Réponse du Bureau du Grand Conseil à un instrument parlementaire
—

Initiative parlementaire Commission des affaires extérieures 2016-GC-23
Modification de la loi concernant les conventions intercantonales (LConv) et de la loi sur le Grand Conseil (LGC): désignation des représentants auprès des organismes conventionnels; nombre de membres de la Commission des affaires extérieures

I. Résumé de l'initiative parlementaire

Par initiative parlementaire déposée et développée le 16 mars 2016, la Commission des affaires extérieures (CAE) du Grand Conseil demande une modification de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantonales (LConv) et de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC). Concrètement, elle souhaite que la majorité des membres des délégations du Grand Conseil auprès d'organismes conventionnels (pour l'essentiel : des commissions interparlementaires de surveillance) soient choisis parmi les membres de la CAE. Pour faire face à l'augmentation de la charge de travail qui en résulte, elle propose ensuite de porter à quinze le nombre maximal de membres de la CAE. Par ailleurs, par requête déposée conjointement à l'initiative parlementaire et prise en considération par le Grand Conseil le 18 mars 2016,[1] la Commission demande que l'initiative soit traitée par les autorités cantonales selon la procédure accélérée. Le délai de réponse est ainsi réduit à cinq semaines et le délai de mise en œuvre (en cas de prise en considération), à quatre mois.

II. Réponse du Bureau du Grand Conseil

Modification de la composition des délégations

La loi en vigueur dispose que les délégations du Grand Conseil auprès d'organismes conventionnels sont élus par le Grand Conseil sur le préavis de la Commission des affaires extérieures.[2] A l'heure actuelle, cela concerne trois types d'entités : les commissions interparlementaires (CIP) de surveillance selon l'article 15 de la convention sur la participation des parlements (CoParl),[3] le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) institué par cette même CoParl, et les commissions de gestion interparlementaires selon l'article 15 de l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)[4]. Le nombre de délégués par canton est défini par la convention particulière instituant l'organe intercantonal en question. Il va de deux pour le BIC (un titulaire et un suppléant) à sept pour les plus grandes des commissions interparlementaires de

---

[1] Requête 2016-GC-24 du 16 mars 2016.
[2] Art. 15 al. 2 LConv, 1re phrase.
[3] Le Grand Conseil du canton de Fribourg est actuellement représenté auprès de cinq commissions interparlementaires de surveillance, chargées respectivement de la surveillance de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (CIP HES-SO), du Gymnase intercantonal de la Broye (CIP GYB) et de l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP HIB) ainsi que du contrôle de l'exécution de la convention scolaire romande (CIP CSR) et des concordats latins en matière de détention pénale (CIP détention pénale).
[4] Le Grand Conseil ne participe actuellement à aucune commission de gestion parlementaire instituée en vertu de l'accord-cadre.

surveillance (CIP HES-SO, CIP CSR, CIP GYB). Enfin, lorsque le droit supérieur le permet, les membres de la CAE font office de suppléants afin de garantir que le Grand Conseil soit représenté par une délégation complète.[5]

La bonne circulation des informations entre la CAE et les différentes délégations est dès lors doublement importante. Comme les membres de la Commission sont tous susceptibles de devoir officier comme suppléants dans l'un ou l'autre organisme intercantonal, il importe qu'ils soient tenus au courant des débats qui s'y déroulent faute de quoi ils ne seront guère en mesure d'y participer activement le jour venu. D'un autre côté, ce sont également les membres de la CAE qui seront appelés à se prononcer sur un éventuel projet de révision (ou d'abrogation) d'une des conventions concernées. Ils pourront le faire soit dans le cadre d'une prise de position à l'attention du Conseil d'Etat soit en participant aux travaux d'une commission interparlementaire de consultation.[6] Dans les deux situations, les membres de la CAE ayant assisté aux séances de la CIP de surveillance seront à même d'informer les autres membres des enjeux et problèmes rencontrés.

Selon une coutume bien établie, au moment de proposer au Grand Conseil des candidats pour les différentes délégations, les groupes parlementaires veillent dès lors à ce que la liste, tous groupes confondus, contienne au moins un membre de la Commission des affaires extérieures. Comme l'indique le rapport annuel de la CAE pour l'année 2015[7], la Commission a été représentée dans chacune des cinq CIP de surveillance tout au long de la législature en cours, cela à la notable exception de la CIP HES-SO (pas de représentation du printemps 2014 à l'automne 2015). Exiger une représentation minimale formelle comme le propose la CAE ne modifierait ainsi fondamentalement le mode de fonctionnement ni des délégations ni de la CAE elle-même. Cela garantirait en revanche un retour d'informations plus fiable (la CAE pourrait être informée des résultats d'une séance même en cas d'empêchement de l'un de ses représentants) et plus représentatif (les différents représentants pourraient présenter des points de vue complémentaires). Certains cantons vont d'ailleurs d'ores et déjà plus loin que ne le propose la CAE, puisque les délégations interparlementaires du Parlement jurassien sont à présent entièrement composées de membres titulaires ou remplaçants de la Commission des affaires extérieures et de la formation.

Malgré l'importance d'une bonne communication entre les délégations et la CAE, il est aussi de solides arguments en faveur d'une composition plus large. En continuant d'ouvrir l'accès aux délégations également aux non-membres de la CAE, le Grand Conseil peut en effet profiter de compétences pointues qu'il ne trouverait pas forcément au sein de la Commission. Ceci paraît d'autant plus important que les commissions interparlementaires couvrent des domaines aussi variés que la scolarité obligatoire, la formation supérieure, les soins hospitaliers ou la détention pénale. C'est sans doute pour cette raison-là que, contrairement au canton du Jura, la plupart des cantons représentés dans ces CIP ont opté pour une composition mixte, leurs délégations comptant à la fois des membres et des non-membres de leurs commissions respectives en charge des relations extérieures.

Enfin, aspect non négligeable lorsqu'il est question de surveillance parlementaire, la mixité des délégations est garante d'une meilleure représentation locale au sein des commissions surveillant un seul établissement (actuellement : Hôpital intercantonal de la Broye, Gymnase intercantonal de la

---

[5] Art. 15 al. 2 LConv, 2e phrase. S'agissant des CIP de surveillance, aucune convention particulière ne prévoit explicitement la possibilité d'une suppléance. Dans les faits, celle-ci est cependant pratique courante dans toutes les CIP sans que sa licéité n'ait été remise en question.
[6] Art. 7ss CoParl.
[7] Rapport 2015-GC-111, graphique à la page 6.

Broye). L'expérience montre que ces commissions-là, en plus d'assurer un contrôle de gestion pour le compte des parlements concernés, assument également et en parallèle un rôle de représentation des intérêts des habitants de la région concernée face à ces mêmes parlements et, surtout, face à l'institution en question. Même si elle ne répond pas directement à la mission première des CIP de surveillance, dans les faits, cette représentation locale est aujourd'hui un principe établi et n'a pas été remise en question au sein du Grand Conseil. Or, ce n'est qu'en intégrant aux délégations des non-membres de la CAE que le Parlement pourra garantir cette représentation, car il n'est pas sûr que tous les districts seront représentés au sein de la Commission.

De l'avis du Bureau, la proposition de la CAE représente donc une réponse adéquate et mesurée à un vrai problème, celui de la bonne circulation de l'information entre les différents organes en charge des affaires extérieures. Avec une représentation minimale de la CAE dans chaque délégation, le Grand Conseil pourrait améliorer la cohérence de son action intercantonale sans pour autant se priver des compétences de spécialistes ni de la connaissance du terrain de représentants locaux.

Modification du nombre de membres de la CAE

Corollaire de la première proposition, la CAE demande également d'augmenter le nombre maximal de ses membres afin de tenir compte de la charge de travail accrue induite par l'augmentation de sa représentation auprès des délégations intercantonales. Fin avril 2016, huit membres de la CAE cumulaient une douzaine de mandats auprès de commissions interparlementaires de contrôle. En appliquant la règle de la majorité de membres issus de la CAE, ce nombre de mandats serait porté à vingt. En moyenne, chaque membre de la CAE, en plus de siéger dans cette commission, devrait ainsi assumer 1,5 mandat de membre d'une commission interparlementaire et participer à environ cinq séances supplémentaires par année. Si le nombre de membres de la CAE était porté à 15, la charge se limiterait à 1,3 mandat et à 4 séances annuelles environ. Sans changer radicalement la donne, l'augmentation permettrait donc d'alléger la charge de député-e-s qui, par ailleurs, sont également appelés à siéger au sein de commissions interparlementaires de consultation, chargées d'examiner des projets de conventions intercantonales.[8]

La LGC fixe à sept le nombre de membres des commissions permanentes à l'exception de la Commission des finances et de gestion et de la CAE, lesquelles sont composées de treize membres *au maximum*.[9] En 2015, la CAE s'est réunie en séance plénière à trois reprises, tandis que sept de ses membres ont participé à un total de trois séances de commissions interparlementaires de consultation. Comme évoqué plus haut, certains de ses membres (un à trois par séance) ont participé en outre aux séances de commissions interparlementaires de contrôle (16 séances plénières, 9 séances de délégations, 12 séances d'un Bureau de CIP). Ces chiffres peuvent paraître modestes en comparaison à ceux d'autres commissions permanentes du Grand Conseil.[10] Le principal problème en cas d'instauration d'une représentation minimale auprès des délégations ne réside toutefois pas dans la charge de travail en tant que telle mais dans la disponibilité des membres. Contrairement aux membres de commissions parlementaires, les membres des délégations auprès de commissions

---

[8] Comme le prévoit l'article 12 LConv, ces délégations-là sont *entièrement* composées de membres de la CAE.
[9] Art. 13 al. 1 LGC ; le nombre effectif (actuellement : 13 pour les deux commissions) est fixé par le Grand Conseil au début de chaque législature (art. 43 al. 3 let. b LGC). Par ordonnance parlementaire adoptée le 20 novembre 2014, le Grand Conseil a en outre autorisé l'institution de membres suppléants pour la Commission des naturalisations. Depuis cette date, la CNat peut ainsi compter sur le soutien d'un membre suppléant par groupe.
[10] CFG : 24 séances plénières + visites de Directions pour les comptes et le budget ; CJ : 6 séances + consultation de dossiers ; CNat : 42 séances + consultation de dossiers.

interparlementaires ne sont entièrement maîtres ni du lieu ni de l'horaire des séances, lesquels leur sont généralement imposés. Il leur est ainsi bien plus difficile de concilier ces mandats avec leur activité professionnelle et les suppléances (voire les vacances) sont nombreuses. S'il fait sens d'augmenter le nombre de membres de la Commission des affaires extérieures, ce n'est donc pas tant pour absorber une charge de travail accrue que pour garantir la disponibilité d'un suppléant ou d'une suppléante en cas d'empêchement d'un membre titulaire d'une CIP de contrôle.

Sur la base de ces considérations, le Bureau se prononce en faveur de la deuxième demande de la Commission tout en précisant qu'il s'agit d'inscrire dans la loi un nombre *maximal* de membres et que le nombre *effectif* continuerait d'être arrêté par le Grand Conseil au début de chaque législature.

Procédure accélérée

Au moment du vote sur la prise en considération d'un instrument parlementaire traité selon la procédure accélérée, le Grand Conseil doit également se prononcer, par un vote à la majorité simple, sur le maintien de cette procédure accélérée.[11] En l'occurrence, la requête relative à la procédure accélérée demande de réduire à quatre mois (au lieu de douze) le délai de mise en œuvre, c'est-à-dire le délai pour l'élaboration d'un projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil et la loi concernant les conventions intercantonales. Ce délai très court obligerait les autorités chargées de la mise en œuvre à travailler selon une méthode simplifiée et notamment à réduire la procédure de consultation au strict minimum. Ce serait là une première depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le Grand Conseil (1er janvier 2007), puisqu'aucun instrument parlementaire n'a été mis en œuvre selon la procédure accélérée depuis cette date. De l'avis du Bureau, une telle exception ne se justifierait donc qu'en cas d'urgence manifeste et si la mise en œuvre selon la procédure ordinaire devait comporter des inconvénients majeurs.

Dans le cas présent, en cas de prise en considération de l'initiative parlementaire, le Grand Conseil garderait bien entendu tout loisir de respecter les nouvelles règles sur la composition des délégations sans même attendre leur entrée en vigueur. Il suffirait pour cela que les groupes parlementaires, au moment de la reconstitution des autorités cantonales en décembre 2016 choisissent, à titre volontaire, de se concerter pour proposer au Grand Conseil une majorité de candidats issus de la CAE. Quant au nombre de membres de cette commission, moyennant une clause expresse, il pourrait être augmenté en cours de législature par le truchement d'une élection complémentaire.

Toutefois, les membres supplémentaires risqueraient fort d'être privés de mandat auprès d'une commission interparlementaire, puisque tous les représentants de la CAE auraient déjà été nommés. Seule la procédure accélérée offre dès lors la *garantie* que les demandes légitimes de la Commission des affaires extérieures seront dûment prises en compte dès la prochaine session de reconstitution. Pour cette raison, le Bureau se prononce en faveur du maintien de la procédure accélérée.

Conclusion

Le Bureau propose au Grand Conseil de prendre en considération cette initiative parlementaire et de confirmer l'urgence de son traitement.

29 avril 2016

---

[11] Art. 175 al. 3 LGC.