



Collaboration intercantonale et parlements en Suisse romande

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil vaudois

Les collaborations intercantionales au niveau parlementaire sont, en Suisse romande, en avance par rapport aux cantons alémaniques, puisque les députés romands travaillent déjà ensemble, dans plusieurs domaines. Si la collaboration intercantonale n'est pas limitée aux exécutifs et à leurs administrations, on constaterait ci-dessous que, pour les parlements, elle ne se fait pas sans interrogations et doutes quant à l'influence réelle du pouvoir législatif.

Le présent article vise à établir tout d'abord un bref historique, à présenter ensuite les entités existantes et se terminera par un avis personnel de son auteur.

I. Historique

Les collaborations intercantionales, avant même la mise en œuvre de la RPT (nouvelle répartition des charges entre Confédération et cantons, qui impose de telles collaborations), étaient une réalité vécue au niveau des exécutifs et des administrations. Conscients d'être les "parents pauvres" de cette évolution, un certain nombre de députés ont fondé, en 1996, le FIR (Forum interparlementaire romand); on comptait parmi eux Mme Micheline Calmy-Rey et M. Pascal Broulis, actuel président du gouvernement vaudois. Ce Forum, association à laquelle participent les parlementaires sur une base volontaire et sans être indemnisés, a permis aux députés de comparer les pratiques cantonales, d'échanger sur des problématiques intercantionales et a contribué de manière décisive à l'adoption, par les Cantons romands, de la Convention des Conventions, en 2002.

Ce texte fixe les modalités d'adoption des conventions et définit également la manière dont les parlements contrôlent l'activité d'organismes intercantonaux, grâce à des commissions interparlementaires de contrôle. Après quelques années de pratique, il s'est avéré efficace pour la procédure d'adoption des conventions (avec un vrai droit de regard des parlements lors de l'élaboration des conventions), mais plus difficile à mettre en œuvre pour le contrôle interparlementaire. Si l'on devait faire un bilan de sa mise en œuvre, on lui attribuerait un effet globalement positif; cette appréciation serait sans doute partagée tant par les exécutifs que par les législatifs. Néanmoins, la réflexion a été entamée pour modifier quelque peu la convention,

certaines dispositions étant restées lettre morte (ainsi, l'art. 3 prévoit que, avant même d'entamer des négociations avec les autres gouvernements cantonaux, un exécutif devrait soumettre son mandat de négociations à sa commission des affaires extérieures, ce qui n'a jamais été fait jusqu'alors).

Le Forum interparlementaire romand continue d'œuvrer en faveur du rapprochement des députés des cantons romands et, pour ses activités, bénéficie d'un modeste soutien financier, octroyé par la majorité des parlements des cantons romands.

Enfin, on relèvera que, de manière informelle, les Présidents des commissions des affaires extérieures de chaque canton se réunissent régulièrement, à l'enseigne du "Forum des Présidents": il s'agit par ce biais non seulement de coordonner les activités des objets intercantonaux mais aussi d'échanger sur l'avancement, dans chaque canton, des différents dossiers.

II. Situation actuelle et collaborations en cours

La Convention des conventions a permis de mettre en œuvre plusieurs commissions interparlementaires, tant au moment de l'élaboration des conventions que, une fois celles-ci ratifiées par les parlements cantonaux, pour l'examen et le contrôle de la gestion des organismes intercantonaux.

a) Processus d'élaboration des conventions

Plusieurs conventions intercantionales ont été adoptées en suivant le cheminement suivant: les avant-projets de conventions présentés par les conférences intergouvernementales à des commissions interparlementaires (avec des délégations cantonales formées généralement de 7 députés) ont été amendés et, le plus souvent, les propositions d'amendements des parlementaires ont été reprises par les gouvernements, lors de l'adoption définitive des conventions. Ensuite, ces conventions ont été soumises aux parlements, qui n'avaient alors pour seul choix que d'accepter ou rejeter l'ensemble du projet. Cette procédure a le grand avantage d'associer réellement les parlements à l'élaboration de conventions intercantionales, à un moment où ils peuvent influencer le processus déci-

sionnel. En effet, ce sont souvent les mêmes députés qui, membres de la commission interparlementaire chargée de l'examen de l'avant-projet, se penchent à nouveau sur le projet définitif; ainsi, si les gouvernements souhaitent ne pas suivre les propositions d'amendements formulées par une commission interparlementaire, ils doivent motiver rigoureusement leur position, sachant qu'ils devront soumettre le texte une nouvelle fois aux députés.

Cette procédure a été appliquée aux conventions suivantes:

- révision du Concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité;
- convention sur la détention pénale des mineurs (en cours d'élaboration);
- convention sur la détention pénale des adultes (en cours d'élaboration);
- convention intercantonale du 9 décembre 2002 sur la création et l'exploitation du Gymnase intercantonal de la Broye" et ses décrets d'adhésion (cela a donné lieu à un rapport commun des commissions vaudoise et fribourgeoise)

On se trouve dans une situation quelque peu surprenante pour les projets de convention HarmoS (harmonisation scolaire au niveau suisse) et la convention scolaire romande (qui regroupe les cantons romands et Berne). En effet, alors même que ces deux textes font actuellement l'objet d'une procédure de consultation, il a été décidé, en Suisse romande, de les soumettre à la procédure de la Convention des Conventions; si l'on comprend aisément les raisons politiques (l'école étant un sujet politiquement très sensible) qui ont abouti à cette décision des chefs de départements de l'instruction publique, on est curieux de voir comment seront considérés les amendements de la commission interparlementaire lors du retour de la consultation, notamment pour la Convention HarmoS, qui devrait, au final, être signée par les 26 cantons. Dans quelle mesure des propositions émanant de députés amenés, par la suite, à se prononcer sur la version définitive de la convention, seront-elles considérées différemment d'autres propositions faites par d'autres entités consultées?

Enfin, il faut également mentionner le fait que, pour des raisons pratiques, il a été décidé par les gouvernements que certaines conventions intercantionales concernant la majorité ou la totalité des cantons suisses ne seraient pas soumises à la pro-



cedure ci-dessus; cela s'est récemment produit pour la convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice des loteries et des paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse ainsi que pour l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES). Cette décision a irrité certains députés, conscients que, contrairement au système mis en place par la convention des conventions, ils n'ont plus qu'un seul choix: tout accepter ou tout refuser.

Parallèlement, la procédure de mise en œuvre de l'ACI (Accord-cadre intercantonal découlant de la RPT) a suscité, en Suisse romande, des réactions vives et inquiètes; les droits minimaux prévus par cet ACI au sujet de la participation des parlements ont incité des députés à se prononcer publiquement contre cet accord et les tentatives d'étendre les droits prévus par la Convention des conventions à cet ACI n'ont pas été suivies d'effet, la CdC (Condérence des gouvernements cantonaux) ayant décidé de maintenir la version du texte initialement mise en consultation; cette position a incité les Cantons de Neuchâtel et de Vaud à s'abstenir au moment du vote de la CdC sur cet ACI; on voit par là que la préoccupation des droits de participation des parlements est partagée par certains gouvernements cantonaux. A ce stade, on peut affirmer qu'il n'est pas certain que l'ACI, dans sa version définitive, recueille l'adhésion des parlements romands.

Cette problématique a incité la CGSO (Conférence des gouvernements de Suisse occidentale) à mandater M. le Professeur Andreas Auer pour se prononcer sur la compatibilité entre ACI et Convention des Conventions. Le Professeur Auer s'est déterminé favorablement, sans toutefois (au-delà des aspects politiques et institutionnels), emporter la conviction de tous les députés. On voit par là que, si la Convention des Conventions constitue une véritable avancée pour les parlements dans le processus d'adoption des conventions, rien n'est acquis: tant l'ACI que, parfois, la nécessité d'adopter rapidement des conventions impliquant des cantons n'ayant pas ratifié la Convention des Conventions peuvent ramener les droits des parlements à une portion congrue.

b) Commissions interparlementaires de contrôle

La première commission interparlementaire de contrôle créée en Suisse l'a été en novembre 2003, à Lausanne. En effet, les cantons romands (Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud) ont alors porté sur les fonds baptismaux la commission interparlementaire de contrôle de la HES-

S0 et de la HES-S2 (les deux institutions formant la Haute Ecole de Suisse occidentale). 42 députés (7 par canton, en application de la convention des conventions, qui prévoit une répartition paritaire; dès septembre 2006, le Parlement bernois enverra une délégation, ce qui portera le nombre de membres de la commission à 49) forment cette commission interparlementaire. Elle examine les projets de budgets et de comptes, les plans pluriannuels de développement stratégique, la gestion de la HES. De plus, elle établit, chaque année, un rapport annuel d'activités qui est porté à l'ordre du jour d'une séance plénière de chaque parlement.

Malgré l'excellent esprit de collaboration entre les divers acteurs (comités directeurs des HES, Mme la Conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon, présidente des comités stratégiques, députés), on ne peut que constater la difficulté à mettre en œuvre une action parlementaire efficace. Deux éléments principaux freinent l'action de la commission:

1) Le texte des conventions ne prévoit qu'un pouvoir consultatif de la commission, la compétence formelle, quant à l'adoption des budgets et des comptes par exemple, demeurant en mains des parlements cantonaux. Dès lors, les membres de la commission, s'ils effectuent certes un travail utile dans le cadre de la commission, doivent "redescendre" dans les parlements cantonaux pour tenter d'exercer un pouvoir effectif.

2) La commission interparlementaire a été mise sur pied sans aucunement se soucier des moyens nécessaires à son fonctionnement. Cela entraîne des conséquences à plusieurs égards:

a. Il a été nécessaire de créer un bureau de la commission (on ne convoque pas plus de 40 députés - avec pour certains un long déplacement - sans avoir préparé préalablement les séances), afin d'organiser les travaux entre le Secrétariat général des HES (à Delémont), les députés dans leurs cantons et le Secrétariat du Parlement vaudois, qui assure la coordination.

b. Le soutien logistique au niveau parlementaire n'a nullement été pensé: le Secrétariat du Parlement vaudois a, en application de la convention, mis sur pied la première séance de la commission, puis a poursuivi cette activité, en collaboration avec sa première présidente (une députée vaudoise) et continue d'assumer le secrétariat du Bureau de la commission, tandis que, à bien plaisir, le secrétariat général des HES assure l'organisation des séances plé-

nières de la commission (y compris les procès-verbaux). Au niveau budgétaire, les députés sont rémunérés par leurs parlements respectifs, selon les règles propres à chaque parlement cantonal. De plus, aucun budget de fonctionnement n'a été prévu; ainsi, après que la commission a décidé de solliciter un avis de droit pour mieux connaître ses compétences, il n'y avait pas d'argent pour payer les honoraires de l'avocat qui a rédigé cet avis de droit ! La solution a consisté à diviser lesdits frais en six parts égales (un sixième par canton). Enfin, il a été décidé que, pour tous les documents adressés aux membres de la commission, des copies seraient aussi envoyées aux secrétariats des parlements, afin qu'ils assurent la continuité.

c. Comme les parlements cantonaux sont renouvelés à des dates différentes, la composition de la commission change constamment (contrairement aux collaborations intercommunales, où les membres des commissions sont élus et commencent leur activité simultanément, au début de la même législature). Ainsi, depuis novembre 2003, Genève, Neuchâtel et le Valais ont vu leurs délégués changer, tandis que les représentants fribourgeois, jurassiens et vaudois changeront entre novembre 2006 et juillet 2007. Une commission dont les membres ont des degrés de connaissance différents des dossiers n'est pas renforcée dans ses pouvoirs, bien au contraire; ainsi, par exemple, les nouveaux arrivés au sein de la commission posent et se posent des questions (légitimes!) que d'autres membres de la commission ont déjà soulevées lors de séances précédentes.

d. Enfin, pour satisfaire tous les cantons, il a été décidé que la présidence de la commission changerait chaque année; cette contrainte proportionnaliste ne favorise pas non plus l'émergence d'un pouvoir parlementaire fort face aux autres partenaires.

Les problèmes évoqués ci-dessus concernent aussi les commissions interparlementaires mentionnées sous lettre a) ci-dessus, mais dans une moindre mesure car, au stade de l'élaboration d'une convention, une commission interparlementaire a une durée de vie limitée (le temps de l'examen de l'avant-projet), tandis que les commissions interparlementaires de contrôle sont, elles, appelées à exister aussi longtemps que l'entité contrôlée.

Sur la base des éléments ci-dessus, on peut se montrer dubitatif sur le réel pouvoir des



commissions interparlementaires et sur le poids effectif des législatifs dans les domaines d'activité qui deviennent intercantonaux. On peut craindre que les problèmes – non exhaustifs – signalés précédemment ne soient pas résolus et que, de fait, les législatifs cantonaux ne puissent exercer leurs pouvoirs à satisfaction. Toutefois, les parlements n'ont pas d'autres moyens de contrôler le fonctionnement des organes intercantonaux et il n'y a pas, à ma connaissance, actuellement d'autres alternatives quant aux structures permettant de remédier à de tels problèmes; il faut dès lors se satisfaire de l'existant et compter sur un bon esprit de collaboration pour améliorer – autant que faire se peut – l'efficacité de l'activité parlementaire intercantonale.

Une autre commission interparlementaire a été mise sur pied, qui compte 14 députés issus de deux cantons: il s'agit de la commission interparlementaire de contrôle du Gymnase de la Broye, première école de l'enseignement supérieur créée par deux cantons, Fribourg et Vaud. Depuis mars 2005, cette commission a été associée à la mise en route du Gymnase et sa taille plus raisonnable, de même que la taille plus raisonnable de l'entité contrôlée, rendent le travail nettement plus facile que pour les HES.

III. Conclusion

La collaboration intercantonale est une évolution nécessaire dans un état fédéral, ce d'autant que, dans plusieurs domaines, les cantons n'ont pas – ou n'ont plus – la "taille critique" pour mettre en œuvre seuls des politiques publiques, a fortiori lorsqu'elles dépassent, par leurs implications, les frontières cantonales; la RPT accroîtra, ces prochaines années, cette évolution et obligera les cantons à collaborer de manière sensiblement plus forte. La difficulté, dans le cadre de telles collaborations, tient au fait que, si les exécutifs et leurs administrations ont pris de manière directe et concrète sur la marche des entités intercantionales, les parlementaires sont, eux, moins directement concernés; de surcroît, les procédures de mise en œuvre des collaborations parlementaires intercantionales sont lourdes et on n'a pour l'heure nullement songé à doter les administrations des parlements d'un soutien logistique permettant de suivre cette évolution, ni même d'un budget de fonctionnement.

La grande crainte du soussigné est que, dans nombre de domaines, la compétence du législatif diminue, à cause de la fragmentation des pouvoirs entre commissions interparlementaires démunies de pouvoirs

formels (mais ayant une connaissance meilleure du fonctionnement des organismes intercantonaux) et parlements cantonaux, détenteurs formels de ces pouvoirs (mais dont la majorité des membres seront, dans les faits, peu aptes à comprendre le fonctionnement des organismes intercantonaux). Alors que le train continue d'avancer au niveau de la Confédération, des administrations fédérale et cantonales, des gouvernements cantonaux et de leur organe faitier, la CdC, les parlements cantonaux demeurent dans le wagon de queue, si tant est que ce wagon soit encore accroché au train... Ainsi, de manière rapide et quasi irrémédiable, les parlements cantonaux verront leur pouvoir réel diminuer; je ne suis pas certain que les parlementaires eux-mêmes en soient conscients – seule une minorité a perçu ces enjeux – et je crois que, lorsqu'ils s'en rendront véritablement compte, il sera trop tard...

Si l'on regarde au-delà des ces problèmes de fonctionnement, on peut légitimement s'interroger sur l'adéquation des Etats cantonaux à l'évolution de l'action publique:

- Comment, aux trois niveaux de compétence actuels (Confédération, cantons, communes), ajouter une tranche supplémentaire, intercantonale (voire deux, si l'on tient compte du niveau intercommunal)?
- Cette évolution est-elle compatible avec l'équilibre (théorique et réel) entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif et cela permet-il à chacun d'eux d'exercer ses prérogatives?
- La lisibilité de l'action publique est-elle, dans ce cadre, encore possible pour le citoyen moyen, voire même pour les élus?
- L'évolution actuelle ne contribuera-t-elle pas à diminuer la crédibilité de l'action des parlements cantonaux et, par conséquent, à les rendre moins attractifs, non seulement pour la société en général, mais aussi pour les personnes qui seraient appelées à solliciter des mandats de parlementaires cantonaux?

Telles sont les questions que, au terme de cet article, je me pose et que je pose aussi au lecteur.