



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant adhésion
du canton de Neuchâtel à la convention du 5 mars 2010
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
(Convention sur la participation des Parlements, CoParl)**

(Du 26 avril 2010.)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La convention sur la participation des Parlements (CoParl) est destinée à remplacer la "Convention des conventions", en vigueur depuis 2002 dans les cantons de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud.

1. INTRODUCTION

Le développement de la politique extérieure et la multiplication des conventions intercantionales ont entraîné un certain déplacement du pouvoir décisionnel des législatifs vers les exécutifs. En effet, les possibilités d'intervention et d'influence des Parlements sont moindres lorsque les normes sont décidées au niveau intercantonal, d'où l'apparition d'un "déficit démocratique". Il est donc nécessaire de trouver un nouvel équilibre qui tient compte des rôles et compétences respectifs des Parlements et des Gouvernements, tout en préservant le principe de la séparation des pouvoirs.

Le but de 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 est de fixer les modalités d'adoption des conventions intercantionales et avec l'étranger (commissions interparlementaires) et de définir la manière dont les Parlements contrôlent l'activité d'organismes intercantonaux (commissions interparlementaires de contrôle).

La CoParl consiste en une révision totale de la Convention des conventions, en vigueur depuis 2002 dans les cantons de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud. Cette nouvelle convention a été élaborée par le Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) puis fondamentalement retravaillé par une commission

interparlementaire. Le projet final a été approuvé par le Conseil d'Etat le 22 février 2010. Le Comité de la CGSO a signé la CoParl le 5 mars 2010.

Le rapport explicatif du 5 mars 2010 fait partie intégrante du présent rapport. Le Conseil d'Etat y renvoie expressément. Le rapport explicatif expose en particulier les raisons d'une révision de la Convention des conventions (1. Introduction), la genèse et les travaux de révision (2. Révision de la Convention des conventions) et contient un commentaire article par article (3. Commentaire du projet de CoParl adopté le 5 mars 2010).

2. HISTORIQUE

En 1999, la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) a adopté des recommandations visant à améliorer la participation des Parlements à la politique intercantonale. En 2002, c'est l'entrée en vigueur de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger", communément appelée la "Conventions des conventions" (CDC). Mais l'expérience montre que la CDC se heurte à des lourdeurs et à la lenteur des processus. C'est pourquoi, en novembre 2004, un vade-mecum a été adopté par la CGSO dans le but de permettre une application plus efficace du texte de base, sans toutefois le remettre sur le métier.

Les nouveaux enjeux du fédéralisme dus à l'entrée en vigueur de la RPT ont également eu une grande influence pour la révision de la CDC. La loi prévoit que l'Assemblée fédérale peut obliger les cantons à collaborer en prévoyant une compensation des charges dans les neuf domaines prévus à l'article 48a de la Constitution fédérale. Les cantons ont donc dus élaborer un accord-cadre intercantonal (ACI) portant sur la collaboration intercantonale assorties d'une compensation des charges (24 juin 2005). L'examen de la comptabilité entre la CDC et l'ACI a rapidement montré des tensions entre les deux documents et la nécessité pour la CGSO de présenter une nouvelle convention.

Aux travaux préparatoires, initiés en 2005 par les Gouvernements, s'est adjoint une commission interparlementaire (CIP) composée de 42 députés représentant les six Grands Conseils impliqués dans cette Convention. Sous présidence neuchâteloise, la CIP a siégé à cinq reprises et a terminé ses travaux le 11 mars 2009.

3. ELEMENTS PRINCIPAUX DE LA COPARL

Par rapport à la CDC, la CoParl apporte les modifications principales suivantes:

- Instauration d'un Bureau interparlementaire de coordination, chargé principalement de l'échange d'information et de la coordination parlementaire relatifs aux affaires intercantionales et internationales remplaçant l'actuel forum des présidents des commissions des affaires extérieures n'ayant pas de rôle défini dans une convention;
- Les commissions interparlementaires deviennent un outil et non plus une obligation;
- Développement de nouveaux moyens de contrôle de gestion interparlementaire pour les commissions interparlementaires de contrôle portant sur les institutions intercantionales ou les organismes communs

- Précise que les Gouvernements informent au moins une fois par année les Parlements sur leur politique extérieure.

Les différents articles de la CoParl sont décrits de manière détaillée dans l'Annexe 2 – Rapport explicatif.

4. CLASSEMENT D'UN POSTULAT

En date du 28 juin 2006, votre Conseil a accepté le postulat du groupe socialiste 06.141 "Parlements en action" dont la teneur est la suivante:

Le Conseil d'Etat est invité à proposer, dans le cadre de la prochaine révision de la Convention des conventions, que les projets de conventions de niveau fédéral puissent être examinés par les parlementaires romands au cours de la phase de consultation, en vue de coordonner les prises de position des cantons de Suisse occidentale.

L'article 14 de la CoParl prévoit la possibilité d'appliquer la CoParl aux conventions de portées nationales. Le Conseil d'Etat propose donc le classement de ce postulat.

5. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat se félicite de voir aboutir les travaux de la CoParl. Dans un environnement marqué par la multiplication des conventions intercantionales, la CoParl doit permettre de garantir l'équilibre entre les attributions complémentaires des organes législatif et exécutif en matière de politique extérieure, ainsi qu'une participation adéquate de ces deux instances à l'adoption d'objets intercantonaux.

Le Conseil d'Etat vous propose de classer le postulat 06.141, intitulé "Parlements en action" et d'adopter le présent décret. portant adhésion du canton de Neuchâtel à la convention.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 26 avril 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
J.STUDER

La chancelière,
M. ENGHEBEN

Décret
Portant adhésion du canton de Neuchâtel à 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
intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger
(Convention sur la participation des Parlements, CoParl)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 48 de la Constitution fédérale

vu l'article 99 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 avril 2010,

décède:

Article premier Le canton de Neuchâtel adhère à 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 intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl).

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

²Le 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:

La présidente,

Les secrétaires,

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 intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)

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

(ci-après: les cantons contractants)

vu l'article 48 de la Constitution fédérale;
vu l'article 100 de la Constitution du Canton de Fribourg;
vu l'article 103 de la Constitution du Canton de Vaud;
vu l'article 38 de la Constitution du Canton du Valais;
vu l'article 56 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel;
vu l'article 99 de la Constitution de la République et Canton de Genève;
vu l'article 84 de la Constitution de la République et Canton du Jura;

désireux d'associer les Parlements de leurs cantons au processus d'élaboration et à l'exécution de leurs conventions intercantonales et de leurs traités avec l'étranger, et d'arrêter des règles communes sur leur élaboration, leur ratification, leur exécution et leur modification;

considérant que les termes désignant des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes;

conviennent de ce qui suit:

CHAPITRE PREMIER

Objet et cadre institutionnel

Objet de la
convention

Article premier La présente convention régit l'intervention des Parlements des cantons contractants dans la procédure d'élaboration, de ratification, d'exécution et de modification des conventions intercantonales et des traités avec l'étranger (ci-après: la convention intercantonale ou les conventions intercantonales).

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 (ci-après: commission des affaires extérieures).
Relations entre Parlements et Gouvernements	<p>Art. 3 ¹Le Gouvernement de chacun des cantons contractants informe régulièrement, mais au moins une fois par année, le Parlement de son canton sur ses activités en matière de politique extérieure.</p> <p>²Le rapport d'information du Gouvernement est renvoyé à l'examen de la commission des affaires extérieures qui, après avoir entendu le Gouvernement et s'être entouré de tous les renseignements utiles, propose au Parlement d'en prendre acte.</p> <p>³Lorsqu'un Parlement entend faire une proposition au Gouvernement de son canton, il procède en application de sa législation.</p>
Bureau interparlementaire de coordination 1. Composition et organisation	<p>Art. 4 ¹Le Bureau interparlementaire de coordination est composé d'un parlementaire et d'un suppléant par canton contractant, désignés selon la législation propre à chaque canton.</p> <p>²Le Bureau désigne son président à tour de rôle parmi ses membres et pour une période de deux ans</p> <p>³Le Bureau peut disposer d'un secrétariat administratif permanent dont les coûts sont répartis entre les cantons contractants en fonction de leur population.</p> <p>⁴Pour le reste, il s'organise lui-même et se dote d'un règlement.</p>
2. Rôle et compétences	<p>Art. 5 ¹Le Bureau interparlementaire de coordination assure l'échange d'information et la coordination parlementaire relatifs aux affaires intercantionales et internationales qui intéressent les cantons contractants.</p> <p>²Il établit et tient à jour la documentation sur la collaboration intercantonale et les conventions intercantionales qui lient les cantons contractants.</p> <p>³Il est l'interlocuteur interparlementaire de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (ci-après: CGSO) et des Conférences régionales spécialisées des chefs de département.</p> <p>⁴Le procès-verbal des séances du Bureau est adressé aux membres des commissions des affaires extérieures des cantons contractants.</p>
3. Information du Bureau	<p>Art. 6 ¹La CGSO et les Conférences régionales spécialisées des chefs de département informent le Bureau interparlementaire de coordination des conventions intercantionales qui sont en cours d'élaboration sous leur égide.</p> <p>²Les Gouvernements des cantons contractants informent le Bureau des autres conventions qui sont en cours d'élaboration.</p>

CHAPITRE 2

Procédure d'adoption et d'adhésion relative aux conventions intercantionales

Champ d'application	Art. 7 ¹ Les dispositions du présent chapitre sont applicables dans les cas où la conclusion ou la ratification d'une convention intercantonale est soumise à l'approbation du Parlement dans au moins deux des cantons contractants.
---------------------	---

²Ces dispositions sont applicables aux seuls cantons contractants dans lesquels la conclusion ou la ratification de la convention intercantonale est soumise à l'approbation du Parlement (ci-après: les cantons concernés), même si d'autres cantons contractants prennent part à la convention intercantonale.

³Chacun des cantons contractants prenant part à la convention intercantonale détermine en application de sa législation si la conclusion ou la ratification de la convention intercantonale en cause est soumise à l'approbation de son Parlement.

Transmission aux Parlements

Art. 8 ¹A l'issue du processus de négociation, le Gouvernement de chaque canton concerné transmet le projet de convention intercantonale au Parlement, en application de sa législation cantonale.

²Les Gouvernements des cantons concernés peuvent convenir que cette transmission sera le fait d'une Conférence régionale spécialisée des chefs de département ou de la CGSO.

Commission interparlementaire
1. Institution et compétence

Art. 9 ¹Les Parlements des cantons concernés constituent 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. Le Bureau interparlementaire de coordination en informe les Gouvernements des cantons concernés ou la Conférence.

²Le Bureau invite les bureaux des Parlements des cantons non parties à la présente convention à envoyer à la commission interparlementaire une délégation de sept représentants par canton dans lequel la conclusion ou la ratification de la convention intercantonale est soumise à l'approbation du Parlement. Ces représentants ont voix consultative.

³La commission interparlementaire peut prendre position sur le projet de convention intercantonale, dans un délai suffisant fixé par les Gouvernements des cantons concernés.

2. Fonctionnement

Art. 10 ¹La commission interparlementaire est convoquée par le secrétariat du Bureau interparlementaire de coordination.

²Les séances de la commission ne sont pas publiques. Ses membres sont astreints au secret de fonction.

³Lors de sa séance constitutive, la commission interparlementaire élit un président et un vice-président, qu'elle choisit dans la délégation de deux cantons différents. L'élection a lieu au premier tour à la majorité absolue, au second tour à la majorité relative.

⁴Le secrétariat de la commission interparlementaire et la conservation des archives sont assurés par le secrétariat du Bureau interparlementaire de coordination.

⁵La commission interparlementaire prend ses décisions à la majorité des députés présents des cantons concernés.

⁶La prise de position de la commission interparlementaire est communiquée aux Gouvernements des cantons concernés ou à la Conférence qu'ils désignent. Elle fait mention du résultat du vote au sein de chaque délégation cantonale.

⁷Les représentants des Gouvernements des cantons concernés ou de la Conférence participent aux séances de la commission interparlementaire, avec voix consultative. Le secrétariat du Bureau interparlementaire de coordination informe ces organes de la tenue de la commission interparlementaire et leur envoie, au moins un mois avant la séance, les propositions d'amendements.

⁸La commission interparlementaire peut se doter d'un règlement.

3. Retour
d'information et
nouvelles
propositions

Art. 11 ¹Les Gouvernements des cantons concernés ou la Conférence qu'ils ont désignée informent la commission interparlementaire de la suite donnée à sa prise de position avant la signature de la convention intercantonale.

²La commission interparlementaire peut, le cas échéant, formuler de nouvelles propositions portant sur les amendements déposés dans le cadre de sa prise de position.

Autres modes de
participation

Art. 12 ¹Sur préavis de leur commission des affaires extérieures, les bureaux des Parlements des cantons concernés peuvent renoncer à constituer une commission interparlementaire si la concertation permet de constater l'unanimité à ce propos. Ils en informent les Gouvernements des cantons concernés ou la Conférence.

²Dans ce cas, chaque Parlement ou sa commission compétente peut prendre position sur le projet de convention intercantonale, dans un délai suffisant fixé par les Gouvernements.

³Les Gouvernements des cantons concernés ou la Conférence qu'ils ont désignée informent les membres du Parlement ou de sa commission compétente de la suite donnée à leur prise de position avant la signature de la convention intercantonale.

Approbation

Art. 13 ¹Les conventions intercantionales sont soumises, après leur signature par les Gouvernements des cantons concernés, à l'approbation du Parlement, conformément à la législation propre à chaque canton.

²La prise de position de la commission interparlementaire ou du Parlement, respectivement de sa commission compétente, complétée par l'information des Gouvernements sur la suite qu'ils y ont donnée, est jointe au message adressé aux Parlements.

CHAPITRE 3

Conventions intercantionales de portée nationale élaborées au sein d'une Conférence suisse

Art. 14 Lorsque la Conférence des Gouvernements cantonaux ou une Conférence suisse des chefs cantonaux de département met en consultation un projet de convention intercantonale de portée nationale, la procédure prévue au chapitre 2 de la présente convention est applicable par analogie.

CHAPITRE 4

Contrôle de gestion interparlementaire

Principes

Art. 15 ¹En cas de convention créant une institution intercantonale ou une organisation commune, les cantons contractants conviennent de prévoir, dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, un contrôle de gestion interparlementaire de cette institution intercantonale ou de cette organisation commune.

²Le contrôle de gestion interparlementaire est exercé par une commission interparlementaire de contrôle composée de parlementaires provenant de chaque canton concerné.

³La composition et les compétences spécifiques de la commission interparlementaire de contrôle sont précisées dans la convention créant l'institution intercantonale ou l'organisation commune.

⁴Le contrôle de gestion interparlementaire porte dans tous les cas sur les points suivants:

- a) les objectifs stratégiques de l'institution intercantonale ou de l'organisation commune, et leur réalisation;
- b) la planification financière pluriannuelle;
- c) le budget et les comptes de l'institution intercantonale ou de l'organisation commune;
- d) l'évaluation des résultats obtenus par l'institution intercantonale ou de l'organisation commune.

⁵La commission interparlementaire de contrôle établit un rapport écrit, au moins une fois par an. Ce rapport est transmis aux Parlements des cantons concernés.

⁶Les compétences budgétaires et de contrôle des Parlements sont réservées.

⁷Le secrétariat de la commission interparlementaire de contrôle et la conservation de ses archives sont assurés par le secrétariat du Parlement du canton d'accueil.

⁸La commission interparlementaire de contrôle peut se doter d'un règlement de fonctionnement.

Compétences
générales de la
commission
interparlementaire
de contrôle

Art. 16 ¹La commission interparlementaire de contrôle peut adresser des interpellations, des résolutions ou des postulats aux Gouvernements concernés ou à la Conférence qu'ils ont désignée, par l'intermédiaire de l'organe exécutif de l'institution intercantonale ou de l'organisation commune.

²Chaque membre peut déposer par écrit une proposition tendant à l'adoption d'une interpellation, d'une résolution ou d'un postulat.

³Toute proposition est portée à l'ordre du jour pour être débattue.

⁴La proposition est adoptée si elle recueille la majorité des votants.

Interpellation

Art. 17 L'interpellation est une demande d'explication motivée sur tout objet relevant de la compétence de l'organe exécutif.

Résolution

Art. 18 La résolution est une déclaration ou un vœu à l'intention de l'organe exécutif ou, par son intermédiaire, d'une autre instance, sur tout objet relevant de la compétence de l'organe exécutif.

Postulat

Art. 19 ¹Le postulat charge les Gouvernements concernés ou la Conférence qu'ils ont désignée d'examiner l'opportunité d'adopter un acte ou de prendre une mesure sur tout objet relevant de la compétence de l'organe exécutif.

²L'organe exécutif adresse à la commission interparlementaire de contrôle, dans un délai de six mois, un rapport indiquant la manière dont les Gouvernements concernés ou la Conférence qu'ils ont désignée ont donné suite au postulat ou les raisons pour lesquelles ils n'entendent pas y donner suite.

CHAPITRE 5

Dispositions finales

- Adhésion **Art. 20** ¹La présente convention est ouverte à l'adhésion de tous les cantons.
- ²L'adhésion à la présente convention vaut, le cas échéant, dénonciation de 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, du 9 mars 2001, pour la date de son entrée en vigueur.
- Entrée en vigueur **Art. 21** ¹La présente convention entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit l'adhésion de cinq cantons parties à la convention précitée du 9 mars 2001.
- ²Pour les cantons qui y adhèrent ultérieurement, la convention entre en vigueur à leur égard le premier jour du deuxième mois qui suit leur déclaration d'adhésion.
- ³La présente convention sera portée à la connaissance du Conseil fédéral à son entrée en vigueur. Il en ira de même des déclarations d'adhésion ultérieures.
- Durée, modification **Art. 22** ¹La présente convention est conclue pour une durée indéterminée.
- ²Lorsqu'un ou plusieurs cantons entendent proposer des modifications à la convention, celles-ci sont soumises à une commission interparlementaire désignée conformément à l'article 9.
- ³La commission interparlementaire prend position sur ces propositions de modification selon le mode de délibération défini à l'article 10.
- ⁴Lorsque les cantons contractants s'accordent sur une modification de la présente convention, elle est soumise à l'approbation de leurs Parlements.
- Dénonciation **Art. 23** ¹La présente convention peut être dénoncée en tout temps moyennant préavis de douze mois.
- ²Le canton qui dénonce la convention porte cette information à la connaissance du Conseil fédéral.
- ³La convention reste en vigueur entre les cantons qui ne l'ont pas dénoncée aussi longtemps que ceux-ci sont au nombre de deux au moins.

Ainsi adopté par les représentants des Gouvernements parties à la 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 (Convention des conventions)

le 5 mars 2010, à Genève.

Pour les cantons:

Pour le canton de Fribourg

Beat Vonlanthen
Conseiller d'Etat

Pour le canton de Vaud

Pascal Broulis
Conseiller d'Etat

Pour le canton du Valais

Claude Roch
Conseiller d'Etat

Pour le canton de Neuchâtel

Frédéric Hainard
Conseiller d'Etat

Pour le canton de Genève

Pierre-François Unger
Conseiller d'Etat

Pour le canton du Jura

Charles Juillard
Ministre

**Convention
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)
du 5 mars 2010**

Rapport explicatif

1. INTRODUCTION

**1.1 Compétences des Gouvernements et des Parlements
en matière d'affaires extérieures**

Les Gouvernements et les Parlements disposent de compétences complémentaires en matière de politique extérieure. Historiquement et de manière générale, si les conventions administratives (ou "contrats administratifs", cf. par ex art. 121 al. 3 Cst. VD) sont du ressort des Gouvernements, les conventions législatives (ou "concordats") que les cantons passent entre eux sont soumises à l'approbation de leurs Parlements (art. 100, al. 1 Cst. FR; art. 103, al. 2 Cst. VD; art. 38, al. 2 Cst. VS; art. 56, al. 1, 70, al. 2 Cst. NE; art. 99 Cst. GE; art. 84, lit. b Cst. JU), à moins de compétences déléguées aux Gouvernements dans un texte approuvé par les Parlements. Par contre, la phase d'élaboration des conventions, soit leur négociation, est traditionnellement l'affaire exclusive des Gouvernements (art. 114, al. 2 Cst. FR; art. 55, al. 3 Cst. VS; art. 70, al. 1 Cst. NE). Dans ce schéma, le rôle des Parlements se limite à approuver ou à ne pas approuver les textes, sans avoir la possibilité de participer à leur élaboration. Cela tient au fait que la convention intercantonale est l'expression d'un consensus entre plusieurs volontés. L'aboutissement d'un tel consensus n'est pas en premier lieu le résultat du processus décisionnel intracantonal, mais celui d'une procédure hétéronome, soumise au jeu des forces intercantionales en présence (cf. K. Nuspliger, "La participation des Parlements cantonaux au processus décisionnel en politique européenne", in "Entre adhésion à l'UE et voie bilatérale: réflexions et besoin de réformes du point de vue des cantons", Conférence des Gouvernements cantonaux (éd.), Schulthess, 2006, p. 37).

Au cours de ces dernières années, le développement de la politique extérieure et la multiplication des conventions intercantionales ont entraîné un certain déplacement du pouvoir décisionnel des législatifs vers les exécutifs. En effet, par rapport au processus d'élaboration de la législation cantonale à proprement parler, les possibilités d'intervention et d'influence des Parlements sont moindres lorsque les normes sont décidées au niveau intercantonal (K. Nuspliger, op. cit., p. 36). Dans ce contexte, il est souvent question de "déficit démocratique". Il faut toutefois relever que, si le Parlement est parfois qualifié de premier représentant de la volonté populaire (cf. art. 94 Cst. FR; art. 91 Cst. VD; art. 82, al. 1 Cst. JU), Parlement et Gouvernement jouissent de la même légitimité démocratique puisqu'ils sont l'un et l'autre élus par le peuple.

En définitive, le critère déterminant dans la répartition des tâches entre Gouvernement et Parlement est celui de l'adéquation entre l'organe et la fonction. Chaque organe doit assumer les tâches qui correspondent à son rôle constitutionnel et à ses capacités particulières. Il appartient au Parlement, fort de sa légitimité primaire, de prendre les

décisions de principe démocratiques, soit d'assumer le pilotage stratégique de l'action étatique. De son côté, le Gouvernement doit disposer de la marge de manœuvre qui lui est nécessaire pour mener à bien ses missions, raison pour laquelle il convient de se garder de toute ingérence dans les affaires relevant de ses compétences. L'influence que peut exercer le Parlement porte sur les grands principes et passe par le débat public. Davantage de démocratie signifie également davantage de discussion. Il faut du temps pour négocier des compromis et dégager une majorité parlementaire. En d'autres termes, le renforcement de la légitimité démocratique en matière de politique extérieure ne peut se faire qu'au prix d'une certaine perte d'efficacité. Il existe une tension inhérente entre légitimité et efficacité. Il s'agit de trouver des solutions qui conjuguent au mieux les avantages des deux principes. Autrement dit, en considération du fait que les collaborations intercantionales et transfrontalières sont souvent caractérisées par leur complexité et le rythme soutenu des décisions à prendre, il est nécessaire d'assurer la participation du Parlement au processus décisionnel en matière de politique extérieure, tout en veillant à ce que cette participation se concentre sur l'essentiel et puisse être mise en œuvre de la manière la plus simple possible (K. Nuspliger, op. cit., p. 46).

1.2 Adoption et mise en œuvre de la Convention des conventions

Confrontés à une augmentation du nombre des conventions intercantionales, qui plus est dans des domaines toujours plus vastes, les Parlements ont ressenti la nécessité d'aménager un mode de participation qui aille au-delà de l'alternative acceptation/refus d'une convention rédigée de toutes pièces. Un nouvel équilibre devait être trouvé, qui tienne mieux compte des rôles et compétences respectifs des Parlements et des Gouvernements, tout en préservant le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, de même que l'attribution constitutionnelle du pouvoir législatif aux Parlements et du pouvoir exécutif aux Gouvernements.

En 1999, la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) a ainsi adopté des recommandations visant à améliorer la participation des Parlements à la politique intercantonale. Par la suite, sur l'impulsion du Forum interparlementaire romand (FIR), plate-forme fondée en 1996 et ayant pour but un échange entre députés romands sur des problématiques intercantionales, la CGSO, avec une commission interparlementaire, a rédigé 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", communément appelée "Convention des conventions" (ci-après: CDC). Cette Convention, conclue le 9 mars 2001, est entrée en vigueur le 23 avril 2002. Elle fixe les modalités d'adoption des conventions et définit la manière dont les Parlements contrôlent l'activité d'organismes intercantonaux, grâce à des commissions interparlementaires de contrôle.

En lien avec le Forum des Présidents des commissions des affaires extérieures, qui organise les travaux des Commissions interparlementaires, la procédure instituée a été appliquée aux conventions suivantes:

- Révision du concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité;
- Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin);
- Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (concordat latin sur la détention pénale des adultes);
- Convention intercantonale du 9 décembre 2002 sur la création et l'exploitation du Gymnase intercantonal de la Broye et ses décrets d'adhésion;
- Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et Convention scolaire romande du 21 juin 2007;
- Convention intercantonale du 17 décembre 2008 sur l'hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais.

Les premiers cas d'application de la CDC ont mis en évidence la lourdeur et la lenteur des processus, prévoyant pour toute conclusion ou modification de convention intercantonale la réunion d'une commission interparlementaire de sept députés par canton et ce indépendamment de l'importance matérielle des dispositions de l'accord en cause. Les Parlements et leurs organes ont ressenti la nécessité de disposer de formes simplifiées de participation lors de l'examen de certaines conventions qui ne justifient pas la mise en œuvre de processus aussi lourds. La pratique a aussi mis en évidence l'impraticabilité de certains mécanismes. Pour fournir une réponse à ces attentes et donner une souplesse à la CDC sans pour autant la remettre sur le métier peu de temps après son entrée en vigueur, un vade-mecum a été validé par la CGSO le 26 novembre 2004.

L'interprétation contenue dans le vade-mecum a permis une mise en œuvre compatible avec les impératifs de la pratique, mais elle s'éloignait en partie du texte de la Convention des conventions. L'article 4, relatif à la consultation d'un organe parlementaire sur les lignes directrices du mandat de négociation s'est ainsi révélé inapplicable dans la pratique. Le vade-mecum prévoyait que la consultation des commissions chargées de traiter des affaires extérieures pouvait être remplacée par le rapport d'information périodique qu'adresse le Gouvernement au Parlement sur sa politique extérieure, au sens de l'article 3 de la CDC.

Le vade-mecum s'écartait également du texte de l'article 5 de la CDC, qui précise les conditions auxquelles une commission interparlementaire doit être instituée. Le vade-mecum interprétait cette disposition en ce sens que la commission interparlementaire était considérée comme un instrument mis à la disposition des Parlements. Ainsi, les Commissions chargées de traiter des affaires extérieures pouvaient, par l'intermédiaire du Forum des Présidents, renoncer à l'unanimité à instituer une commission interparlementaire, selon l'importance des enjeux.

1.3 Compatibilité de la Convention des conventions avec l'accord-cadre intercantonal (ACI): avis de droit du Professeur Auer

Les Chambres fédérales ont adopté le 3 octobre 2003 la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Cette loi a notamment pour but de garantir une compensation des charges équitable entre les cantons. Sa section 4 (art. 10 à 17) traite de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. La loi prévoit (art. 14) que l'Assemblée fédérale peut obliger les cantons à collaborer en prévoyant une compensation des charges dans les neuf domaines

prévus à l'article 48a Cst.. Elle oblige les cantons à élaborer un accord-cadre intercantonal (ACI) portant sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. La Conférence des Gouvernements cantonaux a donné suite à l'injonction de la PFCC et a adopté l'ACI le 24 juin 2005.

La question de la compatibilité entre la Convention des conventions et l'ACI s'est rapidement posée. Sur mandat de la CGSO, le Prof. Auer a rendu un avis de droit qui a mis en évidence certaines tensions entre ces deux conventions. Cet avis de droit a également émis des réserves quant à l'interprétation de certaines dispositions de la CDC donnée dans le vade-mecum, en particulier ses articles 4 et 5.

2. RÉVISION DE LA CONVENTION DES CONVENTIONS

2.1 Elaboration de l'avant-projet

Au vu notamment des conclusions de l'avis de droit du Prof. Auer, la CGSO a décidé d'entreprendre une révision de la CDC. A la fin de l'année 2005, elle a chargé un groupe de travail, comprenant des représentants des secrétariats généraux des Parlements et des collaborateurs d'administrations cantonales d'examiner les modifications à apporter à

la CDC. Son mandat consistait en la prise en compte des remarques émises par le Prof. Auer dans son avis de droit et la mise en œuvre de manière adéquate de la séparation fonctionnelle et organique des pouvoirs.

L'examen des modifications à apporter à la CDC pour y intégrer la flexibilité qui avait guidé la rédaction du vade-mecum, l'adapter aux expériences réalisées depuis son entrée en vigueur et tenir compte de l'existence de l'accord-cadre intercantonal (ACI) a rapidement convaincu le groupe de travail que leur ampleur justifiait la rédaction d'une nouvelle Convention.

Le 9 juin 2006, le Comité de la CGSO a pris acte du projet de "Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'adoption et de l'exécution des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger" (Convention sur la participation des Parlements, CoParl) et de son rapport explicatif. Début 2007, le projet a été soumis à consultation auprès des Gouvernements cantonaux signataires de la CDC. Le projet présenté a été unanimement salué.

2.2 Travaux de la Commission interparlementaire (CIP)

Fin août 2007, la CGSO a transmis l'avant-projet de CoParl aux six Parlements parties à la CDC. Saisies de cet avant-projet, les commissions des affaires extérieures, par leurs Présidents, ont décidé de créer une commission interparlementaire (CIP), afin d'examiner et d'amender le projet transmis par les Gouvernements.

Au total, la CIP a siégé à cinq reprises et a achevé ses travaux le 11 mars 2009. La CGSO a été invitée à assister aux quatre dernières séances.

Les modifications principales à l'avant-projet de CoParl, proposées par la CIP dans son rapport du 11 mars 2009 ci-annexé, peuvent se résumer comme suit:

Art. 2: maintien dans la CoParl de l'exigence figurant actuellement dans la CDC pour les Parlements cantonaux de disposer d'une commission chargée de traiter les affaires extérieures. Cette disposition ne figurait pas dans l'avant-projet de la CGSO.

Art. 3: maintien dans la CoParl de l'exigence figurant dans la CDC pour les Gouvernements d'informer les Parlements sur les affaires extérieures, notamment par le biais d'un rapport annuel. Cette disposition ne figurait pas dans l'avant-projet de la CGSO.

Art. 4-6: création d'un Bureau interparlementaire de coordination, pouvant disposer d'un secrétariat.

Art. 11: information de la CIP par les Gouvernements de la suite donnée à ses propositions trois mois avant la signature d'une convention intercantonale. Le projet de la CGSO reprenait le texte initial de la CDC, en vertu duquel les Gouvernements informent la CIP au plus tard au moment de la signature de la convention.

Art. 14: application de la CoParl par analogie aux procédures d'adoption de conventions intercantionales de portée nationale, soit durant la période de consultation des Gouvernements cantonaux. L'avant-projet, suivant en cela les conclusions de l'avis de droit du Prof. Auer, prévoyait d'exclure l'applicabilité de la CoParl pour les procédures d'adoption de telles conventions.

Art. 15: maintien du contenu de l'article 8 actuel de la CDC, qui spécifie expressément les missions spécifiques du contrôle de gestion interparlementaire. L'avant-projet ne réglait que le principe du contrôle interparlementaire afin de laisser davantage de latitude pour préciser de cas en cas l'étendue et le contenu du contrôle d'une institution donnée.

Art. 16-19: introduction d'instruments de contrôle sur les institutions intercantionales, sur le modèle de ceux disponibles dans certains Parlements cantonaux (interpellation, résolution, postulat, motion).

2.3 Projet définitif et information de la suite donnée à la prise de position de la CIP

Lors de son examen de l'avant-projet de CoParl, la CIP a procédé à de nombreux ajouts et modifications. Le projet amendé a été soumis une première fois de mi-mai à fin août aux Gouvernements parties pour consultation, puis une deuxième fois, sur la base de prises de position des Gouvernements, au cours du mois d'octobre 2009.

Suite à son adoption par les Gouvernements cantonaux, le projet définitif de CoParl a été soumis à la CIP, conformément à la procédure prévue par l'art 5 al. 4 de la CDC, en décembre 2009.

Ce projet définitif de CoParl reprenait dans une très large mesure les propositions émises par la CIP. Sur deux points (retour d'information, art. 11, et droit de déposer des motions dans le cadre du contrôle de gestion interparlementaire), il n'a pas retenu les propositions de la CIP (cf. 2.2 ci-avant).

Suite à une séance de la CIP du 8 février 2010, une proposition de modification de l'article 11 a été formulée à l'attention de la CGSO, consistant à modifier le terme "au plus tard lors de la signature" par "avant la signature". Cette proposition a recueilli l'adhésion des Gouvernements. La CIP a déposé une seconde proposition d'amendement à cet article, consistant à préciser dans une seconde phrase la possibilité pour une CIP de formuler le cas échéant de nouvelles propositions, sur le modèle de l'art. 5 al. 4 CDC. Le contenu matériel de cet amendement est repris dans le projet final, mais avec la précision que les nouvelles propositions ne peuvent toucher que des articles ayant fait l'objet de propositions d'amendements non retenus par les Gouvernements.

3. COMMENTAIRE DU PROJET DE COPARL ADOPTE LE 5 MARS 2010

3.1 Introduction

Par rapport à la CDC, la CoParl apporte les modifications principales décrites ci-après.

Sur proposition de la CIP, un Bureau interparlementaire est créé, afin de renforcer la coordination entre Parlements et Gouvernements (art. 4 à 6).

Les commissions interparlementaires deviennent un véritable outil à disposition des Parlements, au service de l'objectif de la participation de l'autorité législative à l'élaboration du droit intercantonal et transfrontalier (art. 7ss CoParl). S'agissant d'un outil et non d'une obligation, les Parlements doivent pouvoir y renoncer, non seulement pour les conventions administratives et techniques, mais aussi en fonction d'autres critères tels que l'importance de la matière, la présence d'enjeux politiques, le degré d'avancement des travaux, les impératifs externes (délais prévus par le droit fédéral), les considérations financières, etc..

Egalement sur proposition de la CIP, des nouveaux instruments de contrôle sur les institutions intercantionales sont prévus, sur le modèle de ceux disponibles dans certains Parlements cantonaux: interpellations, résolutions, postulats (art. 16 à 19).

Enfin, afin de permettre une mise en œuvre adéquate de la séparation fonctionnelle et organique des pouvoirs, le projet renonce à reprendre le contenu de l'article 4 de la CDC, relatif à la consultation d'un organe parlementaire sur les lignes directrices du mandat de négociation. Cette disposition, impraticable, n'a jamais été appliquée, ce que

reconnaissait déjà le vade-mecum (cf. 1.2 ci-avant). Il appartient en effet au Gouvernement de développer des initiatives et des stratégies, de présenter des concepts, d'assumer des tâches de coordination et, lorsque les négociations sont complexes, d'unir le sort de plusieurs dossiers afin de défendre efficacement les intérêts du canton. Conformément au principe dit de "l'adéquation de l'organe", cette tâche doit être laissée au pouvoir exécutif. Les constitutions cantonales reconnaissent d'ailleurs explicitement que les Gouvernements représentent les cantons dans leurs relations avec l'extérieur (art. 114, al. 1 Cst. FR; art. 121, al. 1 Cst. VD; art. 55, al. 3 Cst. VS; art. 74, lit. b Cst. NE; art. 128, al. 1 Cst. GE; art. 89, al. 3 Cst. JU). Cela implique que la négociation de conventions intercantionales est de leur ressort. Par ailleurs, le fonctionnement des commissions parlementaires ou interparlementaires n'est pas adapté au pilotage de négociations (K. Nuspliger, op. cit., p. 61). Les Parlements sont en effet des organes à structure complexe et le processus décisionnel y prend du temps.

3.2 Commentaire par article

Titre

Sur proposition de la CIP, le titre contient une énumération exhaustive des différentes étapes dans lesquelles les Parlements sont consultés en matière de conventions intercantionales ("élaboration", "ratification", "modification").

CHAPITRE PREMIER

Le titre proposé par la CIP, "Objet et cadre institutionnel" correspond mieux à la nouvelle découpe proposée par la CIP et a donc été retenu.

Article premier

L'article premier décrit l'objet d'intervention des Parlements cantonaux.

Article 2

Cet article reprend la teneur de la CDC. Il stipule que le Parlement de chacun des cantons contractants désigne selon les règles qui lui sont propres une Commission chargée de traiter des affaires extérieures. Bien que cet aspect soit du ressort de l'organisation cantonale interne et que la CDC ait déjà déployé ses effets en la matière, vu que tous les cantons contractants sont dotés de telles commissions, il a semblé nécessaire à la CIP de conserver cet aspect dans la CoParl, de façon à assurer une organisation semblable entre cantons parties à la CoParl.

Article 3

Le projet reprend la proposition de la CIP de maintenir, comme c'est le cas avec la CDC, un article relatif aux relations entre Parlements et Gouvernements, notamment en matière d'information. La teneur de cet article reprend en partie l'art. 3 de la CDC, tout en fixant la périodicité du rapport d'information du Gouvernement au Parlement à un rythme au moins annuel. Bien que cet article relève en fait de l'organisation cantonale interne, il établit de la sorte une pratique d'information unifiée entre cantons parties à la CoParl.

Articles 4 et 5

Sur proposition de la CIP, les articles 4 et 5 introduisent un Bureau interparlementaire de coordination, en fixent la composition, l'organisation (art. 4), ainsi que le rôle et les compétences.

Le Bureau interparlementaire de coordination, qui devrait permettre d'améliorer la coordination entre Parlements durant les processus d'adoption de conventions intercantionales, est appelé à remplacer le Forum des Présidents des commissions des affaires extérieures et à devenir l'interlocuteur interparlementaire des Gouvernements et

des conférences spécialisées entre cantons. Sa composition (un parlementaire et un suppléant par canton) lui assure une représentativité adéquate, tout comme la présidence, dont la durée est portée à deux ans. Ce Bureau interparlementaire de coordination ne remplace pas les commissions interparlementaires; il n'a par exemple pas la compétence de renoncer à l'instauration d'une commission interparlementaire. Il est prévu que le Bureau interparlementaire de coordination puisse disposer d'un secrétariat administratif permanent, qui centralisera l'information et offrira un soutien aux parlementaires impliqués dans les coopérations intercantionales. Le terme de secrétariat "administratif" se comprend en lien avec les compétences non pas décisionnelles du Bureau interparlementaire, mais de coordination. Ce secrétariat représentera le pendant sur le plan interparlementaire des secrétariats de la CGSO et des conférences spécialisées de Suisse occidentale.

Article 6

A la suite des deux articles précédents, l'art. 6 règle l'échange d'information entre, d'une part, la CGSO et les conférences régionales spécialisées des chefs de département et, d'autre part, le Bureau interparlementaire de coordination. Il spécifie également que les Gouvernements des cantons contractants informent le Bureau au sujet des autres conventions qui sont en cours d'élaboration, soit les conventions où tous les cantons parties à la CoParl ne sont pas concernés (exemple: convention entre deux cantons).

Les articles 4 à 6 permettent donc de doter les Parlements d'un instrument de coordination permanent, qui leur permettra de suivre sous l'angle intercantonal le développement des conventions, leur fera gagner en efficacité et en vue d'ensemble et profitera, en fin de compte, à la collaboration intercantonale dans son ensemble.

CHAPITRE 2

La procédure législative interne à un canton permet au Parlement d'amender les projets de loi que lui soumet le Gouvernement. Cette faculté disparaît lorsque le Parlement est appelé à donner son approbation à une convention intercantonale négociée par le Gouvernement. La participation des Parlements dans la procédure d'adoption, telle qu'elle est prévue dans les dispositions du chapitre 2, est destinée à compenser ce qui a été qualifié de "déficit démocratique". Les dispositions regroupées sous ce chapitre énoncent la manière dont les Parlements peuvent intervenir dans le processus d'adoption d'une convention intercantonale.

Le projet de CoParl confirme l'importance de la commission interparlementaire (CIP) comme vecteur de la participation des Parlements à la procédure d'adoption de conventions intercantionales. Les expériences faites avec la CDC ont été concluantes. Les amendements proposés par les commissions interparlementaires ont pu être intégrés dans les conventions examinées (par ex. révision du concordat sur les entreprises de sécurité, concordat sur la détention pénale des mineurs, concordat sur la détention pénale des adultes). La constitution d'une CIP est conçue comme la règle générale. Toutefois, afin d'introduire dans la Convention la flexibilité voulue par le vademecum, le projet de CoParl permet d'y renoncer en faveur d'un mode de participation plus léger.

Article 7

La CoParl vise à régler la participation des Parlements au processus d'adoption d'une convention intercantonale dans les domaines qui, s'ils étaient traités dans un cadre purement cantonal, relèveraient de la compétence du Parlement. La CoParl n'a pas pour effet d'étendre les compétences d'un Parlement à des domaines pour lesquels il n'est pas compétent en droit cantonal. En effet, lorsque le Gouvernement entreprend des négociations dans un domaine où il est seul compétent (et où la convention n'est donc pas soumise à l'approbation du Parlement) – par exemple parce que cette compétence

est attribuée au Gouvernement par la constitution cantonale ou que le Parlement l'a lui a déléguée dans une loi –, il n'y a plus de place pour une intervention du Parlement sur le plan intercantonal. L'article 7 précise ce cas de figure en énonçant que le chapitre 2 est applicable aux seuls cantons contractants dans lesquels la conclusion ou la ratification de la convention intercantonale est soumise à l'approbation du Parlement. Il appartient à chaque canton de déterminer de cas en cas si la convention intercantonale en voie d'élaboration relève de la compétence exclusive du Gouvernement ou si elle nécessite l'approbation du Parlement.

C'est la participation des Parlements qui est l'objet de la CoParl et non celle du peuple. Pour cette raison, le critère déterminant retenu est la nécessité d'une approbation par le Parlement et non pas la possibilité d'un référendum comme cela était le cas dans la CDC.

Article 8

Le respect des compétences des Gouvernements en matière de négociation de conventions intercantionales impose d'attendre la fin du processus de négociation avant de permettre une transmission aux Parlements. Le processus de négociation aboutit à la rédaction d'un projet de convention sur lequel les Gouvernements sont tombés d'accord. L'article 8 prévoit qu'à ce moment, avant d'adopter formellement la convention, les Gouvernements transmettent le projet de convention au Bureau de leur Parlement respectif.

La pratique enseigne que les conventions intercantionales sont fréquemment négociées non plus entre Gouvernements, mais au sein de Conférences spécialisées, réunissant les Chefs de département concernés, voire au sein de la CGSO. Dans de tels cas, il faut reconnaître aux Gouvernements – agissant par l'intermédiaire des Chefs de départements réunis au sein de la Conférence – la possibilité de confier au Président de la Conférence spécifique la transmission du projet de convention intercantonale aux Bureaux des Parlements des cantons concernés. Tel est l'objet de l'alinéa 2.

Article 9

Aux termes de l'article 9, les Parlements constituent une CIP, composée des seuls représentants des cantons dans lesquels la convention intercantonale en question est soumise à l'approbation du Parlement.

La présente Convention est également applicable lorsque des cantons qui ne sont pas parties à la CoParl participent à l'élaboration d'une convention intercantonale. L'article 9, alinéa 2 permet dès lors aux cantons concernés d'associer aux travaux de la commission interparlementaire des représentants des Parlements de ces cantons tiers, pour autant que, selon leur législation propre, la convention en discussion doive être soumise au Parlement pour approbation. Ces représentants ont voix consultative.

Article 10

L'article 10 énonce quelques règles générales d'organisation. La CIP est convoquée par le secrétariat du Bureau interparlementaire de coordination. La CIP prend ses décisions à la majorité des députés présents des cantons concernés. A l'issue des travaux de la CIP, sa prise de position fait l'objet d'un rapport aux Gouvernements dans lequel figure le résultat du vote au sein de chaque délégation cantonale. Dans un souci de simplification des procédures, l'article 10 prévoit que la CIP peut aussi transmettre sa prise de position directement à la Conférence désignée par les Gouvernements.

L'al. 7 règle la question de la participation des représentants des Gouvernements des cantons concernés ou de la Conférence aux séances de la commission interparlementaire, en leur donnant une voix consultative. Cet alinéa prévoit que les Gouvernements reçoivent au moins un mois avant la séance les propositions

d'amendements. Ce délai d'ordre a pour objectif de permettre aux Exécutifs de préparer au mieux les séances de commission. Il n'empêche pas le dépôt en séances de CIP de propositions d'amendements, notamment dans le but de rechercher des compromis.

Article 11

Après réception de la prise de position de la CIP, les Gouvernements peuvent adopter définitivement le texte de la convention. Ils informent la CIP de la suite qu'ils ont donnée à sa prise de position.

Cet article règle en premier lieu le retour d'information que les Gouvernements des cantons concernés ou la Conférence qu'ils ont désignée doivent rendre aux membres de la commission interparlementaire, au sujet de la suite donnée à sa prise de position. Il stipule que ce retour doit se faire avant la signature de la convention intercantonale. La signature constitue le moment où le texte de la convention est arrêté définitivement.

Les Parlements doivent disposer de suffisamment de temps entre cette information et la signature d'une convention. Si, à ce stade, il n'est plus question de procéder à une nouvelle phase de consultation, ni à une nouvelle discussion article par article d'un projet, la CIP doit pouvoir exprimer son avis à l'attention des Gouvernements, en particulier si elle ne peut adhérer à un projet de convention. A ce stade, seules les dispositions ayant donné lieu à des propositions d'amendements qui n'ont pas été retenues par les Gouvernements dans le projet final peuvent faire l'objet de nouvelles propositions. Tel est le sujet de l'alinéa 2 de cette disposition.

Article 12

Si la voie de la CIP est à privilégier pour assurer la participation des Parlements au processus d'adoption d'une convention intercantonale, il est opportun de prévoir des règles plus souples applicables de manière subsidiaire. En effet, il est impraticable de constituer une CIP – qui demeure un outil relativement lourd à manier – pour toute convention ou modification de convention, aussi peu importantes soient-elles. On pense en particulier à des modifications mineures ou techniques, ou encore rendues nécessaires par l'évolution du droit fédéral.

En cas de renonciation à une CIP, décidée par les Bureaux des Parlements à l'unanimité, sur préavis des commissions des affaires extérieures, chaque Parlement ou sa commission compétente peut prendre individuellement position sur le projet de convention intercantonale.

Par analogie à l'art. 11 al. 1, l'al. 3 prévoit que les Gouvernements des cantons concernés ou la Conférence qu'ils ont désignée informent les membres du Parlement ou de sa commission compétente de la suite donnée à leur prise de position avant signature de la convention intercantonale.

Article 13

L'approbation par le Parlement de la convention dans son texte définitif adopté par les Gouvernements, après avoir pris connaissance de la prise de position de la CIP ou de sa commission parlementaire compétente, relève du droit cantonal. Pour permettre aux Parlements de disposer de l'information la plus complète possible, il est prévu que la prise de position de la CIP, respectivement des Parlements ou des CAE, soit jointe au message adressé aux Parlements, complété par l'indication de la manière dont les Gouvernements en ont tenu compte.

CHAPITRE 3

Article 14

Sur proposition de la CIP, la CoParl pourra être appliquée à une consultation portant sur un accord de portée nationale.

L'avis de droit du Prof. Auer a relevé que de telles conventions - rares en pratique - dépassent manifestement le cadre régional dans lequel et pour lequel a été conçue la CDC actuelle. Il s'avère en premier lieu que les cantons parties à la CDC ne peuvent juridiquement imposer leur procédure à une majorité de cantons non parties. Par ailleurs, l'élaboration de conventions intercantionales de portée nationale est en pratique souvent liée à des impératifs de calendrier ne permettant pas à la minorité des cantons parties à la CDC d'imposer une prolongation de la procédure. Enfin, l'objectif recherché par la mise en œuvre d'une commission interparlementaire – soit la participation des Parlements dans le cadre de l'élaboration du droit intercantonal et transfrontalier – ne peut pas être atteint dans ce cadre. En effet, les propositions éventuelles de la commission interparlementaire, relayées au sein d'une arène nationale (en principe une conférence intercantonale de portée nationale), risquent fort de se voir minorisées et dès lors ne pas pouvoir être intégrées dans un projet de convention donné. Enfin, l'objectif parallèle qui est, de par l'intégration précoce des Parlements, de préparer la procédure de ratification parlementaire, ne pourrait pas être atteint non plus.

Au vu de la volonté fermement exprimée de la CIP, les Gouvernements ont cependant adhéré à sa proposition d'introduire une telle disposition dans la CoParl. Compte tenu des difficultés pratiques énumérées ci-avant, il appartiendra aux Parlements de veiller à pouvoir répondre dans les brefs délais inhérents à la procédure d'adoption des textes intercantonaux de portée nationale.

CHAPITRE 4

Article 15

L'article 15 al. 1^{er} énonce le principe que toute convention qui crée une institution intercantonale ou une organisation commune doit prévoir un contrôle interparlementaire. Il précise que cette haute surveillance parlementaire doit être confiée à une commission interparlementaire. Le contrôle de gestion interparlementaire s'entend comme une activité exercée par les Parlements dans le cadre de leurs activités de haute surveillance sur les institutions ou les organisations. Cette activité de haute surveillance ne peut par nature pas être déléguée.

Cette disposition reprend la teneur de l'art. 8 de la CDC et spécifie la mission du contrôle interparlementaire. Ce dernier porte sur les objectifs stratégiques de l'institution intercantonale ou de l'organisation commune et leur réalisation; sa planification financière pluriannuelle; son budget et ses comptes; ainsi que l'évaluation des résultats obtenus.

L'avant-projet de CoParl soumis à la CIP réservait les dispositions de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI) relatives aux commissions de gestion interparlementaires. La CIP a proposé de supprimer cette disposition. La CGSO a adhéré à cette proposition, même si, sur le plan juridique, il faut relever que les articles 15 et 16 de l'ACI, en tant que normes figurant dans un accord intercantonal de portée nationale, l'emportent sur les articles 15 et ss CoParl.

Article 16 à 19

Les articles 16 à 19 définissent les compétences générales de la commission interparlementaire de contrôle. Ces dispositions introduisent des instruments de contrôle sur les institutions intercantionales (par ex HES-SO), sur le modèle de ceux disponibles dans les Parlements cantonaux. La systématique et la portée des instruments sont tirées de la législation vaudoise.

Ces dispositions figurent dans la CoParl sur proposition de la CIP. En disposant de l'interpellation, de la résolution et du postulat, les commissions interparlementaires de contrôle auront ainsi des compétences de portée semblable à celles qui existent dans certains des Parlements des cantons parties. Les différences entre les cantons ont obligé la CIP à définir précisément la nature et la portée de chaque instrument.

Initialement, la CIP avait proposé d'y adjoindre la motion, instrument contraignant, qui a pour objet de charger l'organe exécutif de présenter une réglementation ou un projet de décision qui relève de sa compétence. Cette disposition n'est pas reprise dans le projet définitif tant pour des questions de principe (séparation des pouvoirs) que de fond. Une telle disposition créerait un flou dans les relations entre autorités et interférerait dans les compétences de l'organe exécutif en matière de gestion. En cas de dysfonctionnement supposé ou avéré, il faut plutôt passer par les procédures parlementaires interpellant les Gouvernements au niveau cantonal et ayant pour but de modifier la convention régissant l'institution en question.

A l'art. 16, al. 1, à des fins d'adéquation entre interlocuteurs, les Gouvernements ont par ailleurs complété la proposition de la CIP en y spécifiant le destinataire des interpellations, des résolutions et des postulats. Suite à une proposition d'amendement de la CIP, le projet précise que les Gouvernements peuvent déléguer la compétence de répondre à ces interventions à une Conférence intercantonale.

CHAPITRE 5, DISPOSITIONS FINALES

Article 20 à 23

Le fait d'adopter la CoParl revient à dénoncer automatiquement la CDC. L'entrée en vigueur de la CoParl se fait le 1^{er} janvier de l'année qui suit l'adhésion de cinq cantons parties à la CDC. La CoParl est conclue pour une durée indéterminée.