



**Rapport de la commission des affaires
extérieures au Grand Conseil**
à l'appui
**d'un projet de décret
portant adhésion du canton de Neuchâtel
à la convention relative à la négociation,
à la ratification, à l'exécution
et à la modification des conventions
intercantonales et des traités des cantons
avec l'étranger**

(Du 18 mai 2001)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

En mars 1999, la Conférence des gouvernements de suisse occidentale (CGSO) adoptait des recommandations visant à améliorer la participation des parlements à la politique intercantonale, préconisant notamment la création de commissions parlementaires cantonales pour les affaires extérieures. Le Grand Conseil neuchâtelois y a donné suite en mai 2000 par l'institution de la commission des affaires extérieures (CAF).

Répondant aux attentes des députés romands, exprimées dans tous les parlements concernés et également au travers du Forum interparlementaire romand (FIR), qui avaient proposé la rédaction d'un « concordat des concordats », la CGSO décidait de mettre sur pied une convention permettant d'associer les parlements dès la phase de négociation tant des conventions intercantonales que des traités des cantons avec l'étranger.

II. PROCÉDURE EN DEUX TEMPS

Un pas a été franchi par notre parlement en novembre 2000 lorsque, conformément au protocole d'accord signé en juin 2000 par les représentants des bureaux des Grands Conseils et gouvernements intéressés, il a délégué à la

commission des affaires extérieures la compétence de désigner ses six représentants à la commission interparlementaire chargée de l'examen du projet de convention.

Le pas suivant, qui fait l'objet du rapport présenté aujourd'hui, consiste à accepter la convention, résultat du travail de la commission interparlementaire et de la CGSO.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE

La commission interparlementaire, composée de 36 membres (6 délégués pour chacun des six cantons signataires du protocole d'accord), a siégé à trois reprises entre le 20 octobre 2000 et le 23 février 2001, sous la présidence de M. Georges Mariétan (Valais).

Au cours de chacune des trois séances, la CGSO a été représentée par un membre des gouvernements romands, en l'occurrence M. Serge Sierro pour les deux premières et M^{me} Martine Brunschwig-Graf pour la dernière séance.

Toutes les délégations ont exprimé leur satisfaction à s'engager dans l'étude d'un projet de convention qui puisse donner, enfin, aux parlements un rôle de partenaire actif dès la phase d'**élaboration** des conventions inter-cantoniales et des traités avec l'étranger. Elles ont fait valoir également la nécessité de clarifier le rôle des parlements en ce qui concerne le suivi des conventions, et particulièrement leur **ratification**, leur **exécution** et leur **modification**.

D'emblée, de fortes réserves ont été émises par les délégations des cantons de Vaud et de Genève concernant le nombre de six députés par canton, qui pouvait selon eux rendre difficile la représentativité politique et qui, surtout, ne tenait pas compte des différences de poids démographiques. Ces réserves liminaires auguraient des difficultés auxquelles la commission interparlementaire devait être confrontée au long de ses travaux.

Un vaste débat a été effectivement engagé par les délégations genevoise et vaudoise sur l'idée de prendre en compte le poids démographique pour établir une représentation relativement proportionnelle des cantons dans les commissions interparlementaires à nommer (art. 5.1 de la convention). Leur proposition, qui visait à accorder à chaque canton une base de cinq délégués, à laquelle s'ajouterait un délégué supplémentaire par tranche de 300.000 habitants, n'a finalement pas été retenue – conformément à la position de la délégation neuchâteloise – bien que faisant l'objet d'un vote serré. Par la suite, il a été décidé de porter le nombre de députés à sept par canton, indépendamment de leur population, garantie importante pour les cantons à faible démographie.

Les autres points de la convention ont fait l'objet d'un relatif consensus au sein de la commission interparlementaire.

IV. TRAVAUX DE LA COMMISSION NEUCHÂTELOISE

La CAF neuchâteloise a été représentée régulièrement par les six délégués prévus par le protocole d'accord. Ils ont été désignés, de manière souple, en fonction des disponibilités de chacun – les réunions ayant lieu en journée – et en respectant la représentativité politique dans toute la mesure du possible. Un responsable de délégation a, à chaque fois, été désigné, et a fait rapport à la CAF plénière sur les travaux de la commission interparlementaire. Les Neuchâtelois ont défendu l'idée que les cantons étaient des Etats indépendants et partenaires. Ils devaient par conséquent être égaux en droits. La délégation a aussi plaidé en faveur d'une collaboration étroite avec les conseillers d'Etat.

En parallèle, la CAF s'est réunie à rythme soutenu, afin de nantir ses délégués d'un préavis sur les questions débattues dans les réunions interparlementaires et d'ainsi faciliter leur prise de position.

V. CLASSEMENT D'UNE MOTION

Dans son rapport 00.046, «Procédure concordataire», le Conseil d'Etat proposait le classement de la motion suivante :

96.148

12 novembre 1996

Motion Michèle Berger-Wildhaber Projets intercantonaux

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens qui permettront au Grand Conseil de pouvoir intervenir avant qu'un projet à caractère intercantonal aboutisse devant le parlement en séance plénière.

Quelques exemples tels le concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers, des accords déjà conclus BEJUNE, BENEFRI ou des projets futurs concernant les hôpitaux ou peut-être l'Espace Mittelland prouvent qu'une consultation préalable devrait avoir lieu.

Cosignataires: A. Calame, M. Bovay, G. Pavillon, P. Guenot, Ph. Haeberli, F. Reber, P. Meystre, J.-C. Kuntzer, M. Garin, P. Hainard, W. Geiser, F. Javet, J.-F. Balanche, R. Châtelain et M. Sauser.

Le Grand Conseil ne s'est pas encore prononcé sur ce classement. La CAF vous propose aujourd'hui de classer cet objet, en vous rappelant l'argumentation figurant dans le rapport du Conseil d'Etat :

A l'évidence, la ratification par les parlements intéressés de la convention associant les parlements à la négociation des conventions

intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger, répond à la demande de la motionnaire qui souhaitait permettre au Grand Conseil neuchâtelois d'intervenir avant qu'un projet intercantonal n'aboutisse en séance plénière.

Pour ce motif, nous prions le Grand Conseil de bien vouloir classer cette motion.

VI. CONCLUSION

Lors du débat final, toutes les délégations ont accordé leur soutien au projet de convention, hormis la délégation vaudoise, qui s'est abstenue en raison du refus de l'amendement valdo-genevois lié à la composition des délégations cantonales. Au vote final, le projet a donc été accepté par 27 oui, 4 abstentions, soit par cinq délégations.

Le projet a ensuite été approuvé par la CGSO à l'unanimité des représentants des Conseils d'Etat lors de sa séance du 9 mars 2001.

La CAF neuchâteloise, lors de sa séance du 8 mai 2001, a examiné le projet final de la convention, qui a remporté l'adhésion de l'unanimité de ses membres présents. Elle vous enjoint à adopter le projet de décret ci-après et à permettre par votre vote l'association des parlements en général, et du nôtre en particulier, dès la phase de négociation des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger.

Par ailleurs, la commission vous propose de classer la motion Michèle Berger-Wildhaber 96.148, du 12 novembre 1996, intitulée « Projets intercantonaux ».

Le présent rapport a été adopté par le bureau de la commission le 18 mai 2001.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 18 mai 2001

Au nom de la commission des affaires extérieures:

La présidente,

I. OPAN-DU PASQUIER

La rapporteure,

M. DESAULLES-BOVAY

Décret
portant adhésion du canton de Neuchâtel
à la convention 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

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 48 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 ;

vu l'article 39, alinéa 1, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 21 novembre 1858 ;

vu le protocole d'accord concernant l'approbation de la convention associant les parlements à la négociation des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger, du 30 juin 2000,

vu la convention 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 ;

sur la proposition de la commission des affaires extérieures du Grand Conseil, du 18 mai 2001,

décète :

Article premier Le canton de Neuchâtel adhère à la convention 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.

Art. 2 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat, pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution du présent décret qui entre en vigueur dès sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger

Le canton de Fribourg, le canton de Vaud, le canton du Valais, la République et canton de Neuchâtel, la République et canton de Genève et la République et canton du Jura,

vu les articles 48 de la Constitution fédérale, 45 de la Constitution du canton de Fribourg, 52 de la Constitution du canton de Vaud, 38 de la Constitution du canton du Valais, 39 de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel, 99 de la Constitution de la République et canton de Genève et 84 de la Constitution de la République et canton du Jura,

désireux d'associer les parlements à la négociation des conventions intercantonales et de leurs traités avec l'étranger, et d'arrêter des règles communes sur leur ratification, leur modification et leur exécution,

conviennent de ce qui suit:

But **Article premier** La présente convention régit l'intervention des parlements cantonaux dans la négociation, la ratification, l'exécution et la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger.

Commission
chargée de traiter
des affaires
extérieures

Art. 2 Le parlement de chacun des cantons contractants désigne selon les règles qui lui sont propres une commission chargée de traiter des affaires extérieures.

Relations entre
parlements et
gouvernements

Art. 3 ¹ Le gouvernement de chacun des cantons contractants adresse périodiquement un rapport au parlement sur sa politique extérieure.

² Ce rapport est renvoyé à l'examen de la commission chargée de traiter des affaires extérieures qui, après avoir entendu le gouvernement et s'être entouré de tous renseignements utiles, propose au parlement d'en prendre acte.

³ Lorsque le parlement entend faire une proposition au gouvernement, il procède selon les règles propres à chaque assemblée.

Négociations
de conventions
intercantonales
et de traités

Art. 4 ¹ Lors de négociations de conventions intercantonales et de traités du canton avec l'étranger, dont l'approbation est soumise au référendum obligatoire ou facultatif, le gouvernement consulte la commission chargée de traiter des affaires extérieures sur les lignes directrices du mandat de négociation, avant de les arrêter ou de les modifier.

² La commission se réunit à huis-clos; ses membres sont astreints au secret de fonction.

³ La commission fait part au gouvernement de sa prise de position quant aux lignes directrices du mandat de négociation. Le gouvernement informe la commission sur la poursuite des négociations.

Commission
interparlementaire

Art. 5 ¹ Avant de conclure ou d'amender une convention intercantonale ou un traité avec l'étranger auquel sont associés plusieurs cantons, et dont l'approbation ou la modification est soumise dans chacun d'eux au référendum obligatoire ou facultatif, les cantons contractants conviennent d'instituer une commission interparlementaire composée de sept représentants par canton concerné, désignés par chaque parlement selon la procédure qu'il applique à la désignation de ses commissions.

² La commission interparlementaire peut prendre position dans un délai suffisant fixé par les gouvernements sur le résultat des négociations, avant la signature de la convention intercantonale ou du traité.

³ La commission interparlementaire se réunit à huis-clos; ses membres sont astreints au secret de fonction.

⁴ Les gouvernements informent la commission interparlementaire de la suite donnée à ses observations au plus tard lors de la signature de la convention. La commission interparlementaire peut toutefois demander aux gouvernements que cette information lui soit communiquée avant la clôture de ses travaux, et formuler le cas échéant de nouvelles propositions.

⁵ La même information est donnée dans chaque canton concerné à la commission chargée de traiter des affaires extérieures.

Présidence et
mode de
délibérations

Art. 6 ¹ Lors de sa séance constitutive, convoquée en concertation par les bureaux des parlements des cantons concernés, la commission interparlementaire se donne une présidence et une vice-présidence, qu'elle choisit dans la délégation de deux cantons différents.

² Le secrétariat de la commission interparlementaire et la conservation de ses archives sont assurés, à ses frais, par le secrétariat du parlement du canton qui en assume la présidence.

³ La commission interparlementaire prend ses décisions à la majorité des députés présents. Les élections se font toutefois au premier tour à la majorité absolue, au second tour à la majorité relative.

⁴ Lorsque la commission prend position sur un projet de convention intercantonale ou de traité, le procès-verbal fait mention du résultat du vote au sein de chaque délégation cantonale. Ce résultat est porté à la connaissance des gouvernements intéressés avec la prise de position de la commission.

⁵ Les gouvernements des cantons intéressés aux négociations peuvent se faire représenter aux séances de la commission interparlementaire. Ils ne participent cependant pas aux votes.

⁶ La commission interparlementaire peut se donner un règlement.

Ratification
des conventions
intercantionales
et des traités

Art. 7 ¹ Les conventions intercantionales et les traités des cantons avec l'étranger sont soumis après leur signature par les gouvernements des cantons contractants à la ratification du parlement conformément à la Constitution de chaque canton.

² La prise de position de la commission interparlementaire selon l'article précédent est jointe au message adressé aux parlements.

Exécution
des conventions
intercantionales

Art. 8 ¹ Les cantons contractants conviennent de prévoir dans toute convention créant une institution ou un réseau d'institutions intercantonal, dont l'approbation est soumise dans chacun d'eux au référendum obligatoire ou facultatif, un contrôle parlementaire coordonné sur cette institution ou sur ce réseau, dans la mesure où la part du budget annuel prise en charge par chaque canton dépasse en moyenne 1 million de francs.

² Ce contrôle coordonné est exercé par une commission interparlementaire et porte au moins :

- a) sur les objectifs stratégiques de l'institution ou du réseau intercantonal et leur réalisation, que ceux-ci soient définis ou non dans un mandat de prestations ;
- b) sur la planification financière pluriannuelle ;
- c) sur le budget annuel de l'institution ou du réseau ;
- d) sur ses comptes annuels ;
- e) sur l'évaluation des résultats obtenus par l'institution ou par le réseau.

³ La composition et les compétences de la commission interparlementaire sont précisées dans la convention créant l'institution ou le réseau intercantonal, de même que les modalités de son contrôle.

⁴ La commission interparlementaire établit un rapport écrit, au moins une fois par an. Ce rapport est transmis aux parlements concernés.

⁵ Les compétences budgétaires et de contrôle des parlements cantonaux sont réservées.

Entrée en vigueur **Art. 9** ¹ La présente convention entre en vigueur dès que deux cantons au moins y auront adhéré, lors de sa publication dans le *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération* et, pour les cantons qui y adhèrent ultérieurement, lors de la publication de leur adhésion dans ledit Recueil.

² Elle est ouverte à l'adhésion de tous les cantons; leur déclaration d'adhésion est communiquée au Conseil fédéral.

Durée,
reconduction,
modification

Art. 10 ¹ La présente convention est conclue pour une durée initiale de quatre ans. Elle se reconduit tacitement pour une durée indéterminée si, un an au moins avant son échéance, aucun des cantons contractants n'en demande la modification.

² Lorsqu'un ou plusieurs cantons entendent proposer des modifications à la convention, celles-ci sont soumises à une commission interparlementaire désignée conformément à l'article 5.

³ La commission interparlementaire prend position sur ces propositions de modification selon le mode de délibération défini à l'article 6.

⁴ Lorsque les cantons contractants s'accordent sur une modification de la Convention, celle-ci est soumise à l'approbation de leurs parlements.

⁵ A défaut d'accord sur une modification de la convention, ou lorsque sa modification n'est pas approuvée par la majorité des cantons contractants avant son échéance, la convention se reconduit tacitement pour une durée indéterminée, sauf pour les parties qui l'auraient dénoncée dans le délai de l'article 11.

Dénonciation

Art. 11 ¹ La présente convention peut être dénoncée pour la première fois moyennant préavis de six mois pour la fin de la quatrième année civile suivant son entrée en vigueur, puis moyennant le même préavis, pour la fin de chaque année civile; le canton qui la dénonce doit en faire la communication au Conseil fédéral.

² Dans la mesure où la convention a été reconduite pour une durée indéterminée, elle reste en vigueur entre les cantons qui ne l'ont pas dénoncée aussi longtemps que ceux-ci sont au nombre de deux au moins.

Version adoptée le 23 février 2001 par la commission interparlementaire et le 9 mars 2001 par la CGSO.