GRAND CONSEIL
GROSSER RAT
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Grand Conseil GC
Grosser Rat GR

Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 50, F +41 26 305 10 49
www.fr.ch/gc

Fribourg, le 16 mars 2016

Commission des affaires extérieures CAE
Rapport au Grand Conseil pour l'année 2015 et bilan de législature 2012-2016

1. Composition

	2012				2013				2014				2015				'16
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
Ackermann André																	
Savary-Moser Nadia																	
Schoenenweid André																	
Bosson François																	
Kolly Gabriel																	
Burgener Woeffray Andrea																	
Castella Romain																	
Gasser Benjamin																	
Grandjean Denis																	
Hänni-Fischer Bernadette																	
Mesot Roland																	
Piller Alfons																	
Schmid Ralph Alexander																	
Dietrich Laurent																	
Schopfer Christian																	
Bourguet Gabrielle																	
Lambelet Albert																	
Hayoz Madeleine																	
Schuwey Roger																	
Collaud Romain																	

Présidence
Vice-présidence
Membre

Observations

Stable jusqu'en 2014, la composition de la CAE s'est passablement modifiée depuis. Pas moins de vingt personnes se sont ainsi partagé les 13 sièges de février 2014 à mai 2015. Par ailleurs, parmi les membres actuels, seuls trois ont également été membres de la Commission durant la législature précédente.

Cette importante fluctuation ne favorise pas un suivi rapproché des dossiers intercantonaux. Il serait souhaitable que le Grand Conseil élise des membres susceptibles de rester membres de la CAE pour une période prolongée.

2. Séances

Depuis le début de la législature, la CAE s'est réunie à 22 reprises (2011 : 1 ; 2012 : 7 ; 2013 : 5 ; 2014 : 4 ; 2015 : 3 ; 1er trimestre 2016 : 2).

3. Activités sur le plan cantonal

3.1 Examen de projets d'actes

De 2012 à 2016, les projets d'actes suivants ont été transmis au Grand Conseil pour ratification, puis soumis à la CAE pour examen préalable :

			CAE[1]	CIP[2]
2013-DSAS-11	Loi	Adhésion à la convention sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud–Fribourg	X	X
2013-DSJ-23	Loi	Adhésion à la convention portant révision du concordat sur les entreprises de sécurité	X	X
2014-DEE-66	Loi	Adhésion à l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES)		
2014-DSJ-119	Loi	Adhésion au concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande	X	X
2014-DICS-48	Loi	Adhésion à l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (Concordat sur les hautes écoles)	X	
2015-DICS-2	Loi	Dénonciation du concordat intercantonal de coordination universitaire		
2015-DSJ-96	Loi	Adhésion à la modification du concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)	X	X
2015-DICS-55	Loi	Approbation de la modification de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études		

[1] Accords ayant fait l'objet d'un examen préalable par la CAE.
[2] Accords ayant fait l'objet d'un examen préalable par une commission interparlementaire (CIP) de consultation.

Observations

Avant leur conclusion, la plupart des accords concernés avaient été examinés soit par une commission interparlementaire soit par la seule CAE. Des observations et demandes de modifications ont pu être formulées à l'attention du Conseil d'Etat (pour les projets examinés par la seule CAE) ou de l'ensemble des gouvernements concernés (pour les projets examinés par une commission interparlementaire).

Au moment de l'examen du projet d'acte, la CAE avait donc déjà connaissance de leurs enjeux spécifiques. Ce deuxième examen ne prenait ainsi que peu de temps.

Tous ces projets ont été adoptés au Grand Conseil à l'unanimité ou à une large majorité et cela au terme d'un débat généralement très bref. Ceci relativise les surcoûts occasionnés par la procédure interparlementaire imposée par la Convention sur la participation des parlements (CoParl).

3.2 Examen préalable d'instruments parlementaires

En application de la loi concernant les conventions intercantonales (LConv), la CAE a pris position, avant leur prise en considération par le Grand Conseil, sur les instruments parlementaires suivants :

P2097.11	Postulat P2097.11 Christine Bulliard/Jean-Pierre Siggen (échange pour apprenti-e-s avec une autre région linguistique suisse ou étrangère)
2013-GC-73	Requête Roland Mesot/Nicolas Kolly - révision de la législation intercantonale en matière d'exécution des peines

3.3 Rapport du Conseil d'Etat sur les relations extérieures

Chaque année, la CAE a procédé à l'examen préalable du rapport sur les relations extérieures du canton de Fribourg. Ce dernier prend la forme d'un tiré-à-part compilant les chapitres du rapport d'activité du Conseil d'Etat ayant trait aux relations extérieures.

3.4 Information de la CAE pendant la négociation d'accords intercantonaux

La loi concernant les conventions intercantonales LConv prévoit que le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil (par l'intermédiaire de la Commission) *à temps et de manière complète*, de chaque étape importante de négociations en cours en vue de la conclusion d'accords intercantonaux (art. 10 LConv). Au cours de la législature 2012-2016, toutefois, la CAE n'a été informée de négociations en cours qu'au moment du « paraphage » de ces projets, c'est-à-dire au moment où les gouvernements avaient déjà arrêté le texte qu'ils allaient soumettre aux parlements romands (ou, pour les projets non soumis à la CoParl, à la CAE).

Observations

Cette situation est peu satisfaisante du point de vue du Grand Conseil, car elle vide de son sens le droit de la Commission de prendre position, faire des recommandations ou formuler des propositions au sujet de négociations en cours (art. 11 al. 2 LConv).[1]

Il y aura lieu de reconsidérer les modalités de l'échange d'informations entre le Conseil d'Etat et la CAE.

3.5 Autres échanges avec le Conseil d'Etat

En dehors de l'examen des objets qui lui ont été confiés d'office (projets de conventions intercantonales, projets d'actes d'adhésion, rapport sur les relations extérieures), la Commission a eu des contacts occasionnels avec le Conseil d'Etat ou certains de ses membres. Ont été abordés les sujets suivants :

> *Région Capitale Suisse*
En 2012, la CAE a accueilli pour un échange le directeur de l'association Région Capitale Suisse. Parmi les membres fribourgeois de cette structure, l'on compte le canton, mais également plusieurs communes et associations de communes.

> *Promotion économique*
En 2012 et 2013, le Directeur de l'économie et de l'emploi a présenté à la Commission le fonctionnement des différentes instances actives dans le domaine de la promotion économique, notamment celui de la structure GGBa, chargée de la promotion économique exogène.

[1] Voir la grille d'analyse en annexe pour une analyse complète de la mise en œuvre de la LConv.

> *Relations extérieures du canton de Fribourg*
En 2013, le conseiller d'Etat en charge des relations extérieures a présenté à la CAE les principaux enjeux et démarches en matière de relations extérieures en général.

> *Planification sanitaire intercantonale*
En 2013/2014 CAE a pris contact avec la Commission cantonale en matière de planification hospitalière pour lui faire part de son souci que les aspects intercantonaux soient dûment pris en compte dans la planification cantonale. Dans le but de pérenniser cet échange, elle a proposé par la suite que des membres de la CAE soient nommés membres de la Commission cantonale. Celle-ci ne s'est toutefois pas montrée favorable à cette proposition.

> *Promotion de l'image du canton de Fribourg*
En 2015, la CAE a accueilli Mme la Chancelière d'Etat, qui lui a expliqué le fonctionnement de la structure de promotion de l'image du canton de Fribourg (association Fribourgissima Image Fribourg).

Observations

Ces divers échanges ne relèvent pas directement de la mission de la Commission des affaires extérieures telle que définie dans la loi concernant les conventions intercantonales et la loi sur le Grand Conseil. Ils ne sont toutefois pas inutiles dans la mesure où ils permettent aux membres de la CAE de mieux comprendre l'environnement et les principaux enjeux en matière de relations extérieures.

A ce jour, les invitations ont été lancées de manière ponctuelle. Il serait intéressant de les planifier sur la durée. De même, pour éviter doublons et incohérences, une coordination avec les activités semblables de la Commission des finances et de gestion paraît utile.

3.6 Contacts avec d'autres institutions cantonales

En 2013, la CAE a invité le président et le directeur de la *Chambre de commerce et d'industrie Fribourg CCIF*.

Observations

Les observations formulées à l'égard du chapitre 3.5 s'appliquent également à ce chapitre-ci.

4. Consultations interparlementaires

—

4.1 Consultations selon la convention sur la participation des parlements (CoParl) : projets de conventions d'ampleur régionale

De janvier 2012 à mars 2016, 4 projets d'accords intercantonaux ont fait l'objet d'une consultation interparlementaire selon la CoParl.

Projet d'accord	Dates CIP	Résultat CIP	Suite gouvernements
Révision du concordat latin sur les entreprises de sécurité	01.06.2012	Favorable avec propositions	Propositions entièrement prises en compte
Convention sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB)	15.03.2013	Favorable avec propositions	Propositions partiellement prises en compte
Révision du concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande	17.01.2014	Favorable avec propositions	Propositions entièrement prises en compte
Modification du Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin)	05.02.2015	Favorable avec propositions	Propositions entièrement prises en compte

Observations

Le système des commissions interparlementaires de consultation est désormais bien établi au niveau de la Suisse occidentale. Ces commissions font un travail sérieux et bien considéré de la part des gouvernements. Ceux-ci suivent les propositions des CIP dans la très grande majorité des cas.

4.2 Consultations selon la convention sur la participation des parlements (CoParl) : projets de conventions d'ampleur nationale

L'article 15 CoParl prévoit que la procédure de consultation interparlementaire s'applique par analogie aux accords dont le cercle des participants dépasse celui de la CoParl (pour l'essentiel : des conventions de portée nationale. De janvier 2012 à mars 2016, 2 projets d'accords intercantonaux ont fait l'objet d'une consultation interparlementaire selon la CoParl.

Projet d'accord	Dates CIP	Résultat CIP	Suite gouvernements
Révision du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives	*Les parlements des cantons CoParl renoncent à la constitution d'une CIP.*		
Projet de modification de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP)	23.04.2015 07.05.2015	Favorable avec propositions	Négociations en cours

Observations

Si la consultation interparlementaire avant la ratification d'un projet d'accord va aujourd'hui de soi pour ce qui est des accords de portée régionale, cela est loin d'être le cas pour les accords dont le champ d'application spatial dépasse la Suisse romande. Dans le cas de l'accord sur les marchés publics (AIMP), par exemple, une consultation interparlementaire n'a été réalisée (moyennant une extension des délais) qu'à la demande expresse de la CAE.

Pour ces accords-là, la participation parlementaire s'avère toutefois difficile dans la mesure où les intérêts en jeu sont souvent multiples et contradictoires et la marge de manœuvre, plus limitée.

4.3 Consultations CLI : projets d'ampleur nationale

Ce que la CoParl règle formellement à l'échelle des cantons romands, la Conférence législative intercantonale CLI tente de l'atteindre de manière plus informelle à l'échelle du pays entier. Durant la

législature passée, un projet d'accord intercantonal et un projet de loi fédérale ont ainsi été examinés par une assemblée constituée de représentants des parlements de nombreux cantons suisses.

Projet d'accord	Dates CLI	Résultat CLI
Accord intercantonal sur les hautes écoles	17.12.2012	Favorable avec propositions
Loi fédérale sur le renseignement	*Procédure épistolaire*	Favorable avec propositions

Observations

La CLI a le mérite d'exister et de sensibiliser ainsi les parlementaires cantonaux à l'importance croissante du droit intercantonal. En l'absence de règles contraignantes et de légitimation formelle, elle ne sera cependant pas en mesure d'influencer sérieusement les choix des gouvernements cantonaux.

5. Commissions interparlementaires de contrôle

Au printemps 2016, le Grand Conseil du canton de Fribourg était représenté auprès de cinq commissions interparlementaires de contrôle. Un ou plusieurs membres de la Commission des affaires extérieures font partie de chacune des cinq délégations fribourgeoises (voir tableau ci-après). En cas d'empêchement, les autres membres de la CAE font office de suppléants. En prévision de ces suppléances, les membres titulaires informent régulièrement la Commission des derniers développements au sein de chaque commission interparlementaire.

Commissions interparlementaires de contrôle : représentants de la Commission des affaires extérieures																	
	2012				**2013**				**2014**				**2015**				**'16**
	I	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**
CIP CSR (contrôle de l'exécution de la convention scolaire romande)																	
Savary-Moser Nadia																	
Mesot Roland																	
Castella Romain																	
Lambelet Albert																	
CIP détention pénale (contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale [mineurs et des adultes / jeunes adultes])																	
Ackermann André (suppl.)																	
Kolly Gabriel																	
Grandjean Denis																	
Schuwey Roger																	
CIP GYB (surveillance du Gymnase intercantonal de la Broye)																	
Castella Romain																	
CIP HES-SO (surveillance de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale)																	
Schoenenweid André																	
Mesot Roland																	
CIP HIB (surveillance de l'Hôpital intercantonal de la Broye ; création : printemps 2014)																	
Hayoz Madeleine																	
Mesot Roland																	
Schmid Ralph Alexander																	

Observations

Durant la période concernée, la CAE n'a été représentée que par un seul membre auprès de la CIP GYB et de la CIP HES-SO ainsi que, ponctuellement, auprès de la CIP détention pénale.

Pendant une année et demie, en outre, aucun de ses membres ne faisait partie de la CIP HES-SO, plus ancienne et plus importante des commissions interparlementaires de contrôle.

Cette situation est doublement problématique. D'abord, selon la LConv, les membres de la CAE officient en tant que suppléants en cas d'empêchement d'un membre titulaire d'une délégation. Afin de remplir au mieux cette fonction, ils doivent dès lors se tenir au courant des derniers développements au sein des différentes CIP de contrôle. Plus généralement, en tant que commission en charge des conventions intercantonales, la CAE devrait garder une vue d'ensemble sur l'exécution de ces textes, car elle sera impliquée au moment de leur éventuelle révision.

Pour ces deux raisons, la CAE a déposé, en date du 16 mars 2016, une initiative parlementaire demandant de modifier la loi sur le Grand Conseil et la loi concernant les conventions intercantonales en prévoyant que la moitié au moins des membres de chaque délégation auprès d'une commission interparlementaire de contrôle doivent également être membres de la CAE.

6. Autres activités sur le plan intercantonal

—

Bureau interparlementaire de coordination BIC

Institué par la CoParl, le BIC est un organe de coordination composé d'un représentant de chaque canton signataire. Fribourg y a est représenté en la personne de la présidente de la CAE, suppléée dans cette tâche par son vice-président.

Le BIC dispose d'un secrétariat permanent (assuré par les services parlementaires du Grand Conseil de Genève) et se réunit trois fois par année. Notamment grâce à son secrétariat permanent, cette instance permet de mieux coordonner les démarches des parlements des cantons signataires de la CoParl et de mettre en commun les connaissances des uns et des autres en matière de négociations intercantonales en cours. Pour les gouvernements, enfin, il est un interlocuteur unique représentant les six parlements concernés.

Observations

A l'instar des commissions interparlementaires de contrôle, le BIC souffre d'un manque de continuité, car il se réunit peu souvent et sa composition évolue fréquemment au gré des élections cantonales. Cette faiblesse est contrebalancée par le fait que l'organe peut s'appuyer sur un secrétariat professionnel permanent.

Communauté d'intérêts des parlements cantonaux ICC

2015 a été l'année de la dissolution de l'ICC, société créée en 2008 avec Fribourg comme membre fondateur. Se rendant compte que la Communauté d'intérêts faisait doublon avec plusieurs autres instances (BIC au niveau romand, Conférence législative intercantonale CLI à l'échelle nationale), les cantons membres ont convenu de dissoudre cette structure et d'en transférer les avoirs et les compétences à la CLI ainsi qu'à la Conférence des secrétaires généraux des parlements cantonaux (CoSec) nouvellement créée.

Annexe : LConv – bilan de la mise en œuvre au 1er janvier 2016 : grille d'analyse