



Fribourg: dernière pièce au puzzle de la participation parlementaire en matière de conventions intercantionales

Reto Schmid, Secrétaire général adjoint du Grand Conseil du canton de Fribourg

Si l'influence d'un parlement cantonal en matière de collaboration intercantonale se mesurait au nombre d'articles de lois consacrés à la question, le Grand Conseil du canton de Fribourg serait sur le point de prendre la tête du classement national, toutes ligues confondues. Avec la prochaine entrée en vigueur de la *loi concernant les conventions intercantionales (LConv)*¹ le canton disposera en effet d'une loi spéciale comptant pas moins de 22 articles. En y regardant de plus près, l'on constate cependant que les dispositions qui élargissent effectivement les droits du parlement sont peu nombreuses et, surtout, modérées dans leurs effets. La loi confère ainsi au Grand Conseil le droit de prendre position, par l'intermédiaire de sa Commission des affaires extérieures, sur l'avancement de négociations en cours et d'être consulté sur le résultat de ces négociations. Au surplus, la loi se contente essentiellement de préciser les modalités d'exercice de droits acquis (usage des instruments parlementaires) ou de formaliser ce qui se pratique déjà (examen par la Commission d'un rapport annuel sur les relations extérieures). La LConv ne modifie donc pas de manière spectaculaire l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif en matière de collaboration intercantonale, mais elle réunit en un seul texte l'essentiel des règles de droit cantonal concernant le rôle du parlement dans l'initiation, la négociation, l'approbation, la ratification et la mise en œuvre de conventions intercantionales. En établissant clairement un droit à l'information et à la consultation pendant la phase de négociation, elle n'en constitue pas moins un complément important à l'arsenal des moyens d'influence du Grand Conseil. Elle apporte ainsi la dernière pièce au puzzle de la participation parlementaire en matière de conventions intercantionales.

Une émancipation en deux étapes

En 1999, la SSP consacrait une édition de son bulletin d'information à la probléma-

tique des concordats intercantonaux. Dans une contribution à forte teneur programmatique, Ursula Abderhalden proposait un élargissement des pouvoirs des parlements cantonaux en deux étapes:² d'abord, il fallait améliorer la circulation de l'information entre parlements et gouvernements; ensuite, les parlements pourraient prendre part d'une manière plus active à la négociation de traités.

C'est l'article 47^{bis}a de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils (LRC)³ qui servit de modèle à l'auteure: le gouvernement doit informer le parlement ou les commissions concernées «de façon régulière et complète» de ses projets en matière de collaboration intercantonale et de l'état d'avancement d'éventuelles négociations. En outre, on pourrait obliger le gouvernement à consulter la commission de politique extérieure, lorsqu'elle existe, à propos d'importants projets de collaboration. La prise de position de la commission n'aurait pas d'effet contraignant pour le gouvernement, mais son poids politique serait considérable lorsque l'approbation de l'adhésion finale revient au Grand Conseil.

Sur cette base (droit à l'information et à la consultation), Abderhalden dessinait ensuite les contours d'un véritable régime de participation dont l'acteur clé serait soit une commission parlementaire cantonale soit une commission interparlementaire constituée de représentants des parlements concernés. Dès le début des travaux, cette commission aurait pour tâche d'accompagner l'activité des gouvernements en s'exprimant sur le contenu des négociations. Le projet définitif serait soumis à l'examen intégral de la commission, qui rendrait une détermination écrite – non contraignante – avant la signature finale de l'accord.

La dernière pièce

Même sans la nouvelle loi, les conditions d'une participation efficace du parlement selon le modèle décrit par Ursula

Abderhalden sont aujourd'hui réunies en grande partie, que ce soit au niveau de la loi d'organisation du parlement, de la Constitution ou de la «Convention des conventions⁴», convention-cadre régissant la collaboration entre parlements romands en matière de conventions intercantionales:⁵

- Une commission permanente des affaires extérieures a été instituée par la loi sur le Grand Conseil.
- La Constitution oblige le Conseil d'Etat à informer régulièrement le Grand Conseil au sujet de négociations en cours. Une obligation semblable figure dans l'accord-cadre intercantonal (ACI) pour ce qui est des domaines touchés par cet accord.
- En vertu de la Convention des conventions, le gouvernement doit présenter périodiquement au parlement un rapport sur sa politique extérieure.
- Toujours de par la Convention, une commission consultative interparlementaire, constituée de sept représentants par canton concerné, est instituée avant la signature d'un accord. Elle examine le projet d'accord et adresse aux gouvernements une prise de position (non contraignante). Selon une doctrine controversée mais largement suivie, les règles sur la consultation interparlementaire ne s'appliqueraient cependant qu'aux accords pour lesquels les cantons signataires de la Convention des conventions sont majoritaires. Lorsque cela n'est pas le cas, il leur serait en effet difficile d'imposer à leurs partenaires le point de vue de leurs parlements.

En revanche, aucune consultation obligatoire d'un organe parlementaire ou interparlementaire n'est actuellement prévue pour les accords sortant du champ d'application présumé de la Convention des conventions, essentiellement les accords de portée nationale. Bien paradoxalement, le Grand Conseil du canton de Fribourg ne dispose ainsi d'aucun moyen formel (en dehors des instruments parlementaires,

¹ ROF 2009_99; entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010.

² Ursula Abderhalden, Die Beteiligung kantonaler Parlamente am Abschluss interkantonaler Vereinbarungen. *Parlament/parlement/Parlamento* 2/99, pp. 4-11.

³ Aujourd'hui: art. 152 LParl (RS 171.10).

⁴ Convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (RSF 121.4).

⁵ Pour une présentation plus détaillée de la «Convention»: Olivier Rapin, *Collaboration intercantonale et parlements en Suisse romande*. *Parlament/parlement/Parlamento* 2/06, pp. 13-15.



trop lents et trop lourds à manier dans le contexte de négociations intercantionales) pour influencer sur le contenu des accords les plus importants comme HarmoS⁶ alors qu'il peut s'impliquer par le biais de commissions interparlementaires pour des accords de moindre importance concernant par exemple la création d'une école ou d'un hôpital intercantonaux.

C'est pour combler ce manque que la nouvelle loi sur les conventions intercantionales instaure une procédure d'information et de consultation semblable à celle créée au niveau interparlementaire par la Convention des conventions. En voici les principaux éléments:

- Le Conseil d'Etat est tenu d'informer le Grand Conseil à temps et de manière complète, par l'intermédiaire de la Commission des affaires extérieures, de chaque étape importante des négociations en vue de la conclusion d'une convention.
- La Commission peut prendre position à propos de ces négociations.
- Avant la signature d'un accord, elle peut prendre position sur le résultat des négociations (sauf si une commission interparlementaire a été nommée à cette fin). Cette prise de position ne lie pas le gouvernement, mais elle doit être portée à la connaissance des autres cantons concernés.
- Enfin, la prise de position (celle de la Commission des affaires extérieures ou d'une éventuelle commission interparlementaire) doit être reproduite dans le message du Conseil d'Etat accompagnant l'acte d'adhésion pour la convention en question. Lorsque les propositions de la commission n'ont pas été suivies, le Conseil d'Etat doit en exposer les raisons.

Jeux multiples

En combinant les acquis de la Convention des conventions et du droit cantonal en vigueur avec les nouveaux instruments de la LConv, le Grand Conseil dispose dorénavant de la presque totalité de l'arsenal institutionnel prôné jadis par Ursula Abderhalden. Il n'est d'ailleurs pas seul dans ce cas: de nombreux cantons se sont dotés plus ou moins récemment d'un ou de plusieurs des mécanismes de collaboration entre législatif et exécutif établis par la LConv.⁷

Or, pour que le Grand Conseil puisse effectivement peser sur les décisions du gouvernement en matière de collaboration intercantonale, il ne lui suffira pas d'avoir

mis toutes les cartes dans son jeu. Encore faudra-t-il qu'il dispose du temps et des moyens nécessaires pour suivre en temps réel une partie qui, tel le poker en ligne, se joue simultanément et en configuration variable autour tables multiples. Avec ses nouveaux droits de participation, le Grand Conseil risque ainsi d'atteindre non pas tellement les limites des compétences du législatif mais surtout celles d'un parlement de milice secondé par une par administration svelte.

⁶ Entorse à la pratique courante, cet accord a néanmoins fait l'objet d'un examen interparlementaire impliquant les seuls cantons romands.

⁷ A titre d'exemples: BS (§ 38 GO); BE (art. 36 LGC); GE (Art. 230A LRGC); NE (art. 28^{bis} LOGC); VD (art. 60ss. LGC); VS (art. 51^{bis} LOCRP); ZG (§ 19^{bis} GO).