité territoriale II » (cf. art. 47 et annexe 2 de l'Ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007).

DESIREUX DE:

- (i) de veiller, de manière efficace et coordonnée, à l'entretien des routes nationales sises sur leurs territoires respectifs;
- (ii) de recevoir une qualité de services adaptée à leurs besoins dans la planification et l'accomplissement des tâches d'entretien sur les routes nationales sises sur leurs territoires respectifs;
- (iii) de doter l'Unité Territoriale II d'une indépendance institutionnelle et matérielle, afin d'en optimiser l'organisation, l'exploitation et la représentation, notamment à l'égard de l'OFROU;
- (iv) de mettre à disposition, contre compensation, les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'exploitation de l'Unité Territoriale II.

Commentaire: Depuis le 1^{er} janvier 2008, les trois Cantons Concordataires ont assumé les tâches déléguées par la Confédération sous une forme coopérative, au travers d'un partenariat intercantonal. La volonté d'améliorer l'organisation, de renforcer l'autonomie en termes de gestion et de représentation, et le besoin d'optimiser les coûts de fonctionnement, de l'Unité Territoriale II ont conduit les Cantons Concordataires à restructurer la manière dont ils assument les tâches associées à l'Unité Territoriale II. Les Cantons Concordataires sont toutefois soucieux de conserver l'esprit originel de leur coopération et de veiller à ce que l'autonomie accordée au nouveau véhicule ne se fasse pas au détriment de leurs intérêts respectifs. C'est pourquoi ils tiennent à rappeler, en préambule à la Convention, les grands principes qui justifient leur implication dans le projet et guident leur coopération.

CONVIENNENT DE CE QUI SUIT:

TITRE PREMIER: DISPOSITIONS GENERALES

Art. 1 Définitions

Dans la Convention, les termes et expressions avec une majuscule ont le sens défini ci-après (étant précisé que les termes désignant des personnes physiques, leurs statuts ou leurs fonctions s'entendent indifféremment au féminin et au masculin):

- a. *Canton Concordataire:* le canton de Fribourg, le canton de Vaud
et/ou la République et canton de

Genève, représentés par leurs Conseils d'Etat respectifs.

- b. *CO* Le Code suisse des obligations (*loi fédérale complétant le code civil suisse (livre cinquième: droit des obligations) du 30 mars 1911*), tel que modifié.
- c. *Commission Interparlementaire:* la commission interparlementaire en charge du contrôle de gestion interparlementaire du SIERA.
- d. *Conseil d'Etablissement:* Le conseil d'établissement du SIERA.
- e. *Convention d'Objectifs:* la convention d'objectifs conclue entre le SIERA et les Cantons Concordataires qui précise les missions du SIERA et les grands axes de développement stratégiques et financiers sur une base quadriennale.
- f. *Convention:* la présente convention sur le service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève, du [date] 2018.
- g. *CoParl:* la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux 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.
- h. *Date d'Effet:* le 1^{er} janvier 2019.
- i. *Directeur:* le directeur du SIERA.
- j. *Direction:* l'organe du SIERA chargé par délégation du Conseil d'Etablissement, de la gestion quotidienne du SIERA.
- k. *OFROU:* l'Office fédéral des routes.
- l. *Organe de Révision:* l'entreprise de révision de premier ordre, soumise à la surveillance de l'Etat conformément à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la

révision, autorisée en qualité d'expert-réviseur agréé, et nommée par le Conseil d'Etablissement pour réviser les comptes annuels du SIERA.

m. *Règlement d'Organisation*

le règlement établi par le Conseil d'Etablissement pour déterminer l'organisation et le fonctionnement du SIERA, les pouvoirs de représentation et les compétences de la Direction, en particulier du Directeur.

n. *SIERA:*

acronyme de « *S-ervice I-ntercantonal d'E-ntretien du R-éseau A-utoroutier* », désignant l'établissement autonome de droit public en charge de l'entretien des routes nationales sis sur le territoire, ainsi que de l'exploitation et de la représentation, de l'Unité Territoriale II.

o. *Unité Territoriale II:*

la subdivision du réseau des routes nationales suisses, créée par l'OFROU et couvrant les routes nationales situées sur le territoire des Cantons Concordataires, conformément à l'article 47 et à l'annexe 2 de l'Ordonnance sur les routes nationales, du 7 novembre 2007.

TITRE II: ETABLISSEMENT AUTONOME DE DROIT PUBLIC

CHAPITRE 1

Cadre institutionnel

Art. 2 Forme juridique et siège

¹ Les Cantons Concordataires instituent le SIERA sous la forme d'un établissement intercantonal de droit public, doté de la personnalité juridique.

² Le SIERA a son siège administratif à Lausanne, dans le Canton de Vaud.

Commentaire: Depuis le 1er janvier 2008, la Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales. Elle en supporte les coûts et peut confier ces tâches en partie ou en totalité à des organismes publics, privés ou mixtes (art. 83 al. 2 Cst et art. 49a al. 2 LRN). A cet égard, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes (art. 48 al. 1 Cst). Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.

La Convention trouve sa justification dans la volonté des Cantons Concordataires de se doter d'un véhicule et d'une organisation qui puisse assumer avec efficience la responsabilité d'exploiter et d'entretenir les routes nationales sises sur le territoire de l'Unité Territoriale II sur délégation de la Confédération, soit pour elle de l'OFROU. La Convention remplace la convention (intercantonale) relative à l'entretien des routes nationales de l'unité territoriale II, du 11 décembre 2007.

Le SIERA, en tant qu'établissement autonome de droit public, est doté de la personnalité juridique. Sujet et objet de droits distincts des trois Cantons Concordataires, il peut passer des contrats, être propriétaire, exprimer sa volonté (par le biais de ses organes), assumer ses responsabilités, sans engager les Cantons Concordataires.

Le choix de l'implantation du siège administratif à Lausanne repose sur des raisons historiques et pratiques. En raison de son importance en termes de kilomètres autoroutiers et de positionnement central parmi les trois Cantons Concordataires, le Canton de Vaud avait été désigné, d'un commun accord, comme le principal interlocuteur de l'OFROU pour l'Unité Territoriale II. Le Canton de Vaud est actuellement l'exploitant de l'accord sur les prestations conclu avec l'OFROU. Il a également fourni historiquement les principales infrastructures et supports administratifs à la direction de l'Unité Territoriale II. Il conserve dans la Convention un rôle premier dans le support et l'assistance fournis au SIERA, étant précisé que les coûts induits par cet appui sont entièrement couverts par le SIERA.

Art. 3 Autonomie

Pour accomplir ses tâches, le SIERA est autonome dans les limites de la Convention, de la Convention d'Objectifs et du contrôle exercé par la Commission Interparlementaire.

Commentaire: Cet article définit l'autonomie du SIERA que les Cantons Concordataires souhaitent la plus large possible. L'idée principale est de donner à l'OFROU un interlocuteur qui soit en mesure d'assumer de manière directe et responsable la délégation de tâches publiques que sont l'exploitation et l'entretien des routes nationales de l'Unité Territoriale II. Elle permet également au SIERA de négocier et de passer des conventions avec des tiers en son nom et pour son compte. Cette autonomie trouve ses limites dans un contrôle politique de trois ordres : le premier ordre est la limite fixée par la Convention elle-même qui définit les tâches, l'organisation et les moyens dont dispose le SIERA pour poursuivre son but. Le deuxième ordre est le contrôle exercé par les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires qui, tous les quatre ans, définissent certains objectifs et adoptent un plan de route pour le SIERA au travers d'une Convention d'Objectifs (cf. art. 5) ; le contrôle est de nature prospective. Le troisième est exercé par la Commission Interparlementaire qui fonde ses compétences sur la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales; le contrôle est alors de nature rétroactive (cf. art. 7 ss).

Art. 4 Exonération fiscale

Le SIERA est dispensé de tout impôt cantonal et communal, y compris le droit de timbre, sur toute activité menée en accomplissement d'une tâche de droit public qui lui est déléguée. Il reste soumis à la TVA selon les directives fédérales.

Commentaire: En tant qu'établissement de droit public, le SIERA est dispensé des taxes et impôts vaudois, fribourgeois et genevois, tant sur le plan cantonal que communal, y compris pour les activités qu'il conduit sans délégation d'une tâche de droit public.

Le SIERA reste soumis à la TVA selon les directives fédérales, ce qui, en l'état du droit, signifie qu'en principe le SIERA n'est pas soumis à la TVA, sauf si le chiffre d'affaires réalisé avec des tiers autres que des collectivités publiques devait dépasser annuellement CHF 100'000.- ; le SIERA devrait alors requérir son inscription au registre des contribuables TVA (art. 12 al. 3 LTVA, version au 1^{er} janvier 2018)

CHAPITRE 2

Relations avec les Cantons Concordataires

Art. 5 Convention d'objectifs

- ¹ Les Cantons Concordataires, par le biais de leur Conseil d'Etat respectif, concluent avec le SIERA une convention d'objectifs quadriennale (la "**Convention d'Objectifs**").
- ² La Convention d'Objectifs définit, d'une part, le champ des activités autorisées du SIERA qui ne relèvent pas des accords de prestations de service conclus avec l'OFROU et précise, d'autre part:
 - a. les objectifs fixés au SIERA en termes opérationnels et financiers, et leurs indicateurs de mesure;
 - b. les axes majeurs de développement stratégique à terme, notamment sur l'organisation des centres d'entretien et des points d'appui ou sur l'éventuelle intégration de ressources matérielles dans le SIERA;
 - c. le portefeuille des produits et des services fournis ou à fournir par le SIERA dans le cadre de l'Article 10 lettre b.

Commentaire: Les Cantons sont particulièrement attentifs à la relation entre l'autorité politique et l'institution, en raison de l'importance d'avoir, sur leurs territoires respectifs, un réseau autoroutier, sûr, fluide et performant. Le SIERA agit dans un domaine évolutif qui fait face à des défis nouveaux et de plus en plus complexes, notamment en raison de l'augmentation croissante du trafic. C'est pourquoi, hormis les tâches fondamentales définies à l'art. 10 de la Convention, il a semblé important que les Conseils d'Etat puissent, à un intervalle régulier fixé à quatre ans, confirmer ou redéfinir les objectifs majeurs du SIERA, discuter d'éventuels ajustements structurels, organisationnels ou stratégiques, et adapter en conséquence les services et produits offerts par le SIERA. Les Conseils d'Etat proposeront donc au SIERA tous les quatre ans une convention d'objectifs qui devra être formellement adoptée, d'une part, par chaque Conseiller d'Etat en charge des routes, de la mobilité et/ou des transports dans les Cantons Concordataires et, d'autre part, par le Conseil d'Etablissement. Une telle convention d'objectifs permet de conférer une réelle autonomie institutionnelle au SIERA tout en assurant le respect des attentes politiques des Cantons Concordataires.

Sur la forme, la Convention d'Objectifs doit avoir été adoptée par l'autorité cantonale compétente dans chaque Canton Concordataire avant d'être signée au nom de ce Canton Concordataire et ratifiée par le SIERA.

Sur le fond, le SIERA a pour premier objectif de répondre aux exigences de l'OFROU liées à la concession octroyée sur l'exploitation et l'entretien des routes nationales. Ces exigences sont fixées et précisées dans l'accord de prestations conclu entre le SIERA et l'OFROU. Les services et prestations attendus s'imposent alors au SIERA, et la Convention d'Objectifs ne peut influencer ce secteur d'activités. La Convention d'Objectifs définit en revanche ce que le SIERA peut faire en dehors de ses engagements envers l'OFROU au sujet de l'Unité Territoriale II; elle fixe les grandes lignes de son organisation dans la mesure où celle-ci influence l'assistance et l'engagement attendus des Cantons Concordataires et définit les éléments ayant une sensibilité politique élevée, tels que les ressources humaines. En revanche, la Convention d'Objectifs ne définit pas le cercle des autorités, entités et/ou autres clients, du secteur public ou privé, envers lesquels le SIERA peut prendre des engagements, qui reste ouvert.

Art. 6 Rapport de gestion

- ¹ Au terme de chaque année civile, le Conseil d'Etablissement adopte un rapport de gestion, qui est transmis à chaque Conseil d'Etat des Cantons Concordataires et à la Commission Interparlementaire.
- ² Le rapport de gestion comprend un compte-rendu de l'activité du SIERA sur l'année civile écoulée, y compris une appréciation de cette activité eu égard à la Convention d'Objectifs, une répartition analytique de cette activité entre les Cantons Concordataires, les comptes du SIERA, le budget annuel de l'année civile suivante et une note sur les besoins anticipés en ressources humaines et financières à moyen terme.

Commentaire: Le rapport de gestion est un résumé de l'activité du SIERA sur une année calendaire usuelle (du 1^{er} janvier au 31 décembre), porté par le Conseil d'Etablissement. Il comprend un compte-rendu écrit des principaux événements, dépenses, évolutions, ayant rythmé l'activité du SIERA, avec une annexe détaillant les résultats obtenus par le SIERA au regard de la Convention d'Objectifs, les comptes de l'année écoulée, audités par l'Organe de Révision, un budget prévisionnel pour l'exercice suivant, avec une note spécifique sur l'adéquation ou le besoin supplémentaire en ressources humaines.

CHAPITRE 3 **Contrôle interparlementaire**

Art. 7 Commission Interparlementaire

- ¹ Les Cantons Concordataires instituent une commission interparlementaire (la "**Commission Interparlementaire**"), au sens du chapitre 4 de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux 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 (Convention sur la participation des parlements, **CoParl**), afin de mettre en œuvre un contrôle de gestion interparlementaire du SIERA.

- ² La Commission Interparlementaire est composée de neuf membres, soit trois membres par Canton Concordataire désignés par le Parlement du Canton Concordataire concerné selon la procédure qu'il applique à la désignation des membres de ses propres commissions.
- ³ La Commission Interparlementaire élit un président et un vice-président en son sein, pour une année, étant précisé que (1°) l'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue et, au second tour, à la majorité relative, et que (2°) les deux membres choisis doivent appartenir à une délégation de deux Cantons Concordataires différents.

Commentaire: Les art. 7 ss de la Convention mettent en œuvre les principes et exigences de la CoParl sur l'obligation de prévoir un contrôle de gestion interparlementaire lorsqu'une convention intercantonale crée une institution intercantonale ou une organisation commune (cf. art. 15 ss CoParl). L'al. 2 précise la composition de la Commission Interparlementaire (cf. art. 15 al. 2 et 3 CoParl). La CoParl laisse toute liberté aux cantons de déterminer le nombre de représentants par canton au sein de la Commission; en l'espèce, celui-ci a été fixé à trois représentants par canton. L'al. 3 précise la manière dont la Commission Interparlementaire s'organise, structurellement, en interne. Aucun ordre n'est prévu ni aucune obligation de veiller à la représentation successive de chaque Canton Concordataire aux fonctions de Président et/ou de vice-Président; sous réserve d'une représentativité multi-cantonale, la Commission Interparlementaire a toute liberté de s'organiser à cet égard (cf. é.g. art. 8).

A noter que cette commission (de contrôle) doit être distinguée de la commission interparlementaire chargée de suivre le processus d'adoption de la convention intercantonale, prévue aux art. 7 ss CoParl. Cette commission (de suivi) est de par la loi nécessairement composée de sept représentants par canton.

Art. 8 Fonctionnement de la Commission Interparlementaire

- ¹ La Commission Interparlementaire se réunit aussi souvent que le contrôle interparlementaire coordonné du SIERA l'exige mais au minimum une fois par an.
- ² La Commission Interparlementaire prend ses décisions à la majorité des membres présents.
- ³ La Commission Interparlementaire est conduite par le président et, en cas d'absence, par le vice-président, qui ont une fonction organisationnelle et de direction des réunions de la Commission Interparlementaire. Ils n'ont, individuellement ou collectivement, aucune voix prépondérante.
- ⁴ Pour le surplus, la Commission Interparlementaire s'organise librement.

Commentaire: Cette disposition fixe les grandes lignes de fonctionnement de la Commission Interparlementaire qui conserve toutefois une liberté organisationnelle (cf. art. 8 al. 4). Le Président et/ou le vice-Président n'ont qu'une fonction dirigeante et organisationnelle; ils n'ont aucun droit, notamment de vote, privilégié par rapport à tout autre membre de la Commission Interparlementaire.

Art. 9 Tâches

- ¹ La Commission Interparlementaire est chargée du contrôle interparlementaire coordonné du SIERA.
- ² Les tâches de la Commission Interparlementaire portent sur la discussion, l'évaluation et le contrôle, d'un point de vue stratégique et général:
 - a. de la réalisation des objectifs stratégiques du SIERA;
 - b. des résultats obtenus par le SIERA, sur la base des accords de prestations de services conclus avec l'OFROU et de la Convention d'Objectifs;
 - c. du rapport de gestion du SIERA.
- ³ La Commission Interparlementaire peut, en cas d'arbitrage multipartite, être amenée à nommer les trois arbitres conformément à l'Article 36 alinéa 2.
- ⁴ Le Conseil d'Etablissement est tenu, sur requête écrite de la Commission Interparlementaire, de transmettre à la Commission Interparlementaire toute pièce utile en sa possession, et de lui fournir tout renseignement nécessaire, qui soit en rapport avec le SIERA et en relation avec les tâches de la Commission Interparlementaire telles que définies dans la Convention. Le droit fédéral reste réservé.
- ⁵ La Commission Interparlementaire adresse une fois par année aux Parlements des Cantons Concordataires un rapport sur les résultats de son contrôle.

Commentaire: La Commission Interparlementaire assure un deuxième ordre de contrôle (politique) sur la gestion et les activités menées par le SIERA. L'art. 9 reprend les tâches qui sont imposées à une telle commission par l'art. 10 al. 2 CoParl. Une tâche supplémentaire – et spécifique à la Convention – est la compétence de nommer les trois arbitres qui composeront le tribunal arbitral chargé de trancher d'éventuels litiges intercantonaux multipartites, c'est-à-dire lorsque les parties en présence ne peuvent être groupées en deux groupes (cf. art. 36 al. 2).

CHAPITRE 4 **Activités**

Art. 10 Tâches

Les tâches du SIERA sont:

- a. De manière générale, de planifier et accomplir, pour le compte de l'OFROU, les tâches d'entretien courant et de gros entretien ne faisant pas l'objet d'un projet, ainsi que des travaux spécialisés dans le cadre de l'entretien constructif ou d'aménagement, des routes nationales se trouvant sur le territoire respectif des Cantons Concordataires, de leurs parties intégrantes ainsi que des ouvrages définis sur le territoire de l'Unité Territoriale II; et

- b. De manière plus particulière, et dans la mesure où les tâches qu'il assume au service de l'OFROU ne s'en trouvent pas compromises, de développer et de fournir des prestations de service dans ses domaines de compétence pour d'autres clients, du secteur public ou privé.

Commentaire: La mission première du SIERA est celle qui résulte de la délégation par l'OFROU des tâches publiques d'entretenir et d'exploiter les routes nationales (cf. art. 49a LRN). Cette délégation fait l'objet d'un accord de prestations global conclu entre le SIERA et la Confédération, soit pour elle l'OFROU. Les prestations à fournir concernent les produits suivants d'exploitation courante: service hivernal; nettoyage (tunnels, canalisations, chaussées); entretien des surfaces vertes; exploitation électromécanique (ventilation des tunnels, caméras de surveillance, capteurs de détection d'incident, etc.); services techniques (réseaux d'eau, déshuileurs, décanteurs, barrières, etc.).

De manière complémentaire, le SIERA exécute d'autres travaux spécifiques pour le compte de l'OFROU: service accident; sécurité; services extraordinaires (événements naturels, inondations, obstacles sur la chaussée, etc.); inspections d'ouvrages. Le SIERA peut être également chargé d'assurer le « petit » entretien non lié à des projets sous forme de mesures individuelles, comme la réparation de fissures sur la chaussée ou de bordures, la signalisation pour le remplacement de joints sur des ponts, le curage et l'assainissement des conduites d'eau et le marquage de chaussée par exemple; et finalement, dans le cadre de projets de construction de l'OFROU, le SIERA met en place la signalisation pour la gestion du trafic.

De manière subsidiaire, c'est-à-dire dans la mesure où ces engagements ne compromettent pas l'exécution des tâches déléguées par l'OFROU, le SIERA peut aussi prendre d'autres engagements auprès d'autres autorités, entités ou clients, du secteur public ou privé, pour autant que les prestations à fournir entrent dans le portefeuille des prestations et services définis par la Convention d'Objectifs.

Art. 11 Modalités

- ¹ Le SIERA réalise ses tâches et conduit ses activités conformément aux principes de bonne gestion d'entreprise.
- ² Le SIERA exécute ses activités de nature administrative à son siège, en principe de manière centralisée. Il exécute ses interventions de nature opérationnelle par le biais de centres d'entretien et de points d'appui répartis sur l'ensemble du territoire couvert par l'Unité Territoriale II.
- ³ Le SIERA conclut en son nom tous les contrats nécessaires à, ou découlant de, ses activités.
- ⁴ En particulier, le SIERA:
 - a. facture les prestations de service qu'il rend à des clients du secteur public ou privé dans ses domaines de compétence à un prix ou à des taux qu'il déterminera en tenant compte des principes d'une juste concurrence; et
 - b. applique, pour toutes les acquisitions de fournitures, de services et de construction, la législation sur les marchés publics en vigueur dans le Canton Concordataire de son siège.

Commentaire : Le SIERA n'est pas un établissement à but non lucratif. Il doit être géré avec le souci de garantir son autonomie financière. Même si certaines activités menées par un établissement de droit public ne relèvent pas directement d'une tâche d'intérêt public, la poursuite d'un but financier peut y participer aux conditions qu'il existe une base légale formelle, que l'activité poursuive un intérêt public prépondérant et qu'elle respecte la neutralité concurrentielle. S'agissant de ce dernier point, le SIERA ne doit tirer de ses attributions ou de son mode de gestion publique aucun avantage concurrentiel; il doit agir dans le marché avec les mêmes armes que ses concurrents; il est soumis aux règles ordinaires du droit économique.

Le SIERA exerce la majorité de ses prestations sur délégation d'une tâche de droit public à des taux ayant fait l'objet d'un accord avec l'autorité délégante. A cet égard, le message ayant accompagné l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LRN précisait: « *La Confédération est tenue d'accorder aux cantons une indemnisation loyale, couvrant en moyenne les coûts, et déterminée pour tous les fournisseurs de prestations selon des critères uniformes et clairs, de même qu'elle doit garantir les gains d'efficacité visés et potentiels.* Les autres prestations seront proposées et facturées à des taux qui assureront au moins la couverture des coûts complets.

L'organisation du SIERA est centrée autour de son siège administratif qui héberge la Direction et centralise la gestion administrative du SIERA. En revanche, les activités opérationnelles sont conduites au travers d'unités opérationnelles subordonnées, qui sont réparties sur l'ensemble du territoire autoroutier. Ces unités opérationnelles sont soit des centres d'entretien, soit des points d'appui, les secondes dépendant hiérarchiquement des premières.

L'application de la législation sur les marchés publics du lieu du siège est conforme à l'art. 8 al. 3 de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), du 25 novembre 1994 et 15 mars 2001.

CHAPITRE 5

Infrastructure

Art. 12 Infrastructure d'entretien

- ¹ Le SIERA se dote des véhicules, des engins et du matériel d'exploitation nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, soit en les reprenant ou les louant des Cantons Concordataires, soit en les achetant à des tiers, sur la base de contrats d'apport, de location ou d'achat dédiés.
- ² La reprise ou location des véhicules et engins et que les Cantons Concordataires affectent à l'Unité Territoriale II s'effectue de la manière suivante:
 - a. Chaque Canton Concordataire cédera au SIERA, à titre de capitalisation initiale du SIERA, une partie des véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II sous la forme d'un apport en nature, étant précisé que:
 - Les véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II ont fait l'objet d'une valorisation commune de leur valeur vénale au 1^{er} janvier 2019;
 - L'apport de chaque Canton Concordataire est proportionnel à la participation de chaque Canton Concordataire, telle que fixée à l'Article 17:

- La quotité des apports respectifs de chaque Canton Concordataire est déterminée par référence à l'apport de la République et Canton de Genève qui apportera l'intégralité de ses véhicules et engins affectés à l'Unité Territoriale II.
 - b. Les Cantons de Fribourg et de Vaud mettent à disposition du SIERA le solde des véhicules et engins, en échange du versement par le SIERA d'une redevance annuelle représentant 10% de la valeur vénale du solde des véhicules et engins mis à disposition.
 - c. Au paiement de la dixième redevance, la propriété du solde des véhicules, engins et matériel d'exploitation sera transférée du Canton Concordataire concerné au SIERA en pleine propriété, sans autre indemnité ou contre-prestation que ce soit.
- ³ Tous les véhicules et engins affectés au SIERA sont immatriculés gratuitement auprès des autorités compétentes du siège du SIERA ou restent immatriculés gratuitement auprès des autorités compétentes au lieu de leur principal stationnement.
- ⁴ Le SIERA organisera, si besoin avec les Cantons Concordataires concernés, les éventuels travaux d'entretien ou de maintenance nécessaires au maintien du parc de véhicules et des engins, dans un état de fonctionnement adapté.

Commentaire : Le SIERA se dotera du parc de véhicules, des engins et du matériel d'exploitation nécessaires à l'exercice de ses tâches. La constitution de ce parc s'opère de la manière suivante:

- 1° D'abord, le SIERA reçoit de chaque Canton Concordataire, à titre de capitalisation initiale, un certain nombre de véhicules et d'engins, dont la quotité est fonction de la participation du Canton Concordataire concerné au SIERA, telle que définie à l'art.17. Pour déterminer la valeur de l'apport de chaque Canton Concordataire, (1°) l'ensemble des véhicules et engins de chaque Canton Concordataire sera évalué, selon des critères identiques, par un organisme indépendant qui sera chargé d'en donner la valeur vénale au 1^{er} janvier 2019 (date d'entrée en fonction du SIERA, cf. art. 42 al. 1); (2°) la République et canton de Genève apportera la totalité de son parc pour une participation égale à 20% du capital propre du SIERA; (3°) la valeur à apporter par les deux autres Cantons Concordataires sera déterminée par l'application d'une règle de trois, en respectant les pourcentages indiqués à l'art. 17.
- 2° Ensuite, les cantons de Fribourg et Vaud mettent à disposition du SIERA le solde de leurs véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II contre le versement d'une redevance annuelle équivalente à 10% de la valeur vénale du solde. La mise à disposition de ce solde ne relève pas d'une pure location, car, au terme de la dixième redevance, les cantons de Fribourg et de Vaud transféreront la propriété du solde des véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II au SIERA, sans indemnité ou contreprestation supplémentaire, par le biais d'un contrat d'apport. A noter que si le Canton Concordataire venait à vendre un véhicule ou un engin avant le paiement de la dixième redevance, le prix de vente serait déduit du solde (i.e. le prix viendrait en diminution des dettes du SIERA) et la redevance ajustée en conséquence.
- 3° Enfin, le SIERA procède à l'achat de véhicules, autres engins et matériel d'exploitation en propriété directe selon ses besoins et moyens.

Dans ce contexte:

- ad art. 12 al. 2 let. a: Une évaluation de la valeur vénale du parc véhicules et engins de chaque Canton Concordataire sera effectuée au 1^{er} janvier 2019. Cette évaluation permettra de chiffrer la valeur de l'apport de la République et canton de Genève et déterminera la part des véhicules

et engins qui devra être fournie par chacun des deux autres Cantons Concordataires. Le transfert de propriété des véhicules et engins qui seront apportés par chaque Canton Concordataire fera l'objet d'un contrat-cadre d'apport conclu entre le SIERA et le Canton Concordataire concerné.

- ad art. 12 al. 2 let. b: Tout véhicule ou engin mis à disposition fera l'objet d'un contrat sur les conditions de mise à disposition financière et un contrat sur les autres aspects de sa mise à disposition et de son usage, tels que services d'entretien et de maintenance.
- ad art. 12 al. 3: par décision des Cantons Concordataires, les véhicules et engins appartenant aux Cantons Concordataires, qui sont affectés à l'entretien des routes nationales bénéficient de la gratuité d'impôts sur les véhicules. Ce principe est désormais expressément ancré dans la loi.
- ad art. 12 al. 4: les travaux d'entretien et/ou de maintenance des véhicules et engins seront soit internalisés, c'est-à-dire qu'ils seront réalisés par les collaborateurs mis à disposition du SIERA, soit par la conclusion de contrats de prestations de service particulier avec l'un et/ou l'autre Canton Concordataire, étant précisé que les coûts de maintenance et/ou d'entretien seront à la charge exclusive du SIERA.

Ce système permet au SIERA d'être propriétaire de l'ensemble des véhicules et engins nécessaires à son fonctionnement au terme des dix redevances.

On entend par "matériel d'exploitation" divers éléments (outillage, produits, petit matériel, etc), dédiés aux services d'entretien rendus par le SIERA, qui sont des charges de fonctionnement du SIERA mais qui ne font pas l'objet d'une activation au bilan du SIERA.

Art. 13 Infrastructure informatique

- ¹ Le SIERA veille à ce que l'ensemble des points d'opération du SIERA (siège administratif, centres d'entretien, points d'appui, postes des collaborateurs mis à disposition du SIERA) fonctionne sous un système relatif aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (système NTIC) qui soit uniformisé et intégré.
- ² Le SIERA détermine le système et les principes NTIC qu'il souhaite utiliser, étant précisé qu'il peut également, à son choix, adopter le système et les principes NTIC d'un Canton Concordataire.

Commentaire: Afin de garantir l'interconnexion, le partage de l'information et le traitement commun des documents produits par le SIERA entre les divers acteurs opérationnels du SIERA, les outils de gestion informatiques et de télécommunications, ainsi que les systèmes d'information au sein du SIERA, seront uniformisés par le SIERA, qui reprendra probablement un des systèmes et principes NTIC existants au sein d'un Canton Concordataire. L'accès au système uniformisé du SIERA sera sécurisé et ne permettra pas de rejoindre automatiquement, par extension, le système du Canton Concordataire qui aura été adopté.

Art. 14 Infrastructure immobilière

- ¹ Les centres d'entretien et points d'appui sont mis à disposition du SIERA par l'OFROU ou les Cantons Concordataires concernés sur la base de contrats établis dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

- ² Les espaces hébergeant le siège administratif sont mis à disposition du SIERA sur la base d'un ou plusieurs contrats de bail conclus entre le SIERA et le ou les propriétaire(s) concernés.

Commentaire: Les termes et conditions de mise à disposition de l'infrastructure immobilière opérationnelle de l'Unité Territoriale II ne seront pas modifiés par la création du SIERA. La Confédération comme les Cantons Concordataires mettent à disposition de l'Unité Territoriale II (et de son exploitant) les espaces et infrastructures nécessaires à son fonctionnement par le biais de conventions de mise à disposition conclues à long terme, sans que le SIERA n'ait à verser une contreprestation particulière. Le SIERA supporte en revanche les coûts d'entretien et de maintenance usuels de ces sites opérationnels. Si un centre d'entretien ou un point d'appui nécessite une intervention plus substantielle (reconstruction, agrandissement, rénovation), l'intervention devra faire l'objet d'un accord spécifique entre le SIERA et le propriétaire de l'infrastructure concernée.

Le siège administratif du SIERA sera en revanche loué au SIERA. Il l'est historiquement par le canton de Vaud, pour un loyer couvrant, pour le canton de Vaud, les coûts complets de cette mise à disposition.

CHAPITRE 6

Ressources humaines

Art. 15 Principe

- ¹ Chaque Canton Concordataire affecte au SIERA les collaborateurs nécessaires au fonctionnement, et à l'accomplissement des tâches, du SIERA, tel qu'approuvé par le Conseil d'Etablissement.
- ² Le SIERA conclut avec chaque Canton Concordataire une convention-cadre de mise à disposition de collaborateurs, précisant notamment le nombre de collaborateurs nécessaires et fournissant une brève description de la fonction et des tâches des collaborateurs mis à disposition, ainsi que les référents hiérarchiques de ces collaborateurs.
- ³ Chaque année, le Conseil d'Etablissement communique aux Cantons Concordataires ses besoins supplémentaires en ressources humaines ou, le cas échéant, ses projets de réduction des ressources humaines de manière suffisamment anticipée, afin que les Cantons Concordataires puissent y répondre dans un délai raisonnable en respectant leur procédure d'engagement et la nécessité d'inscrire de nouvelles charges à leur budget.

Commentaire: Il résulte d'une volonté politique de ne pas externaliser les ressources humaines qui sont affectées à l'entretien et à l'exploitation des routes nationales au sein des diverses administrations cantonales. En revanche, conformément à la volonté répétée des Cantons Concordataires d'améliorer le fonctionnement de l'Unité Territoriale II et de lui permettre d'accomplir les tâches qui lui sont assignées, chaque Canton Concordataire s'engage, concomitamment à sa volonté de créer le SIERA, à fournir au SIERA les ressources humaines nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, dans une mesure et dans un ratio (intercantonal) identiques à ce qui se faisait jusqu'à la création du SIERA.

La mise à disposition (coûts, responsabilité, hiérarchie, cahier des charges, effectif requis et ses ajustements, etc.) sera réglée dans trois conventions-cadre de mise à disposition qui seront conclues entre le SIERA et chacun des trois Cantons Concordataires, en des termes et conditions similaires mais qui tiendront compte des particularités cantonales.

Les besoins en ressources humaines, en particulier leurs évolutions, feront l'objet d'une note annuelle spécifique, jointe au budget annuel composant le rapport de gestion (cf. art. 6). Cela étant, le SIERA devra tenir compte des contraintes légales et réglementaires de chaque Canton Concordataire quant à l'augmentation ou à la réduction de postes. Il en tiendra compte notamment en informant sans délai les Cantons Concordataires de toute évolution anticipée et/ou en négociant d'éventuels ajustements dans une perspective globale, c'est-à-dire intercantonale. Cela étant, le SIERA devra interpréter l'exigence d'une communication « anticipée » de manière conséquente et adéquate. Les conventions de mise à disposition prévoiront, autant que faire se peut, des règles de communication adaptées (et si possible communes) pour chaque Canton Concordataire.

Art. 16 Personnel mis à disposition du SIERA

- ¹ Les collaborateurs mis à disposition du SIERA restent soumis au droit public et aux conditions de travail des Cantons Concordataires dont ils relèvent. En particulier, les collaborateurs restent soumis aux règles de gestion du Canton Concordataire de leur engagement, indépendamment de la provenance de leur supérieur hiérarchique.
- ² La mise à disposition du SIERA de collaborateurs des administrations des Cantons Concordataires répond notamment aux principes suivants:
 - a. Le Directeur ou, par délégation, les autres membres de la Direction ou toute personne placée sous leur responsabilité dans un rapport hiérarchique, sont autorisés à donner des instructions aux collaborateurs affectés au SIERA;
 - b. Chaque Canton Concordataire facture au SIERA le montant couvrant les coûts complets des collaborateurs qu'il met à disposition, étant précisé que le coût complet comprend notamment les salaires, les charges salariales patronales ordinaires, les éventuelles charges d'assainissement ou de recapitalisation de la caisse de pension, les indemnités et autres allocations ou compléments de salaire prévus par la législation du Canton Concordataire concerné, toute indemnité due aux collaborateurs mis à disposition du SIERA en raison de la fin de leurs rapports de travail avec le SIERA et avec le Canton Concordataire concerné, ainsi que le coût indirect moyen des frais administratifs et généraux liés à un collaborateur au sein de l'administration cantonale concernée, et toutes taxes liées;

Commentaire : Chaque employé mis à disposition du SIERA aura un contrat de travail (de droit public) avec le Canton Concordataire qui l'aura engagé. Ses droits, obligations et privilèges (notamment en termes de salaire, indemnités et/ou prestations sociales) seront régis par le droit public du Canton Concordataire de son engagement. Le contrat de travail précisera toutefois que l'employé rendra ses services au bénéfice du SIERA, sous l'autorité de supérieur(s) hiérarchique(s) qui lui sera/seront spécifié(s) et qui, dans une perspective de mise à disposition intercantonale de diverses ressources humaines, peut/peuvent être employé(s) par un autre Canton Concordataire.

Les ressources humaines mises à disposition par les Cantons Concordataires constituent certainement l'un des principaux centres de coûts du SIERA. Les conventions de mise à disposition

que le SIERA conclura avec chaque Canton Concordataire prévoiront, à charge du SIERA, la couverture complète des coûts de tout employé mis à disposition pour le Canton Concordataire concerné. Par souci d'équité de traitement des prestations facturées par les Cantons Concordataires par rapport à celles facturées par des prestataires externes, il est précisé que le coût complet prend en considération non seulement les salaires et charges patronales ordinaires telles qu'exposées ci-dessus, mais aussi, de manière effective ou forfaitaire, des charges plus indirectes, telles que les frais administratifs de gestion du personnel et les frais de formation du personnel, ainsi que les frais de gestion administratifs qu'un Canton Concordataire assume à la place ou pour le compte du SIERA (charges du service en charge des routes découlant d'activités déployées pour le SIERA, tenue de la comptabilité, frais et support informatiques, frais de télécommunications, mise à disposition et frais d'entretien des locaux administratifs, quote-part aux charges des services transversaux cantonaux et quote-part aux charges des autorités exécutives, législatives et de contrôle des cantons). Le montant de ces charges indirectes par employé varie selon le Canton Concordataire concerné, dans la mesure où les ressources allouées aux besoins de l'Unité Territoriale II varient également d'un Canton Concordataire à l'autre.

TITRE III: FINANCEMENT

CHAPITRE 1

Généralités

Art. 17 Participation des Cantons Concordataires au SIERA

La participation des Cantons Concordataires au SIERA est fixée de la manière suivante :

- a. Le Canton de Vaud: 55%;
- b. Le Canton de Fribourg: 25%;
- c. La République et Canton de Genève: 20%.

Commentaire : La participation de chaque Canton Concordataire est basée sur un pourcentage déterminé par la contribution de chaque Canton Concordataire au chiffre d'affaires réalisé par l'Unité Territoriale II depuis sa création (selon la RPT). Ce pourcentage détermine notamment l'apport de chaque Canton Concordataire en termes de capitalisation initiale du SIERA (par l'apport de véhicules, engins et matériel d'exploitation, cf. art. 12 al. 2 let. a), ainsi que la part de chaque Canton Concordataire aux distributions (cf. art. 21) ou produit de liquidation dans le cas d'une dissolution (art. 39 al. 1 let. b), effectués par le SIERA.

Cette allocation, qui se base sur des données statistiques historiques, prend en compte l'activité réelle des trois Cantons Concordataires au sein de l'Unité Territoriale II. Dès l'entrée en fonction du SIERA, il n'y aura plus de distinction cantonale sur le résultat opérationnel du SIERA; ce pourcentage ne sera donc pas adapté.

Art. 18 Charges du SIERA

- ¹ Les principaux postes de charges du SIERA comprennent les coûts de mise à disposition de l'infrastructure et des ressources humaines, le prix des services liés à l'entretien et à l'exploitation de l'Unité Territoriale II fournis par les Cantons Concordataires, ainsi que les frais de matériel et de services rendus par les fournisseurs privés, ainsi que toutes taxes liées à ces frais.
- ² Le SIERA veille à ce que le coût complet de ses charges, notamment ses frais de fonctionnement liés à l'exécution des tâches d'exploitation et d'entretien qui lui sont confiées, y compris ses propres frais administratifs, soit intégralement couvert par la rémunération exigée de tout tiers bénéficiaire de ses prestations.

Commentaire : Suite à l'adoption de la RPT, l'exploitation et l'entretien des routes nationales est une tâche fédérale. Elle est aujourd'hui organisée et financée par l'OFROU. Le SIERA aura l'OFROU pour principal client. Le coût des prestations fournies en délégation de cette tâche publique devra être intégralement couvert par l'OFROU. A cet égard, les Cantons Concordataires, qui ne seront plus partie à aucun accord de prestations avec l'OFROU, n'assument aucune responsabilité financière.

Le SIERA conclura avec chaque Canton Concordataire des contrats pour:

- la mise à disposition des employés nécessaires à son bon fonctionnement;
- la fourniture de services d'assistance ou à compétences spécifiques, par exemple pour l'entretien des véhicules, le support et la maintenance informatiques, l'assistance juridique, la tenue de la comptabilité, etc.;
- la location de l'infrastructure et le paiement des amortissements des véhicules et engins mis à disposition;
- l'approvisionnement en matériel, en économat et autres besoins;
- tout autre besoin.

Hormis l'OFROU, mais de la même manière, le SIERA veillera à ce que la facturation des services qu'il fournit à tout tiers couvre le coût complet de ses frais de fonctionnement.

Art. 19 Responsabilité financière du SIERA

- ¹ Le SIERA est seul responsable de ses engagements financiers. Il ne dispose d'aucune garantie de déficit de la part des Cantons Concordataires qui ne répondent d'aucune dette du SIERA à quelque titre que ce soit.
- ² En cas d'incapacité à court terme du SIERA à rembourser ses dettes, le Conseil d'Etablissement prend les mesures d'assainissement qui s'imposent.
- ³ Les Cantons Concordataires ne peuvent en aucun cas être tenus à des versements allant au-delà de leur participation à la capitalisation initiale du SIERA, telle que prévue à l'Article 17.

Commentaire : Le SIERA sera le seul à prendre des engagements auprès de tiers dans le cadre de l'exécution de ses tâches. Aucun Canton Concordataire ne sera partie à un contrat avec des tiers dans le cadre des tâches confiées au, et/ou assumées par le, SIERA et ne pourra donc être recherché par un tiers.

Les Cantons Concordataires fourniront en revanche quelques prestations au SIERA contre rémunération; ils peuvent donc à ce titre se retrouver créanciers du SIERA. Il appartiendra aux Cantons Concordataires de facturer régulièrement les prestations fournies, de sorte à limiter leur exposition à tout risque d'impayé. A noter d'ailleurs que la plupart, si ce n'est la totalité, de ces éventuels services seront refacturés par le SIERA à la Confédération, soit pour elle l'OFROU.

Enfin, en cas de difficultés financières, le SIERA, en tant qu'établissement autonome de droit public intercantonal, jouit d'une certaine autonomie. Il est donc de la responsabilité de ses organes, en particulier du Conseil d'Etablissement, de veiller à la bonne gestion financière du SIERA (détermination du budget et bouclage des comptes) et de prendre les mesures de redressement ou d'économie qui s'imposent.

CHAPITRE 2

Ressources financières

Art. 20 Principe

Les ressources financières du SIERA sont principalement:

- a. un apport en nature de chaque Canton Concordataire, à titre de capitalisation initiale du SIERA, qui comprend tous les véhicules, engins et matériel d'exploitation dont les Cantons Concordataires auront transférés la propriété au SIERA selon l'article 12 alinéa 2 lettre a);
- b. les montants encaissés de l'OFROU sur la base des prestations effectuées pour l'OFROU; et
- c. les montants encaissés pour les prestations de service rendues par le SIERA à des clients non liés à l'OFROU, du secteur public et/ou privé.

Commentaire : L'apport en nature des Cantons Concordataires consistera en le transfert d'un certain nombre de véhicules, d'engins et de matériel d'exploitation qui sont affectés à l'exploitation de l'Unité Territoriale II, le solde du parc étant mis à disposition du SIERA, selon les termes, conditions et modalités décrits à l'art. 12 al. 2 let. b (cf. commentaires y relatifs).

La liquidité initiale et nécessaire du SIERA sera assurée par la mise à disposition de fonds de la part de son principal mandant sous forme d'une ligne de crédit, d'un prêt ou d'un compte courant, idéalement sans intérêt, remboursable de manière linéaire sur une période de dix ans. L'OFROU s'est déjà déclarée disposée à discuter les termes et conditions d'un tel soutien.

Une fois constitué, le SIERA renforcera, de manière toutefois limitée (cf. art. 21), ses capitaux propres par la constitution de réserves issues des bénéfices annuels qui n'auront pas été distribués (réserves accumulées).

Art. 21 Affectation du résultat

- ¹ Dans les limites de la Convention, le Conseil d'Etablissement décide de manière autonome de l'affectation des bénéfices aux capitaux propres ou de leur distribution, étant précisé que:

- a. Le Conseil d'Etablissement tient compte des exigences de l'OFROU sur la participation de l'OFROU à toute distribution de réserves accumulées, qui sont exclusivement liés à l'activité réalisée avec, et payée par, l'OFROU; et que
 - b. Le Conseil d'Etablissement doit distribuer ou dissoudre toute réserve accumulée qui excède une somme représentant le 5% du chiffre d'affaires total du SIERA, sauf s'il estime à l'unanimité de ses membres et avec l'accord des Conseils d'Etat des trois Cantons Concordataires, qu'une telle distribution est contraire aux intérêts à court terme du SIERA, en particulier qu'elle mettrait à mal sa viabilité financière, notamment en termes de liquidités.
- ² Chaque Canton Concordataire participe aux distributions des réserves accumulées en proportion de sa participation, telle que définie à l'Article 17.
- ³ Nonobstant ce qui précède, chaque Canton Concordataire reconnaît la nécessité pour le SIERA de veiller à, et garantir, son autonomie financière.

Commentaire : Le SIERA aura pour objectif d'être bénéficiaire (cf. ég. art. 11 al. 1). Il veillera à conserver ses éventuels bénéfices annuels, par création de réserves en capitaux propres (réserves accumulées), afin de :

- répondre aux risques opérationnels que présente l'exploitation et l'entretien des routes nationales et couvrir d'éventuelles pertes annuelles ;
- avoir suffisamment de moyens financiers pour d'éventuels investissements et développements non budgétisés, respectivement non couverts par des amortissements annuels.

Le SIERA ne procédera à d'éventuelles distributions que lorsqu'il aura constitué une ou des réserves suffisantes pour garantir sa stabilité financière et répondre aux exigences de l'OFROU. Il sera toutefois limité à la création de réserves en capitaux propres pour un montant total représentant le 5% du chiffre d'affaires du SIERA pour un exercice social donné. La Convention prévoit toutefois une exception lorsque les liquidités à disposition du SIERA ne lui permettent pas de procéder à une distribution malgré l'existence de réserves accumulées supérieures à 5% du chiffre d'affaires du SIERA pour un exercice social donné. L'exception, de nature temporaire, est activée à la double condition d'une décision unanime des membres du Conseil d'Etablissement et d'une approbation des trois Conseils d'Etat des trois Cantons Concordataires.

La clé de répartition tiendra compte des exigences de l'OFROU quant à une éventuelle participation aux réserves accumulées qui sont distribuées et d'une clé de répartition entre Cantons Concordataires qui sera celle de l'art. 17.

CHAPITRE 3

Comptabilité

Art. 22 Principes comptables

- ¹ Les comptes annuels du SIERA comprennent un bilan, un compte de résultats, un tableau des flux de trésorerie ainsi qu'une annexe et, le cas échéant, des informations supplémentaires.

- ² Dans le respect des exigences comptables de l'OFROU, le SIERA prépare ses comptes annuels conformément aux exigences légales et aux principes et règles comptables généralement acceptés en Suisse pour les institutions et établissements du secteur public.

Commentaire : Les règles de comptabilité du SIERA seront appliquées sur la totalité de ses activités, y compris celles qu'il conduira pour d'autres clients que l'OFROU. Dans les faits, le SIERA appliquera les dispositions financières que souhaitent imposer l'OFROU, à savoir le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2). La mise en œuvre d'une comptabilité globale, transcantonale, n'aura plus pour but d'isoler la participation, ou toute autre forme d'apport, de l'un et/ou l'autre Canton Concordataire. Le SIERA n'est pas conçu comme un partenariat intercantonal où chacun reçoit son dû mais comme une entité indépendante et autonome qui exécute en faveur des trois Cantons Concordataires, par délégation de la Confédération, des tâches essentiellement de nature fédérale. A titre informatif, le SIERA fournira toutefois aux Cantons Concordataires, dans une annexe du rapport de gestion, une répartition analytique des charges, des revenus et du résultat par Canton Concordataire.

Art. 23 Révision des comptes annuels du SIERA

- ¹ Le SIERA est tenu de soumettre ses comptes annuels au contrôle ordinaire de l'Organe de Révision.
- ² Les services de contrôle des finances des pouvoirs publics de chaque Canton Concordataire ont un droit d'accès à la comptabilité, aux comptes annuels du SIERA et au rapport de l'Organe de Révision, ainsi que, sur demande, aux principales informations financières du SIERA.

Commentaire : En plus du système de contrôle interne que nécessite la bonne gestion d'un établissement de droit public (art. 27 let. f), le SIERA soumettra ses comptes annuels au contrôle ordinaire (selon les art. 728 ss CO, appliqués par analogie) d'un organe de révision externe indépendant nommé par le Conseil d'Etablissement. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, cet organe n'aura aucun autre mandat de gestion, de comptabilité ou de conseil pour le SIERA.

La loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs du 16 décembre 2005 est applicable.

La durée du mandat est fixée par analogie aux dispositions sur la société anonyme (art. 730a CO).

Les « principales informations financières » consistent notamment en l'ensemble des états financiers du SIERA (rapport de gestion, y compris la comptabilité avec pièces, détail des comptes, etc.).

CHAPITRE 4

Responsabilité civile

Art. 24 Principe

- ¹ Le SIERA répond seul envers le tiers lésé du dommage causé de manière illicite et fautive par ses organes et les collaborateurs mis à sa disposition et placés sous son autorité dans l'accomplissement de leur travail au service du SIERA.

- ² Lorsque le SIERA est tenu de réparer un dommage au titre de l'Article 24, il dispose d'une action récursoire contre la personne fautive, même après la cessation des rapports de service, si celle-ci a agi intentionnellement ou par négligence grave. L'action récursoire est exercée aux termes et conditions prévus par le droit cantonal du Canton Concordataire avec lequel la personne fautive est en relation contractuelle de travail.
- ³ Pour tout autre dommage dont le SIERA serait tenu responsable, la loi du Canton de Vaud sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents, du 16 mai 1961 (RS/VD 170.11) s'applique par analogie.
- ⁴ Les dispositions légales régissant la responsabilité civile des organes et collaborateurs du SIERA lorsqu'ils accomplissent pour celui-ci une tâche relevant du droit privé sont réservées.

Commentaire : La volonté est de concentrer la gestion des cas de responsabilité nés de l'activité du SIERA au niveau du SIERA.

Si un dommage est créé à un tiers par un employé mis à disposition du SIERA dans l'exercice de son activité au service du SIERA, le SIERA répondra seul vis-à-vis de la ou des victime(s) de la gestion et des éventuelles conséquences du dommage ainsi causé. Les Cantons Concordataires informeront à ce titre le SIERA de toute action ou prétention dont ils auront eu connaissance à ce titre.

S'il s'avère que la cause du dommage réside dans une mise à disposition défectueuse de l'employé responsable par le Canton Concordataire (par exemple, parce que l'employé n'avait pas les compétences correspondantes à la fonction souhaitée par le SIERA), alors le SIERA pourrait avoir une éventuelle action récursoire à l'encontre du Canton Concordataire. De même, s'il s'avère que la cause du dommage réside dans une violation grave par l'employé mis à disposition de ses obligations contractuelles, alors le SIERA pourrait avoir une éventuelle action récursoire à l'encontre de l'employé responsable. Dans tous les cas, les conventions-cadre de mise à disposition des ressources humaines (cf. art. 15 al. 2) préciseront les termes et conditions d'une éventuelle action récursoire du SIERA à l'encontre du Canton Concordataire d'engagement et/ou de l'employé fautif, qui respectera les dispositions légales du droit public cantonal concerné.

Si un dommage est créé à un tiers de toute autre manière (que par l'action d'un employé), le SIERA appliquera, par analogie, la loi du canton de Vaud sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents, du 16 mai 1961.

Le SIERA devra conclure une assurance en responsabilité civile adéquate qui l'assure contre les conséquences d'une éventuelle responsabilité civile.

TITRE IV: ORGANISATION

Art. 25 Organes

Les organes du SIERA sont les suivants:

- a. Le Conseil d'Etablissement;
- b. La Direction;

c. L'Organe de Révision.

Commentaire : Le SIERA compte trois organes : Le Conseil d'Etablissement et la Direction sont de nature exécutive, le dernier est de contrôle. La Direction est placée sous l'autorité hiérarchique et la surveillance du Conseil d'Etablissement. L'Organe de Révision a une fonction externe et indépendante de revue des comptes annuels. Dans un établissement de droit public, il n'y a pas formellement d'assemblée générale des fondateurs, propriétaires ou participants.

CHAPITRE 1

Conseil d'Etablissement

Art. 26 Rôle et composition

- ¹ Le Conseil d'Etablissement est l'organe suprême de direction du SIERA; il en assume la haute surveillance.
- ² Le Conseil d'Etablissement est composé de cinq membres, soit:
 - les trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires; et
 - deux membres, qui ne doivent être employés d'aucun Canton Concordataire, et qui sont nommés à l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) membres du Conseil d'Etablissement lors de la première réunion suivant toute vacance du poste.

Commentaire : Le Conseil d'Etablissement est le pouvoir supérieur du SIERA. Il porte la responsabilité ultime de la gestion du SIERA, dans ses aspects organisationnels comme dans ses aspects opérationnels. Il surveille également les activités de tous les échelons hiérarchiques inférieurs, en particulier de la Direction.

Les ingénieurs cantonaux ou poste équivalent (c'est le cas dans le canton de Vaud où le poste est actuellement tenu par le Directeur de la direction générale de la mobilité et des routes) siègent de droit au Conseil d'Etablissement. Ils ne représentent pas les Cantons Concordataires dont ils relèvent et doivent agir dans le seul intérêt du SIERA. Ils mettent à disposition du SIERA leurs connaissances et expériences dans le domaine des constructions, de la gestion de projets et de la mobilité. Ils veillent également, au sein de leur administration cantonale respective, à ce que les décisions du Conseil d'Etablissement soient exécutées par la Direction et les employés mis à disposition du SIERA.

Les deux membres restants sont désignés à l'unanimité des ingénieurs cantonaux ou poste équivalent uniquement (c'est-à-dire qu'aucun des deux membres restants ne participe au choix ou à la nomination de l'autre, notamment en cas de vacance d'un seul poste). Les deux membres restants sont choisis en fonction des compétences nécessaires à l'accomplissement de la mission et des tâches du SIERA. Ils ne pourront pas être employés par un Canton Concordataire (ce qui n'exclut pas qu'ils puissent ou aient pu accomplir quelques mandats ponctuels au service d'un Canton

Concordataire, tant que ces engagements restent globalement marginaux). Ils devront enfin représenter l'un et l'autre des intérêts ou groupes d'intérêts différents.

Les ingénieurs cantonaux ou poste équivalent ne percevront aucune rémunération particulière du SIERA pour l'exercice de leur fonction au sein du Conseil d'Etablissement, puisque celle-ci entre dans leur cahier des charges. Le coût de leur participation au Conseil d'Etablissement sera facturé au SIERA par les Cantons Concordataires dont ils relèvent au pro rata du temps consacré à cette fonction, selon les principes exposés à l'art. 16 al. 2 let. b appliqués par analogie. Si, en vertu de sa liberté organisationnelle (cf. art. 29 al. 4), le Conseil d'Etablissement décide de rémunérer les deux autres membres du Conseil d'Etablissement, le coût de ces rémunérations sera intégralement supporté par le SIERA.

La fonction étant liée à un poste au sein de l'administration cantonale pour les ingénieurs cantonaux ou poste équivalent, et/ou à des qualités et des expériences personnelles, aucun membre du Conseil d'Etablissement ne peut se faire valablement représenter par un autre membre ou un tiers au sein du Conseil d'Etablissement dans l'exercice de sa fonction au profit du SIERA; en d'autres termes, il ne peut siéger et/ou voter qu'en personne.

Art. 27 Compétences

Les compétences inaliénables du Conseil d'Etablissement sont les suivantes:

Commentaire : Parce qu'il est l'organe suprême de gouvernance du SIERA, le Conseil d'Etablissement porte la responsabilité de toutes les compétences de gestion du SIERA qui ne sont pas expressément attribuées à un autre organe. La Convention précise toutefois le traitement de ces compétences de gestion de deux manières : d'une part, elle impose au Conseil d'Etablissement un certain nombre de compétences qui ne peuvent être déléguées et qu'il appartient au seul Conseil d'Etablissement de gérer et/ou décider (cf. art. 27) ; d'autre part, elle délègue de manière obligatoire un certain nombre de tâches à la Direction (cf. art. 32).

Sur les compétences inaliénables: l'inaliénabilité n'empêche pas le Conseil d'Etablissement de décider en son sein de confier la supervision de certaines tâches à un ou plusieurs de ses membres, éventuellement organisés sous forme de commissions. Elle implique en revanche que, quelle que soit l'organisation retenue, le Conseil d'Etablissement reste responsable *in corpore* de l'exécution de ces compétences.

Organisation

- a. Exercer la haute surveillance du SIERA, en particulier de la Direction;
- b. Désigner ou révoquer le Directeur, ainsi que tout autre membre de la Direction;
- c. Nommer ou révoquer l'Organe de Révision;
- d. Adopter ou modifier le Règlement d'Organisation;

Commentaire : Let. a : Le Conseil d'Etablissement est l'organe hiérarchique supérieur du SIERA. Ainsi, le Directeur reçoit ses instructions du, et rapporte au, Conseil d'Etablissement. Let. b : Le Conseil d'Etablissement gère la procédure de recrutement et fait le choix des membres de la Direction en toute liberté. En revanche, il s'adresse au canton de Vaud pour formaliser les relations

contractuelles de travail, qui est, de par la Convention, l'autorité d'engagement des membres de la Direction (cf. art. 31. al. 1). Let. c : Le Conseil d'Etablissement engage directement l'Organe de Révision et détermine librement les termes et conditions du mandat confié, sous réserve des exigences d'indépendance et des tâches confiées à l'Organe de Révision par la Convention (cf. art. 34). Let. d : Sous réserve des principes mentionnés dans la Convention, le Conseil d'Etablissement s'organise librement. Il doit toutefois le faire de manière formelle par l'adoption d'un règlement d'organisation. Ce document précisera le déroulement des séances du Conseil d'Etablissement, les droits éventuels de chaque membre d'en demander la convocation, l'étendue des compétences déléguées à la Direction dans le respect de l'art. 32, etc.

Ressources

- e. Adopter chaque année le rapport de gestion annuel du SIERA, avec ses annexes, en particulier les comptes annuels révisés du SIERA et le budget annuel du SIERA;
- f. Valider le système de reporting et de contrôle interne proposé par la Direction, en particulier pour vérifier, de manière régulière, l'utilisation des ressources du SIERA au regard du budget annuel approuvé;
- g. Dans les limites de la Convention, déterminer l'affectation du résultat et des réserves accumulées au terme de chaque année civile;
- h. Déterminer et approuver la planification et l'engagement des ressources financières à moyen et long terme du SIERA, notamment les investissements nécessaires au fonctionnement et à l'exécution des tâches du SIERA;
- i. Approuver les besoins en personnel du SIERA;

Commentaire : Let. e : cf. art. 6. Let. f : Le système de reporting consiste en ce que les informations, résultats et indicateurs de mesure essentiels au pilotage du SIERA, à la vérification de l'efficacité et du respect des objectifs stratégiques et à l'utilisation et/ou adaptation du budget, remontent au Conseil d'Etablissement de manière adéquate, complète et ponctuelle, de sorte à ce que le Conseil d'Etablissement puisse prendre toute décision et adopter toute mesure en connaissance de tous les éléments utiles. Le système de contrôle interne (SCI) un processus, sous la responsabilité du Conseil d'Etablissement, qui permet d'offrir une sécurité appropriée en vue d'atteindre les objectifs fixés en termes d'efficacité et d'efficacité des activités opérationnelles, de fiabilité des états financiers et de conformité aux lois et aux normes. Selon les normes suisses d'audit, « le SCI est constitué de composantes de contrôle (environnement de contrôle, processus d'évaluation des risques de l'institution, systèmes d'information et de communication importants pour la tenue de la comptabilité et de l'établissement des comptes), d'activités de contrôle et de surveillance des contrôles ». Let. g : L'affectation tiendra compte de la nécessité de constituer certaines réserves et de respecter certains engagements de (re-)distribution, notamment vis-à-vis de l'OFROU, ainsi que les objectifs fixés par la Convention d'Objectifs (cf. art. 5 al. 2 let. a). Let. h et i : La plupart des engagements et besoins sont budgétés (cf. let. e) ; ils doivent notamment faire l'objet d'une note en annexe du rapport de gestion (cf. art. 6 al. 2). Certaines décisions peuvent toutefois devoir être prises en cours d'exercice ou de manière urgente. La Direction n'a, à cet égard, qu'une compétence déléguée (cf. art. 32 al. 1 let. f et h).

Activités

- j. Veiller au respect, par le SIERA, de la souveraineté de chaque Canton Concordataire, en particulier des lois et autres dispositions légales applicables dans chaque Canton Concordataire;
- k. Définir les principaux termes et conditions de la coopération entre le SIERA et l'OFROU;
- l. Veiller au respect, par le SIERA, des accords sur les prestations conclus avec l'OFROU;
- m. Conclure, sur une base quadriennale, la Convention d'Objectifs;
- n. Traiter de toute question liée à la mise en œuvre ou à l'interprétation de la Convention.

Commentaire : Let. j: Le SIERA agit sur le territoire des Cantons Concordataires (pour partie) en exécution d'une tâche de droit fédéral. L'exécution de cette tâche ne doit pas se faire au détriment de la souveraineté des Cantons Concordataires. Dans le respect de ce cadre, les Cantons Concordataires doivent tolérer les interventions du SIERA sur leurs territoires respectifs (ainsi que la libre circulation des véhicules/engins et des employés mis à disposition du SIERA dans l'exercice de leurs fonctions, quel que soit leur canton d'origine ou de référence).

Let. k et l: Le SIERA est le nouveau cocontractant de l'OFROU. Il sera généralement représenté par la Direction dans ses rapports directs avec l'OFROU (cf. art. 32 al. 1 let. c), mais le respect des engagements de principe incombe au Conseil d'Etablissement. Il appartient également au seul Conseil d'Etablissement de définir ou redéfinir les relations contractuelles principales que le SIERA contracte avec l'OFROU par le biais de l'accord principal sur les prestations (qui est la base de la délégation de la tâche fédérale d'entretien et d'exploitation des routes nationales). A cet égard, la Direction a une force de proposition. Elle a en revanche une compétence résiduelle pour d'autres contrats de gestion courante et/ou de services ponctuels, même si le cocontractant est l'OFROU (cf. art. 32 al. 1 let. c). Let. m: La Convention d'Objectifs est un accord négocié et conclu entre les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires et le Conseil d'Etablissement agissant au nom et pour le compte du SIERA. Let. n: Le Conseil d'Etablissement doit intervenir personnellement lorsque l'application de la Convention soulève une incertitude, génère un conflit ou nécessite une interprétation.

Art. 28 Mode de décision

- ¹ Le Conseil d'Etablissement ne siège valablement qu'en présence de tous ses membres. Toutefois, les décisions du Conseil d'Etablissement peuvent aussi être prises par voie de circulation, à moins qu'une discussion ne soit requise par un de ses membres.
- ² Les décisions du Conseil d'Etablissement sont prises à la majorité absolue des membres, à l'exception des décisions suivantes qui requièrent l'unanimité des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires:
 - 1. Désigner ou révoquer le Directeur, ainsi que tout autre membre de la Direction;
 - 2. Adopter ou modifier le Règlement d'Organisation;

3. Décider de tout investissement substantiel non budgété;
4. Décider de toute modification des principaux termes et conditions de la coopération avec l'OFROU;
5. Dans les limites de la Convention, décider de l'affectation du résultat et/ou des réserves accumulées;
6. Approuver le rapport de gestion annuel, tel que défini à l'Article 27 lettre (e).

³ Les membres du Conseil d'Etablissement ne peuvent pas se faire représenter dans leur fonction.

⁴ Le Directeur assiste aux séances du Conseil d'Etablissement. Il dispose d'une voix consultative.

Commentaire : Toute séance du Conseil d'Etablissement requiert la présence de tous les membres en fonction (en principe, cinq). L'absence d'un membre nécessite la convocation d'une nouvelle séance, étant rappelé qu'aucun membre ne peut être valablement représenté (cf. art. 28 al. 3). En principe, le Conseil d'Etablissement prend toutes ses décisions à la majorité absolue, c'est-à-dire trois voix. Les abstentions sont protocolées comme telles mais comptabilisées comme l'expression d'un vote négatif. Ainsi, deux votes « pour » une proposition, deux votes « contre », et une abstention, conduisent à un résultat de refus de la proposition. Un certain nombre de décisions majeures sont soumises à une majorité qualifiée : il s'agit toujours d'une majorité absolue (au minimum trois voix) mais cette majorité nécessite au minimum le vote positif des trois ingénieurs cantonaux ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée. Ces décisions touchent (ch. 1) à la composition de la Direction, organe délégataire majeur du Conseil d'Etablissement, (ch. 2) au Règlement d'Organisation qui définit et/ou précise les règles de délégation du Conseil d'Etablissement à la Direction dans le respect de la Convention (cf. not. art. 32), (ch. 3) toute dépense substantielle, c'est-à-dire qui nécessite une planification, qui n'aurait pas été anticipée dans le budget annuel, (ch. 4) tout changement, quelle qu'en soit la nature ou l'importance, apporté aux contrats liant le SIERA à l'OFROU, son principal client, (ch. 5) l'utilisation du résultat ou des réserves accumulées (comptabilisation en réserves v. distribution), et (ch. 6) l'approbation du rapport de gestion (cf. art. 6).

Le Directeur a le droit d'assister aux séances du Conseil d'Etablissement, à l'exception des discussions qui portent sur sa personne ou le choix de son successeur, et d'y participer activement. Il peut s'y faire représenter par un autre membre de la Direction et, sur autorisation du président du Conseil d'Etablissement, il peut se faire accompagner d'un autre membre de la Direction. L'absence du Directeur n'est toutefois pas un motif de report d'une séance du Conseil d'Etablissement. Le Directeur n'a en revanche aucun droit de vote ni droit d'exprimer symboliquement son vote.

Art. 29 Fonctionnement

¹ Le Conseil d'Etablissement se réunit aussi souvent que la conduite du SIERA l'exige mais au minimum quatre fois par an à l'initiative de son président.

² Sauf accord contraire unanime des trois ingénieurs cantonaux (ou poste équivalent dans l'administration cantonale concernée) des Cantons Concordataires, la présidence est assumée à

tour de rôle pour un an successivement par les ingénieurs cantonaux, ou poste équivalent de l'administration cantonale concernée, des Cantons Concordataires.

³ Le président a une fonction organisationnelle et de direction des réunions du Conseil d'Etablissement. Il n'a pas de voix prépondérante.

⁴ Pour le surplus, le Conseil d'Etablissement s'organise librement.

Commentaire : Le Conseil d'Etablissement établit son mode de fonctionnement dans un règlement dont il est libre de déterminer le contenu, sous quelques réserves. D'abord, le Règlement d'Organisation doit établir le rythme ou les modalités de convocation du Conseil d'Etablissement, avec une obligation de se réunir au moins quatre fois par année (en principe, une fois par trimestre). Le nombre minimal est bas, car la Convention confie à la Direction, et non au Conseil d'Etablissement, une très large responsabilité dans la gestion quotidienne du SIERA. Ensuite, le Règlement d'Organisation doit définir les fonctions au sein du Conseil d'Etablissement sachant qu'il doit y avoir au minimum un président (cf. art. 29 al. 2). Il doit aussi définir les modalités formelles de la tenue de ses séances (prise de procès-verbal, possibilité d'avoir des séances par visio-conférence ou autre moyen de télécommunication, droit de proposer un point à l'ordre du jour, etc.). Enfin, il doit préciser, d'une part, les tâches déléguées à la Direction, étant rappelé que certaines tâches sont déléguées par la Convention elle-même et qu'elles ne peuvent être retirées ou restreintes par le Conseil d'Etablissement (cf. art. 32 al. 1) et, d'autre part, définir précisément les personnes qui, au sein de l'organigramme du SIERA, ont un pouvoir de signature engageant le SIERA qui est attaché à leur fonction.

Le président a des compétences d'organisation uniquement. Il convoque les séances, organise l'ordre du jour, assure la tenue des procès-verbaux, est le point de contact de toute communication adressée au Conseil d'Etablissement.

Art. 30 Représentation

¹ Le Conseil d'Etablissement et le Directeur, dans les limites de sa propre compétence, représentent le SIERA à l'égard des tiers.

² Le Conseil d'Etablissement ou le Directeur, dans les limites de sa propre compétence, peuvent octroyer, de manière ponctuelle et limitée, un droit de représenter et d'engager le SIERA à une ou plusieurs personnes. Le Directeur tient à jour un registre énumérant les personnes autorisées à représenter ou engager le SIERA et définissant l'étendue, et le cas échéant la durée, de leurs pouvoirs, étant précisé que tout délégataire aura un pouvoir de signature collective à deux.

Commentaire : Le SIERA agit envers les tiers par le biais de ses organes. Le Conseil d'Etablissement déterminera les pouvoirs de signature, individuelle ou collective à deux, de ses membres et de la Direction, notamment du Directeur, dans son Règlement d'Organisation. La Convention impose en revanche que tout délégataire - autre que les membres du Conseil d'Etablissement et le Directeur - ait, le cas échéant, un pouvoir de signature collective à deux. Il peut s'agir de délégataires ponctuels, chargés par procuration ou mandat, d'une tâche limitée dans le temps, ou d'employés mis à disposition du SIERA pour un terme plus long, mais qui, dans l'accomplissement de leurs tâches, sont tous amenés à engager le SIERA envers des tiers.

Le Conseil d'Etablissement peut aussi décider d'inscrire le SIERA au registre du commerce sur une base volontaire (cf. art. 934 al. 2 CO) et définir par ce biais les personnes qui sont autorisées à agir pour lui et leurs pouvoirs de signature respectifs.

CHAPITRE 2

Direction

Art. 31 Composition

- ¹ La Direction est composée de quatre personnes désignées par le Conseil d'Etablissement mais engagées par l'autorité d'engagement du Canton de Vaud.
- ² La Direction est composée du Directeur et de trois sous-directeurs qui rapportent à ce dernier.

Commentaire : Les quatre membres de la Direction sont recrutés et choisis par le seul Conseil d'Etablissement. Ils sont en revanche engagés formellement par l'autorité d'engagement du canton de Vaud. La Direction est composée d'un directeur qui est le supérieur hiérarchique de trois sous-directeurs, responsables des secteurs « support » (logistique, juridique, IT, comptabilité, etc.), secteur « exploitation » (centres d'entretien et points d'appui) et secteur « électromécanique ». La Direction, engagée par le canton de Vaud est mise à disposition partiellement des deux autres Cantons Concordataires selon la répartition suivante : 50% du temps de travail pour le canton de Vaud et 25% pour chacun des deux autres Cantons Concordataires. La totalité du temps de travail de la Direction est ensuite mis à disposition du SIERA par chaque Canton Concordataire. Ce système, en cascade, permet l'intégration formelle de la Direction, et assoit sa légitimité, dans les trois administrations cantonales des Cantons Concordataires.

Art. 32 Tâches

- ¹ La Direction a les tâches suivantes:
 - a. Conduire, gérer, superviser et développer l'activité quotidienne du SIERA;
 - b. Par le biais de son Directeur, assister aux réunions du Conseil d'Etablissement;
 - c. Assurer les relations et la communication du SIERA avec l'OFROU et toute partie tierce;
 - d. Conclure, modifier ou résilier tout contrat de prestations de services entre l'OFROU et le SIERA dans le respect du cadre défini par le Conseil d'Etablissement;
 - e. Gérer l'administration du SIERA, y compris des centres d'entretien et points d'appui, sur le territoire de l'Unité Territoriale II;
 - f. Organiser et gérer le personnel mis à disposition du SIERA, y compris en planifier les besoins;

- g. Gérer les dépenses du SIERA en conformité avec le budget annuel approuvé par le Conseil d'Etablissement;
- h. Informer le Conseil d'Etablissement des besoins financiers nécessaires à la poursuite de la direction stratégique fixée dans la Convention d'Objectifs;
- i. Informer le Conseil d'Etablissement des investissements nécessaires au fonctionnement et à l'exécution des tâches du SIERA;
- j. Proposer au Conseil d'Etablissement un système de reporting et de contrôle interne, en particulier pour vérifier, de manière régulière, l'utilisation des ressources du SIERA au regard du budget annuel approuvé;
- k. Préparer les rapports exigés par l'OFROU;
- l. Préparer le rapport de gestion annuel du SIERA avec ses annexes, en particulier les comptes annuels révisés du SIERA et le budget annuel du SIERA;
- m. Veiller à la tenue en continu de la comptabilité du SIERA;
- n. Organiser les activités opérationnelles du SIERA, en particulier en les répartissant dans les centres d'entretien et points d'appui sis sur le territoire de l'Unité Territoriale II, et établir les directives et règlements nécessaires; et
- o. Exécuter toute tâche qui lui est déléguée, de manière ponctuelle ou durable, par le Conseil d'Etablissement.

² Dans l'exercice de ses fonctions, la Direction suit les principes de la gestion d'entreprise, en particulier la garantie d'une exploitation rentable, sûre et de haute qualité du réseau des routes nationales sises sur le territoire de l'Unité Territoriale II.

Commentaire : Let. a : La Direction est, pour des raisons d'efficacité et d'efficience, l'organe de gestion quotidienne du SIERA. Elle est composée de professionnels qui consacrent l'intégralité de leurs charges de travail à leur fonction au service du SIERA. Let. b : Le Directeur peut se faire représenter ou, sur autorisation du président du Conseil d'Etablissement, accompagné d'un sous-directeur. Il n'a formellement pas de droit de vote, mais peut exprimer son opinion de manière consultative (cf. art. 28 al. 4). Let. c : La Direction est l'interlocuteur premier du SIERA envers les clients du SIERA. En revanche, sauf délégation contraire, il appartiendra de préférence, au Conseil d'Etablissement de gérer les relations avec le monde politique et/ou la communication avec la presse. Let. d : La Direction reste compétente pour engager par contrat le SIERA vis-à-vis de tiers, y compris l'OFROU, à condition de ne pas toucher à la substance de la délégation de tâche fédérale, en particulier de ne pas s'écarter des principaux termes et conditions de la coopération définies par le Conseil d'Etablissement (cp. art. 27 let. k et l). Let. f : La gestion administrative du SIERA s'entend au sens large: elle concerne en particulier l'ensemble des services de soutien et d'encadrement fournis par le SIERA à ses divers acteurs (notamment organes et personnel), de sorte à lui permettre de réaliser les tâches qui lui sont confiées. Let. g : La Direction a le pouvoir d'engager des ressources, sans limite de montants, pour autant que ces engagements soient en conformité avec le budget annuel. A contrario, toute dépense (substantielle) non budgétée doit être

approuvée par une majorité qualifiée du Conseil d'Etablissement (cf. art. 28 al. 2 ch. 3). Let. h, i et j: La Direction doit être le témoin et le rapporteur auprès du Conseil d'Etablissement, au travers du système de reporting, des besoins identifiés sur le terrain (cf. ég. art. 27 let. f). Let. k: Ces rapports sont, le cas échéant, définis dans les accords de prestations conclus avec l'OFROU. Let. l: cf. art. 6. Let. m: Le SIERA mettra en œuvre les principes comptables exigés par l'OFROU, à savoir le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) (cf. ég. art. 22). Let. n: Sous réserve des axes fixées par la Convention d'Objectifs (cf. art. 5 al. 2 let. b) et du Règlement d'Organisation, la Direction a le pouvoir de réorganiser la structure opérationnelle du SIERA et le pouvoir d'édicter des directives et instructions aux unités opérationnelles inférieures. Let. o: La Direction peut, sur délégation, être amenée à exercer d'autres tâches ; celles-ci ne sont toutefois pas garanties et dépendent du Conseil d'Etablissement qui peut les modifier ou révoquer librement.

Art. 33 Support administratif (prestations de services)

En principe, le support et/ou assistance administratif central des organes du SIERA sera fourni par le Canton de Vaud sur la base de contrats de prestations de services spécifiques ou par des collaborateurs mis à disposition du SIERA.

Commentaire : En principe, le canton de Vaud mettra à disposition un certain nombre d'employés qui seront assignés à la gestion et assistance administrative central des organes du SIERA, c'est-à-dire à l'exclusion des centres d'entretien et des points d'appui. L'assistance administrative requise par les centres d'entretien et/ou points d'appui sera comme par le passé assurée par les employés mis à disposition par les Cantons Concordataires concernés. Toutes ces personnes font partie des conventions de mise à disposition des employés.

Le SIERA peut avoir besoin, de manière ponctuelle voire régulière, de services et/ou compétences qui ne sont pas internalisées. Dans la mesure où le siège administratif du SIERA est à Lausanne, la Convention prévoit qu'il incombe au canton de Vaud de fournir cette assistance par le biais de ses services administratifs compétents, contre couverture des coûts complets générés. Ces besoins d'assistance supplémentaire feront l'objet de contrats de prestations de services dédiés.

CHAPITRE 3

Organe de Révision

Art. 34 Nomination et rôle

- ¹ L'Organe de Révision est une entreprise de révision de premier ordre, soumise à la surveillance de l'Etat conformément à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision, autorisée en qualité d'expert-réviseur agréé, nommé par le Conseil d'Etablissement pour un mandat d'une durée d'un an, renouvelable.
- ² L'Organe de Révision a les mêmes obligations d'indépendance et les mêmes attributions que celles définies aux art. 727 et ss CO. En particulier, il procède à un contrôle ordinaire et présente au Conseil d'Etablissement, chaque année, son rapport de révision avec les comptes annuels.

Commentaire : Les qualités attendues de l'Organe de Révision sont celles définies par la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision (LSR ; RS 221.302), qui exige un

agrément spécial pour les entreprises qui fournissent des prestations de révision à des sociétés ou entités d'intérêt public (cf. art. 727b CO et art. 7 ss LSR), et les tâches sont celles définies par le code des obligations (cf. art. 728a ss CO). L'Organe de Révision doit être de premier ordre, c'est-à-dire qu'il doit être au minimum actif à un niveau national, et indépendant, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être au service régulier d'un des Cantons Concordataires et remplir les conditions de l'art. 728 al. 2 CO. L'exécution passée de mandats ponctuels et de faible importance n'est pas a priori disqualifiant. La fonction d'Organe de Révision ne permet pas en revanche d'accepter d'autres mandats en cours d'exercice de la fonction.

TITRE V: LITIGES

Art. 35 Discussions amiables

- ¹ Les Cantons Concordataires soumettent leurs litiges, différends ou prétentions découlant de l'interprétation et/ou de l'application de la Convention au Conseil d'Etablissement, qui sera chargé de rechercher de bonne foi une solution amiable qui convienne à tous les Cantons Concordataires.
- ² Tous litiges, différends ou prétentions survenant entre un ou des Cantons Concordataires et le SIERA seront soumis à un comité ad hoc composé de deux membres du Conseil d'Etablissement et d'un représentant du Conseil d'Etat du ou des Cantons Concordataires concernés.

Commentaire : En vertu de sa compétence reconnue de veiller à la bonne application et à la juste interprétation de la Convention (cf. art. 27 let. n), le Conseil d'Etablissement fera office de médiateur avec toutefois une force de proposition de solution amiable, lorsque le litige oppose deux ou plusieurs Cantons Concordataires uniquement. Le Conseil d'Etablissement peut aussi choisir d'externaliser cette phase de médiation à un ou plusieurs médiateurs reconnus, mais indépendants des administrations et/ou du SIERA. En revanche, si le SIERA est impliqué comme partie dans un possible litige, le Conseil d'Etablissement devra impérativement constituer un comité ad hoc, composée de deux membres du Conseil d'Etablissement (idéalement qui n'ont pas de lien direct avec le ou les Cantons Concordataires concernés) et un représentant du Conseil d'Etat du ou des Cantons Concordataires concernés. Il est important que le représentant soit un Conseiller d'Etat qui puisse engager son canton. Ce comité ad hoc se chargera, de manière indépendante du Conseil d'Etablissement, de conduire une médiation avec force de proposition. Bien que la Convention ne fixe aucun délai, il est souhaitable, vu les enjeux et le besoin de coopération, que cette phase de discussions amiables intervienne dès que possible une fois le litige connu et qu'elle ne se prolonge pas.

Art. 36 Arbitrage

- ¹ Dans le cas où le litige, le différend ou la prétention n'ont pu être complètement résolus par le Conseil d'Etablissement, respectivement le comité ad hoc, les Cantons Concordataires, respectivement le SIERA, soumettent leurs litiges à l'arbitrage d'un tribunal arbitral formé de trois arbitres.

- ² Chaque partie au litige désigne un arbitre. Les arbitres désignés choisissent un troisième arbitre comme président du tribunal arbitral. S'il y a trois parties ou plus ayant des intérêts divergents, les deux arbitres sont désignés conformément à la convention des parties. A défaut d'accord entre les parties, les arbitres sont désignés par la Commission Interparlementaire.
- ³ Le tribunal arbitral applique la procédure d'arbitrage prévue par le Code de procédure civile suisse, du 19 décembre 2008.

Commentaire : Le SIERA est un établissement autonome de droit public créé par les Cantons Concordataires pour donner une forme institutionnelle à leur collaboration dans l'exécution, par délégation, d'une tâche fédérale. L'aspect collaboratif à l'origine du SIERA (mise en commun des énergies de trois cantons), comme le sujet de son action (gestion, sur délégation, d'une tâche fédérale, qui ne touche pas a priori à la souveraineté des Cantons Concordataires) conduit les Cantons Concordataires à préférer un mode de résolution des litiges de nature privée.

La désignation du tribunal arbitral suit une procédure classique en cas de litiges entre deux entités (Cantons Concordataires et/ou SIERA). Les deux arbitres désignés par les parties en litige se concerteront et désigneront le troisième arbitre qui sera le président du tribunal arbitral. En cas de conflit multipartite, et si les parties en litige ne s'entendent pas, il appartiendra à la Commission Interparlementaire de désigner les trois membres du tribunal arbitral. Ces arbitres s'organiseront ensuite entre eux, notamment pour désigner leur président.

Pour le solde, le tribunal arbitral appliquera (si besoin, par analogie) les dispositions du code de procédure civile, du 19 décembre 2008 (CPC ; RS 272 ; art. 353 ss CPC).

TITRE VI: DUREE ET DENONCIATION

Art. 37 Durée

La Convention est de durée indéterminée.

Art. 38 Dénonciation

Chaque Canton Concordataire peut mettre fin unilatéralement à la Convention en notifiant, par l'intermédiaire de son Conseil d'Etat, la décision de son Parlement aux Conseils d'Etat des autres Cantons Concordataires, moyennant le respect d'un préavis de six mois au moins avant le début du délai de préavis prévu pour la résiliation du principal accord sur les prestations concernant l'Unité Territoriale II, conclu entre le SIERA et l'OFROU.

Commentaire : Le droit de dénonciation octroyé à chaque Canton Concordataire est la conséquence de la durée indéterminée de la Convention. Il est juste et conforme aux principes de droit de permettre à une partie de mettre fin, à certaines conditions et dans un certain délai, à un engagement assumé sans limite de temps. Ce droit de dénonciation appartient au Parlement du Canton Concordataire qui désire se retirer de la Convention. Toutefois, ce droit ne peut s'exercer que dans une certaine fenêtre de temps qui tient compte des engagements du SIERA auprès de l'OFROU. Ainsi, si un Canton Concordataire souhaite dénoncer la Convention, il doit impérativement le faire six mois avant que ne débute le délai de préavis permettant au SIERA de

dénoncer l'accord sur les prestations principal qui le lie à l'OFROU. Ainsi la dissolution éventuelle du SIERA (cf. art. 39) n'impactera pas les engagements pris par le SIERA à l'égard de l'OFROU.

Art. 39 Règles de dissolution

¹ En cas de dissolution du SIERA :

- a. les passifs du SIERA sont payées sur l'actif disponible ou le produit de leur réalisation; et
- b. les actifs nets disponibles du SIERA ou le produit de leur réalisation, après paiement de tous les engagements du SIERA, sont alloués aux Cantons Concordataires en proportion de leurs participations respectives au capital propre du SIERA, telles que définies par l'Article 17.

² Si un Canton Concordataire dénonce la Convention, ses droits et obligations au titre de la Convention sont maintenus jusqu'à la fin de la validité du dernier accord de prestations liant le SIERA à un tiers.

Commentaire : La dissolution est provoquée par la sortie d'un ou de plusieurs Cantons Concordataires. La Convention – et donc le SIERA – ne peut, sous cette forme, subsister entre deux Cantons Concordataires uniquement. La dissolution débute donc lorsque le dernier contrat liant le SIERA à un tiers est définitivement terminé, étant précisé que, dès réception d'une dénonciation par un Canton Concordataire, le Conseil d'Etablissement doit entreprendre toute démarche pour dénoncer, dans les formes, tous les contrats et autres accords auxquels le SIERA est partie. La dissolution est conduite par le Conseil d'Etablissement qui devient alors le liquidateur du SIERA. Le liquidateur veillera en priorité à payer les dettes et réaliser les engagements du SIERA. La dévolution des actifs du SIERA se fera soit par répartition des actifs nets entre les Cantons Concordataires soit par l'allocation entre les Cantons Concordataires d'un éventuel produit de réalisation si le Conseil d'Etablissement estime que les actifs sont ainsi mieux valorisés.

Jusqu'à la fin de validité du dernier accord liant le SIERA, chaque Canton Concordataire reste lié à la présente Convention. Au-delà de cette échéance, chaque Canton Concordataire maintiendra la mise à disposition de son ingénieur cantonal et/ou autre poste équivalent de l'administration cantonale concernée le temps de la dissolution formelle du SIERA.

TITRE VII: DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 40 Entrée en vigueur

La Convention entre en vigueur à la date fixée d'un commun accord par les Conseils d'Etat des Cantons Concordataires, après obtention de l'approbation du Parlement de chaque Canton Concordataire.

Art. 41 Phase de constitution

¹ Les Cantons Concordataires conviennent que le SIERA sera fonctionnel au 1^{er} janvier 2019.

- ² Dès l'entrée en vigueur de la Convention, le Conseil d'Etablissement adopte un plan décrivant la procédure et les étapes de transition pour permettre l'adaptation de la structure de l'Unité Territoriale II, telle que définie par la convention intercantonale du 11 décembre 2007, à celle définie par la Convention.
- ³ Nonobstant ce qui précède, la convention intercantonale du 11 décembre 2007 demeure applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2019.
- ⁴ Chaque Canton Concordataire s'engage à accomplir toutes les démarches, notamment adopter les dispositions légales, nécessaires à la mise en œuvre de la Convention dans les délais impartis selon le plan adopté par le Conseil d'Etablissement.

Art. 42 Abrogation et reprise

- ¹ La convention intercantonale du 11 décembre 2007 est abrogée avec effet au 1er janvier 2019.
- ² Dès le 1^{er} janvier 2019, le SIERA reprend tous les droits et obligations de l'Unité Territoriale II.

Art. 43 Information de la Confédération suisse

Conformément à l'article 48 alinéa 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, chaque Canton Concordataire porte la Convention à la connaissance de la Confédération.

La présente convention intercantonale a été approuvée par le Parlement du Canton de Vaud le [date] 2018, le Parlement du Canton de Fribourg le [date] 2018, et le Parlement de la République et Canton de Genève le [date] 2018, selon la procédure propre à chacun des Cantons Concordataires, ainsi que celle instaurée par la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux 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.

AINSI FAIT, en trois exemplaires originaux valant un seul, remis à chaque Canton Concordataire, à Fribourg, Genève et Lausanne, le [date] 2018.

Pour le Canton de Vaud

Nom: _____

Titre: Président

Nom: _____

Titre: Chancelier

Pour le Canton de Fribourg

Nom: _____

Titre: Président

Nom: _____

Titre: Chancelier

Pour la République et Canton de Genève

Nom: _____

Titre: Président

Nom: _____

Titre: Chancelier

2 CONSEQUENCES DU PROJET DE CONVENTION

2.1 Généralités

Une collaboration entre les services cantonaux en charge des routes et les services financiers cantonaux a permis de déterminer la situation financière de l'UT II sous un angle analytique.

Les services financiers cantonaux ont adopté un canevas de présentation commun qui intègre diverses données des comptabilités cantonales 2015 et 2016 concernant les centres de coûts de l'UT II, à savoir :

- Les prestations des routes cantonales (RC) en faveur des routes nationales (RN)
- Les prestations des RN en faveur des RC
- Les prestations administratives du service en charge des routes en faveur des RN
- Les prestations administratives des entités transversales de l'administration en faveur des RN
- Les coûts supplétifs en lien avec les investissements.

Les résultats 2015 et 2016 montrent que le volume financier des prestations à fournir à l'OFROU, soit par l'accord de prestations soit par des projets plus ponctuels, couvre les coûts avec un excédent de revenus (bénéfice).

2.2 Apports en nature et transfert du parc de véhicules

Les véhicules et engins qui sont actuellement affectés par l'Etat de Fribourg à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales seront transférés au SIERA pour y être portés à son bilan (cf. art. 12 du projet de convention). Concrètement, le transfert de ce parc s'opère de la manière suivante :

- a) Le SIERA reçoit de l'Etat de Fribourg, à titre de capitalisation initiale, un certain nombre de véhicules et d'engins, équivalant à une valeur vénale estimée (provisoire) de l'ordre de 1,22 millions de francs. Le transfert se fait par un contrat d'apport en nature, listant les véhicules et engins transférés, à titre de capitalisation initiale du SIERA, en échange d'une prise de participation par l'Etat de Fribourg dans le SIERA de 25 % (art. 17). Pour déterminer la valeur définitive de l'apport de chaque canton partenaire, l'ensemble des véhicules et engins de chaque canton partenaire sera évalué, selon des critères identiques, par un organisme indépendant qui sera chargé d'en donner la valeur vénale au 1^{er} janvier 2019 (date d'entrée en fonction du SIERA, cf. art. 42 al. 1 du projet de convention); la République et canton de Genève apportera la totalité de son parc pour une participation égale à 20 % du capital propre du SIERA; la valeur à apporter par les deux autres cantons partenaires sera déterminée par l'application d'une règle de trois, en respectant les pourcentages indiqués à l'art. 17 du projet de convention.
- b) L'Etat de Fribourg met à disposition du SIERA le solde de ses véhicules et engins affectés à l'exploitation de l'UT II en échange d'une redevance annuelle minimale de 10 % de leur valeur vénale pendant 10 ans. La propriété des véhicules est transférée à SIERA au terme de ces 10 ans.

Sur la base des estimations les plus actuelles (mise à jour en 2017 de l'estimation faite en 2015 de la valeur des véhicules), le tableau ci-dessous montre de façon illustrative (et pas définitive) les montants transférés pour chaque canton partenaire et leur apport à titre de capitalisation initiale :

	Cantons Concordataires		
	Fribourg	Genève	Vaud
Valeur du parc de véhicules et engins	CHF 6.83 millions	CHF 0.975 millions	CHF 14.23 millions
Nombre de véhicules / engins	199	34	538
Participation financière au SIERA (art. 17)	25%	20%	55%
Apport en nature pour la participation financière (apport GE = 20% de la capitalisation initiale totale) au SIERA	CHF 1.22 millions	CHF 0.975 millions	CHF 2.68 millions
Valeur effective résiduelle ; à rembourser aux cantons sur une durée de 10 ans par SIERA	CHF 5.61 millions	CHF 0 million	CHF 11.55 millions

D'un point de vue financier, le transfert d'un tel parc de véhicules et d'engins provoque, pour l'Etat de Fribourg, une réduction d'investissements puisque ces derniers seront à l'avenir assumés par le SIERA, qui veillera au maintien et/ou développement du parc de véhicules et engins.

La participation de l'Etat de Fribourg à la capitalisation initiale du SIERA est l'équivalent financier de l'apport en nature effectué par l'Etat de Fribourg (par le transfert d'une partie du parc des véhicules et engins). Cette participation cantonale est inscrite, à la valeur d'apport, dans le bilan de l'Etat de Fribourg. Par ailleurs, la partie résiduelle du parc de véhicules et engins appartenant à l'Etat de Fribourg sera remboursée par le SIERA sur une durée de 10 ans.

2.3 Conséquences sur l'effectif du personnel

L'ensemble des collaborateurs qui sont affectés à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales et qui seront mis à disposition du SIERA demeurent soumis à la LPers. Une convention de mise à disposition des collaborateurs sera conclue entre l'Etat de Fribourg et le SIERA.

La mise à disposition de ces collaborateurs porte un risque de complexification du traitement de cas de responsabilité des agents de l'Etat (dommage à des tiers) et/ou de règlement d'éventuels litiges avec des collaborateurs. Le SIERA discutera de la gestion à donner à un certain nombre de situations illustratives dans un règlement interne, afin d'anticiper le traitement d'éventuels litiges.

2.4 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Le SIERA étant un établissement autonome, le budget (fonctionnement et investissement) du SIERA est indépendant du budget de l'Etat de Fribourg.

Tous les frais encourus par l'Etat de Fribourg pour les services rendus au SIERA (en termes de personnel mis à disposition ou de services complémentaires rendus, de nature juridique, informatique, technique, etc.) seront entièrement refacturés au SIERA en tenant compte du coût complet des prestations rendues. Ces échanges feront l'objet de contrats de prestations de service/mise à disposition de ressources spécifiques, conclus entre l'Etat de Fribourg, soit pour lui la DAEC ou le service compétent, et le SIERA.

- c) Les véhicules, engins et matériels nécessaires à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales seront transférés au SIERA qui les portera à son bilan au terme des 10 ans. Le transfert s'opère pour partie par un apport en nature – à titre de capitalisation initiale du SIERA (et en échange d'une prise de participation de l'Etat de Fribourg proportionnelle à son apport), et pour partie en échange d'une redevance annuelle minimale de 10 % de la valeur vénale du solde pendant 10 ans.

Il est prévu que l'Etat de Fribourg reçoive, de manière proportionnelle à sa participation, et dans le respect de certaines règles de distribution (cf. art. 21), les bénéfices et excédents générés par le SIERA.

Un plan financier et économique a été établi pour les premières années du SIERA. Il tient compte des coûts complets liés au personnel nécessaire à l'exécution de cette tâche publique déléguée et des coûts liés à la mise en œuvre de certaines directives de l'OFROU, tels que la mise en œuvre de la nouvelle norme VSS 640 855d en matière de signalisation et d'une nouvelle organisation du travail par processus. Il tient compte également des prestations fournies par l'Etat de Fribourg au profit du SIERA et des prestations du SIERA au profit de l'Etat de Fribourg.

2.5 Incidences informatiques

Le SIERA fonctionnera sous un système informatique uniforme (quel que soit le canton concerné). Il s'agira a priori du système informatique du canton de Vaud. Si tel est le cas, un contrat de prestations sera établi entre la Direction des systèmes d'information du canton de Vaud (DSI) et le SIERA.

2.6 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Il est une tâche prioritaire du SIERA que d'assurer, sous délégation de l'OFROU, la tâche de droit public fédéral, d'exploiter et d'entretenir le réseau des routes nationales (y compris les autoroutes) en conformité avec la RPT.

2.7 Simplifications administratives

La création du SIERA permet de simplifier la tenue des comptes liés aux activités d'exploitation et d'entretien des routes nationales, puisqu'il ne s'agira plus que d'une seule comptabilité financière (tenue selon le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2)), contre trois comptabilités actuellement, qu'il faut parfois réconcilier. Elle permet aussi d'unifier les pratiques administratives (gestion des appels d'offres, flux administratifs avec l'OFROU, etc.).

2.8 Protection des données

La transmission d'éventuelles données liées aux collaborateurs mis à disposition du SIERA fera l'objet d'une disposition particulière dans la convention de mise à disposition des collaborateurs.

2.9 Relations contractuelles entre l'Etat de Fribourg et le SIERA

Des contrats divers entre l'Etat de Fribourg et le SIERA assureront, d'une part, que les ressources nécessaires soient mises à disposition du SIERA, afin qu'il puisse réaliser sa mission de manière optimale et, d'autre part, que les coûts cantonaux liés à cette mission soient complètement couverts.

Les relations contractuelles essentielles seront notamment les suivantes :

Prestations des employés de l'Etat de Fribourg pour le SIERA :

- Collaborateurs employés par les cantons partenaires et mis à disposition du SIERA par une convention-cadre de mise à disposition
- Prestations d'entretien des routes nationales par le Secteur entretien des routes cantonales du Service des ponts et chaussées SPC pour le SIERA
- Prestations en matière des services de ressources humaines par le Service du personnel de l'Etat du Fribourg et du SPC pour le SIERA
- Prestations comptables par le SPC pour le SIERA
- Prestations informatiques par le SITel pour le SIERA
- Prestations de télécommunication (Polycom) par la Police cantonale pour le SIERA
- Prestations des opérateurs de trafic de la Police cantonale pour le SIERA
- Autres prestations de management et d'administration pour le SIERA.

Pour la grande partie de ces relations, le SPC agira comme représentant cantonal organisant les relations contractuelles entre l'Etat de Fribourg et le SIERA. Cependant, le SIERA peut également établir directement des contrats avec des autres services de l'Etat de Fribourg s'il en résulte une simplification administrative.

Prestations du SIERA pour l'Etat de Fribourg :

- Prestations d'entretien et de service électromécanique de certains tronçons des routes cantonales, réalisées par le SIERA (p. ex. Poya et H189)
- Prestations d'entretien des places de ravitaillement (restoroutes de la Gruyères et d'Estavayer-le-Lac), réalisées par le SIERA pour le SPC

Les relations contractuelles seront principalement formalisées par des contrats de prestations, sauf pour les tâches des collaborateurs faisant partie de la convention-cadre de mise à disposition des collaborateurs. Pour le matériel, des contrats d'approvisionnement pourront être envisagés.

3 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons à donner suite à ce projet de convention conformément à la procédure décrite sous point 1.4.2 du présent message.
