

Initiative

Les députés Solange Berset, Charly Haenni et Benoît Rey, par leur initiative (*BGC* 2006 p. 2362), demandent que la législation cantonale soit adaptée de façon à mieux prendre en compte les droits du parlement dans les accords intercantonaux.

Selon eux, l'adaptation à entreprendre devra notamment prévoir la possibilité pour les commissions compétentes d'être consultées sur le mandat de négociation et de décider si elles souhaitent être associées à ces négociations.

A l'appui de leur intervention, les députés observent que la résolution des problèmes actuels exige des solutions intercantionales. Dans la plupart des domaines étatiques, de plus en plus de thèmes sont abordés par les conférences spécialisées, auxquelles participent les chefs de département, tant au niveau fédéral qu'au niveau de la Suisse occidentale.

Cette évolution, selon les initiants, a pour effet que petit à petit les compétences du Grand Conseil s'étiolent, alors que selon la Constitution cantonale, il est l'organe suprême. Les députés Berset, Haenny et Rey suggèrent ainsi l'introduction dans la législation de deux « outils », à savoir:

- l'obligation pour la direction compétente de présenter le mandat de négociation à la commission parlementaire cantonale compétente et de lui donner ainsi la possibilité de se déterminer sur le cadre général et les axes principaux des pourparlers;
- la participation d'une délégation parlementaire à toutes négociations importantes.

Réponse du Conseil d'Etat

I L'initiative parlementaire en cause poursuit pour l'essentiel des objectifs identiques à ceux développés par la motion Markus Bapst et Benoît Rey concernant la création d'une loi sur les collaborations intercantionales (*BGC* 2005, p. 1379 et *BGC* 2006, p. 1399ss). Cette nouvelle intervention, sans exiger formellement la création d'une loi sur les collaborations intercantionales, précise toutefois deux objectifs dont les députés souhaitent la concrétisation dans la législation, à savoir la possibilité pour le Parlement de se prononcer sur le mandat de négociation, comme phase initiale d'un processus d'élaboration d'une convention intercantonale d'une part et d'autre part la participation effective d'une délégation parlementaire aux négociations relatives aux conventions importantes.

II Dans sa réponse circonstanciée à la motion Markus Bapst / Benoît Rey, le Conseil d'Etat a non seulement examiné ces deux aspects particuliers, mais s'est prononcé d'une manière générale sur la problématique se rapportant aux relations extérieures. Tout en proposant

l'acceptation de dite motion, le Gouvernement avait reconnu la nécessité d'harmoniser au mieux les activités concernées, qu'elles relèvent du niveau administratif, exécutif ou parlementaire. Il avait proposé à cet égard de rechercher une solution globale, qu'il y aura lieu de concrétiser soit dans une loi spéciale sur les relations extérieures ou les collaborations intercantionales ou encore de modifier ou d'adapter en conséquence, sur ces points, les différents actes législatifs existants. Il avait enfin rappelé qu'il veillera à associer à ce travail législatif les membres du Parlement choisis plus particulièrement parmi les députés intéressés.

III Pour ce qui est de la présente initiative, dans la mesure où, comme déjà indiqué, elle poursuit un but identique, le Conseil d'Etat peut ainsi confirmer sa détermination. En particulier, dans un souci d'efficacité, il veillera à ce qu'un premier avant-projet de dispositif législatif soit élaboré, qui pourra comprendre plusieurs variantes et qui sera accompagné d'un rapport explicatif, comprenant notamment une partie sur les solutions adoptées par les autres cantons. Cette phase, placée sous l'autorité de la direction compétente, soit la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), le cas échéant avec l'aide d'un expert, devra durer au plus tard jusqu'à l'automne 2007. Le Conseil d'Etat, sur la base de ce rapport, constituera un groupe de travail, dont feront partie des députés, avec pour mission d'élaborer un projet législatif, dans la mesure du possible au plus tard pour la fin de l'année en cours, le Parlement devant être ainsi saisi de ce projet dans le courant de l'année 2008.

IV A signaler toutefois que dans le cadre de l'élaboration de ce projet de dispositif législatif, il y aura lieu de prendre en compte le résultat des travaux en cours, conduits dans le cadre de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), en vue de l'élaboration d'une nouvelle convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'adoption et de l'exécution des conventions intercantionales et les traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl). Or, en l'état des discussions, la proposition des députés Berset, Haenni et Rey d'impliquer les parlementaires à la négociation des conventions importantes ne peut pas être retenue aux motifs essentiels qu'il n'est guère opportun d'imposer aux autres cantons la présence de parlementaires aux séances de négociations et que cette participation serait contraire au principe général de la séparation des pouvoirs.

Il est vrai aussi que la mise en place de ce deuxième « outil » préconisé par les intervenants serait contraire à la Constitution cantonale. Il ressort en effet d'abord de l'article 111 Cst. cant. qu'il appartient au Conseil d'Etat de préparer les projets d'actes législatifs. Or, de nombreuses conventions intercantionales doivent être assimilées à de tels actes. Par ailleurs, l'art. 114 Cst. cant. prévoit « expressis verbis », au titre de relations extérieures, que c'est le Conseil d'Etat qui négocie et signe les traités intercantonaux et internationaux, sous réserve des droits du Grand Conseil. Il paraît évident que la participation parlementaire aux négociations des conventions ne peut être considérée comme un droit au sens de cette disposition.

Enfin, la participation des parlementaires à la négociation de conventions intercantionales se heurte à des problèmes concrets. A titre d'exemple, le Grand Conseil vient d'approuver l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des

charges (ACI). Cet accord a été négocié par tous les cantons. A supposer que tous les gouvernements cantonaux aient été accompagnés de parlementaires, il eut été difficile de parvenir avec efficacité à un accord, vu le nombre important de participants à ces négociations.

En conséquence, le Conseil d'Etat est d'avis que cette deuxième proposition doit être clairement rejetée.

- V Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat propose de transformer cette initiative parlementaire en motion (art. 82 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil) et de l'accepter, à l'exception du point se rapportant à la participation d'une délégation parlementaire à toutes négociations importantes.

Fribourg, le 30 mai 2007