

Date de dépôt : 28 septembre 2010

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la 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) (B 1 04.0)

Rapport de Mme Anne Marie von Arx-Vernon

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce PL 10704 a été adopté à l'unanimité par la Commission des affaires communales, régionales et internationales, à l'issue de deux séances consacrées à son examen, les 7 et 14 septembre 2010, sous la présidence de Mme Elisabeth Chatelain, assistée de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique de la commission. Le procès-verbal a été tenu par M. Christophe Vuilleumier (séance du 7 mars 2010) et M. Hubert Demain (séance du 14 mars 2010). Qu'ils soient remerciés pour la qualité de leurs prestations.

Ont également assisté aux travaux :

- M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat chargé du Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES) (séance du 14 mars 2010) ;
- Mme Natacha Guyot Koelliker, secrétaire adjointe au Service des affaires extérieures, DARES ;
- M. Alain Pirat, directeur du Service des affaires extérieures, DARES (séance du 7 mars 2010) ;

- Mme Michelle Righetti, directrice des affaires juridiques, DARES (séance du 14 mars 2010) ;
- M. Fabien Waelti, directeur de la Direction des affaires juridiques, Chancellerie (séance du 14 mars 2010).

Rappel du contexte

Le PL 10704 présente une importance fondamentale d'un point de vue institutionnel, puisqu'il concerne le rôle de notre Grand Conseil dans les affaires extérieures du canton. Plus précisément, le PL 10704 a pour objet l'approbation de la *Convention sur la participation des parlements dans l'élaboration, la ratification, l'exécution et la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl)*. Il s'agit du dernier acte du processus de révision de la « Convention des conventions », entamé en août 2007 et de la concrétisation d'un travail très important au sein de la commission interparlementaire chargée d'examiner le projet CoParl.

TABLE DES MATIERES

I.	Présentation de la CoParl.....	3
	1. <i>Genèse de la CoParl.....</i>	3
	2. <i>Considérations générales</i>	4
	3. <i>Dispositions générales de la CoParl – Chapitre I.....</i>	4
	4. <i>Elaboration des conventions intercantionales – Chapitre II et III</i>	5
	5. <i>Contrôle de gestion interparlementaire – Chapitre IV.....</i>	10
	6. <i>Dispositions finales – chapitre V.....</i>	12
II.	Les auditions en commission	12
	1. <i>Audition de Mmes Anne Mahrer et Janine Hagmann, présidentes de la délégation genevoise à la commission interparlementaire CoParl</i>	12
	2. <i>Audition de M. Pierre François Unger, Conseiller d'Etat chargé des affaires extérieures</i>	14
III.	Quelques questions d'ordre « technique »	18
	1. <i>La relation entre la CoParl et l'ACI.....</i>	18
	2. <i>La question de la consultation préalable de la Commission sur les mandats de négociation.....</i>	19
	3. <i>L'entrée en vigueur de la CoParl</i>	20
IV.	Le débat et le vote en commission.....	20
	1. <i>Le débat</i>	20
	2. <i>Le vote en commission</i>	22
V.	Conclusion	23

I. Présentation de la CoParl

Les travaux sur le PL 10704 ont débuté par une présentation des éléments essentiels de la CoParl par le secrétaire scientifique de la Commission, lors de la séance du 7 septembre 2010. Les points 1 à 5 ci-dessous reprennent la structure de la présentation en séance¹.

1. Genèse de la CoParl²

La CoParl soumise à l'approbation de notre parlement a pour but de remplacer la Convention des conventions (CDC), signée par les six cantons romands (FR, GE, JU, NE, VD et VS) et en vigueur depuis le 22 avril 2002³. L'objectif de la CDC consistait notamment à renforcer le rôle des parlements dans la collaboration intercantonale, lequel était limité à la seule possibilité d'accepter ou de refuser les conventions intercantionales.

Il est ensuite apparu qu'un certain nombre d'adaptations de la CDC serait certainement nécessaire. En 2005, l'Accord-cadre intercantonal (ACI)⁴ a été adopté par la Conférence des gouvernements cantonaux. Or, selon un avis de droit du professeur Auer, il existait certaines tensions entre la CDC et l'ACI. En outre, même si l'appréciation était globalement très satisfaisante, les premières expériences pratiques ont mis en évidence certaines lourdeurs des processus, notamment par l'institution systématique d'une commission interparlementaire pour l'examen des projets de conventions. La Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse occidentale (CGSO) a finalement choisi la solution du remplacement de la CDC par une nouvelle convention, la CoParl, dont l'avant-projet a été présenté aux parlements cantonaux en août 2007.

Une commission interparlementaire (CIP) de 42 membres (7 par canton) a été instituée pour examiner le projet CoParl. Les travaux de la CIP ont duré une année, entre janvier 2008 et janvier 2009. Dans ce cadre, la CIP a très largement remanié le projet de la CGSO, en proposant notamment la création

¹ Voir également le commentaire de la CoParl dans le rapport explicatif de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), p. 21 à 26 du PL 10704.

² La genèse de la CoParl est détaillée dans le rapport explicatif de la CGSO, ainsi que dans le rapport de la commission interparlementaire. Seuls quelques brefs éléments seront rappelés ici. Pour plus d'informations, le lecteur est renvoyé aux deux rapports précités et plus particulièrement aux pages 18 à 21 et 27 à 56 du PL 10704.

³ 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 (CConv), B 1 03.

⁴ Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), D 1 40.

d'un bureau interparlementaire de coordination et en étendant les droits d'intervention des commissions interparlementaires de contrôle⁵.

2. Considérations générales

L'objet de la CoParl est défini à l'article 1 et consiste à régir la participation des parlements cantonaux dans l'élaboration, la ratification, l'exécution et la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger. Comme la CDC, les six cantons romands (FR, GE, JU, NE, VD, VS) y sont parties, mais elle est ouverte à l'adhésion des autres cantons.

La structure de la CoParl est la suivante :

- Chapitre I – art. 1-6 : dispositions générales et cadre institutionnel ;
- Chapitre II – art. 7-13 : règles sur la participation des parlements cantonaux à l'élaboration des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger ;
- Chapitre III – art. 14 : règles sur la participation des parlements cantonaux aux consultations sur les conventions de portée nationale ;
- Chapitre IV – art. 15-19 : règles sur le contrôle de gestion interparlementaire des institutions intercantionales et des organismes communs ;
- Chapitre V – art. 20-23 : dispositions finales.

3. Dispositions générales de la CoParl – Chapitre I

Le chapitre I de la CoParl se décline en trois axes :

En premier lieu, l'article 2 prévoit que les cantons désignent une commission chargée des affaires extérieures (CAE). Cette disposition figure déjà dans la CDC. Pour les six cantons parties, elle n'apporte pas de nouveauté, dans la mesure où tous ont institué une commission en charge des affaires extérieures (à Genève, la CACRI). Par contre, elle pourrait être utile en cas d'adhésion d'autres cantons qui n'ont pas de CAE.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat est tenu de présenter régulièrement au Grand Conseil, mais au moins une fois par année, un rapport sur la politique extérieure (art. 3). Cette obligation du Conseil d'Etat existe déjà dans la CDC.

⁵ *Le détail des amendements de la CIP au projet, ainsi que les votes en son sein figurent dans son rapport, plus particulièrement aux pages 29 à 56 du PL 10704.*

Enfin, un *Bureau interparlementaire de coordination* (BIC) est institué, avec la possibilité de lui adjoindre un secrétariat permanent (art. 4 à 6). Il sera composé d'un membre titulaire et d'un membre suppléant par canton. La présidence sera assurée à tour de rôle pour une période de deux ans. Le BIC est destiné à remplacer l'actuel Forum des présidents des commissions des affaires extérieures, lequel n'avait pas de véritable légitimité institutionnelle.

Le rôle et les compétences du BIC seront les suivantes :

- assurer l'échange d'information et la coordination parlementaire relatifs aux affaires intercantionales et internationales qui intéressent les cantons contractants ;
- établir et tenir à jour la documentation sur la collaboration intercantonale et les conventions intercantionales qui lient les cantons contractants ;
- assurer le rôle d'interlocuteur interparlementaire de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) et des Conférences régionales spécialisées des chefs de département ;
- recevoir de la CGSO, des Conférences régionales spécialisées des chefs de département et des gouvernements cantonaux les informations sur les conventions intercantionales qui sont en cours d'élaboration sous leur égide ;

L'institution du BIC, associée à la perspective de lui adjoindre un secrétariat permanent, constitue certainement l'une des nouveautés fondamentales de la CoParl, dans la mesure où il permettra notamment une meilleure information des parlements sur les conventions en préparation.

4. *Elaboration des conventions intercantionales – Chapitre II et III*

Le chapitre II de la CoParl, intitulé « Procédure d'adoption et d'adhésion relative aux conventions intercantionales », comporte les règles relatives aux mécanismes de participation des parlements à l'élaboration des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger.

Champ d'application du chapitre II

Le chapitre II s'applique pour les conventions soumises à l'approbation du parlement cantonal (art. 7). Il revient au droit cantonal de déterminer quelles seront ces conventions. A Genève, il s'agit de l'article 99 de la constitution cantonale (A 2 00), lequel stipule que « le Grand Conseil accepte ou rejette les concordats et les traités avec l'étranger, dans les limites de la constitution fédérale ». Comme il le mentionne dans l'exposé des motifs sur le PL 10704, le Conseil d'Etat procède à une interprétation de cette

disposition. Il ne soumet à l'approbation du Grand Conseil « que les concordats et les traités soumis au droit public, contenant des règles de droit ou prévoyant une dépense relevant de la compétence du Grand Conseil si elle figurait dans un acte interne, mais à l'exclusion des traités et concordats de portée mineure »⁶.

Le critère de l'approbation parlementaire de la convention est nouveau : sous l'empire de la CDC, il s'agissait des conventions dont l'approbation est soumise au référendum facultatif ou obligatoire.

Dans le cadre des travaux de la Commission, une commissaire socialiste a demandé si le nouveau critère de la CoParl (approbation par le parlement) avait pour effet de conduire à une modification quantitative importante. Pour le secrétaire scientifique de la commission, il ne devrait pas y avoir de modification importante à Genève, dans la mesure où les conventions intercantionales et les traités avec l'étranger sont approuvés par le biais d'un PL soumis au référendum facultatif. Il relève en outre que le critère de l'approbation parlementaire est certainement plus pertinent, car il s'agit des règles relatives à la participation des parlements à l'élaboration du droit intercantonal. A ce sujet il se réfère aux explications données par la CGSO dans son rapport explicatif⁷.

Phase de négociation des conventions

La CDC prévoyait une consultation préalable de la commission en charge des affaires extérieures (CAE) sur les lignes directrices du mandat de négociation, avant de les arrêter ou de les modifier (art. 4 CDC). La CoParl supprime cette consultation préalable, celle-ci s'étant révélée impraticable selon la CGSO. La Délégation genevoise à la commission interparlementaire avait néanmoins proposé de maintenir une disposition analogue à l'article 4 CDC, dans une version un peu moins contraignante.

L'article 4 CDC trouve son pendant dans le droit cantonal à l'article 230A al. 5 LRGC, pour les conventions non soumises à la CDC⁸. Dans le PL

⁶ Voir p. 14 du PL 10704.

⁷ Voir p. 23 du PL 10704.

⁸ L'article 230A al. 5 LRGC a la teneur suivante :

⁵ Pour les conventions qui ne sont pas soumises à l'application de la convention précitée [(la Convention des conventions)] :

a) la commission est consultée par le Conseil d'Etat sur les lignes directrices du mandat de négociation avant qu'il ne les arrête ou les modifie;

10704, le Conseil d'Etat propose d'abroger cette disposition, ce que la Commission a finalement refusé. Nous reviendrons sur ces questions plus loin dans le rapport⁹.

Transmission de l'avant-projet de convention aux parlements (art. 8)

L'article 8 CoParl prévoit qu'à l'issue du processus de négociation, le projet de convention est « transmis » au parlement cantonal, en application de sa législation cantonale.

Lors des travaux de la Commission, un commissaire libéral s'est demandé ce que le terme « transmettre » signifiait précisément. Le conseiller d'Etat chargé du DARES a indiqué qu'il s'agissait de faire part d'un écho du processus de négociation.

Comme sous l'empire de la Convention des conventions, il semble que la pratique permettra d'affiner le processus de transmission des avant-projets de conventions, avant leur examen par la commission interparlementaire. En tous les cas, ce travail devrait être suivi et coordonné par le Bureau interparlementaire de coordination, lequel aura été informé préalablement de la convention en cours d'élaboration, sur la base de l'article 6 CoParl.

Phase d'examen de l'avant-projet (art. 9-12)

Il s'agit du cœur du dispositif de la participation des parlements à l'élaboration des conventions intercantionales.

Il comprend les éléments suivants :

- Une commission interparlementaire (CIP) de sept députés par canton concerné par la convention en préparation est instituée. La CIP constitue le moyen de participation des parlements cantonaux dans la procédure d'adoption des conventions.

b) la commission peut prendre position ou y renoncer dans un délai suffisant fixé par le Conseil d'Etat sur le résultat des négociations, avant la signature de la convention intercantonale ou du traité;

c) la commission est informée par le Conseil d'Etat de la suite donnée à ses observations au plus tard lors de la signature de la convention. La commission peut toutefois demander au Conseil d'Etat que cette information lui soit communiquée avant la clôture de ses travaux, et formuler le cas échéant de nouvelles propositions;

d) en cas d'urgence, le Conseil d'Etat consulte la présidence de la commission qui en informe la commission;

e) en cas d'impossibilité pour la commission d'assumer les tâches prévues au présent article, le bureau y supplée.

⁹ Voir III. 2. La question de la consultation préalable de la Commission sur les mandats de négociation, p. 19 du présent rapport.

- L'institution d'une CIP constitue la règle pour tout projet de convention, mais l'article 12 CoParl prévoit que les bureaux des parlements concernés par la convention en préparation peuvent y renoncer à l'unanimité et sur préavis de la commission en charge des affaires extérieures. Cette solution permet d'offrir une certaine souplesse au dispositif de la CoParl, par exemple lorsque l'importance politique moindre de la convention ne justifierait pas une CIP. Dans tous les cas, chaque parlement ou sa commission des affaires extérieures peut prendre position sur le projet lorsqu'une CIP n'est pas instituée.
- La mission de la CIP consiste à examiner l'avant-projet de convention, à prendre position sur celle-ci et à formuler d'éventuels amendements, avant sa signature. Il convient de noter que la pratique de la CDC, notamment dans le cadre de l'examen du projet CoParl, a montré que les prises de position et les amendements des CIP ont très souvent été intégrés dans le texte final de la convention. Il ne s'agit donc pas uniquement d'une pure mission consultative, mais d'une forme de participation législative, même si elle n'est certainement pas aussi large que dans le cadre des procédures d'adoption de la législation cantonale interne.
- Les gouvernements informent la CIP des suites données à sa prise de position avant la signature de la convention (art. 11). La CIP peut formuler de nouvelles propositions portant sur les amendements déposés dans le cadre de la prise de position. Dans sa prise de position initiale, la CIP chargée d'examiner le projet CoParl souhaitait que le retour d'information des gouvernements ait lieu au moins 3 mois avant la signature, afin de procéder à une forme de « navette ». Les gouvernements n'ont pas retenu cet amendement. Un compromis a finalement été trouvé sur un retour d'information *avant* la signature de la convention.
- Lorsque d'autres cantons que les six membres de la CoParl sont concernés par la convention en préparation, le Bureau interparlementaire de coordination invite le parlement du (des) canton(s) tiers à envoyer une délégation de sept membres à la CIP, avec voix consultative (art. 9 al. 2).
- Les principaux éléments du fonctionnement des CIP sont détaillés à l'article 10 CoParl :
 - La CIP est convoquée par le secrétariat permanent du Bureau interparlementaire de coordination. Le même secrétariat s'occupe du secrétariat de la CIP et de la conservation des archives ;

- Lors 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 ;
- La commission interparlementaire prend ses décisions à la majorité des députés présents des cantons concernés ;
- Les séances de la CIP ne sont pas publiques et ses membres sont astreints au secret de fonction ;
- Les représentants gouvernementaux participent aux séances de la CIP, avec voix consultative.

Approbaton de la convention (art. 13)

La CoParl réserve le droit cantonal¹⁰. Elle précise néanmoins que le message du gouvernement au parlement doit contenir la prise de position de la CIP ainsi que l'information des gouvernements sur la suite qui y a été donnée.

Conventions de portée nationale (chapitre III - art. 14)

Le dispositif du chapitre II présenté ci-dessus devrait être difficilement applicable lorsqu'il s'agit d'une convention de portée nationale. Il semble en effet peu envisageable que les six cantons romands puissent exiger des autres cantons suisse la mise en place d'une CIP. C'est la raison pour laquelle la CoParl prévoit l'implication des parlements en amont par le biais d'une CIP, mais au stade de la consultation par la Conférence des gouvernements cantonaux ou une conférence suisse de chefs de départements.

Ce système avait été utilisé, sous l'empire de la CDC, avec l'avant-projet de concordat sur les entreprises de sécurité, mis en consultation par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Une CIP avait été instituée afin de prendre position sur l'avant-projet, avant la réponse commune de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP).

¹⁰ Article 99 de la constitution cantonale. Sur l'interprétation de cette disposition par le Conseil d'Etat, voir ci-dessus, p. 5.

5. Contrôle de gestion interparlementaire – Chapitre IV

Considérations générales

Le contrôle interparlementaire est un système connu dans la CDC, mais il est renforcé par la CoParl.

Lors de la création d'une institution intercantonale ou d'une organisation commune, une commission interparlementaire (CIP) est instituée afin d'en contrôler la gestion. A l'instar du dispositif prévalant pour l'examen des avant-projets de conventions, l'élément central de la participation parlementaire est la CIP. Toutefois, sa vocation et son rôle sont différents :

- la CIP de contrôle a une vocation permanente, à tout le moins tant qu'existe l'institution intercantonale ou l'organisation commune ;
- la CIP est chargée du contrôle de gestion de l'institution intercantonale ou l'organisation commune et non d'examiner un avant-projet de convention.

A l'heure actuelle, il existe trois commissions interparlementaires de contrôle : HES-SO, détention pénale et Convention scolaire romande.

Composition et fonctionnement de la CIP de contrôle

La composition de la CIP de contrôle est définie par la convention créant l'institution intercantonale fixe. Pour les trois CIP existantes, la composition est la suivante : sept membres par canton pour les HES-SO et la Convention scolaire romande ; trois membres pour la détention pénale.

Le secrétariat de la CIP et la conservation des archives est assuré par le canton d'accueil. Le système actuel a été maintenu et le service parlementaire de l'un des parlements s'occupe en principe du secrétariat, indépendamment de la présidence. A l'inverse, le secrétariat de la CIP chargée d'examiner les avant-projets de conventions sera assuré par le secrétariat permanent du Bureau interparlementaire de coordination.

La CIP de contrôle établit un rapport annuel qui est transmis aux parlements des cantons membres de l'institution intercantonale.

Objet du contrôle de gestion interparlementaire

L'étendue du contrôle de gestion interparlementaire est fixée par la convention créant l'institution intercantonale. Toutefois, l'article 15 al. 4 CoParl prévoit que le contrôle porte au moins sur :

- les objectifs stratégiques de l'institution intercantonale ou de l'organisation commune, et leur réalisation;

- la planification financière pluriannuelle;
- le budget et les comptes de l'institution intercantonale ou de l'organisation commune;
- l'évaluation des résultats obtenus par l'institution intercantonale ou de l'organisation commune.

La CoParl réserve les compétences budgétaires et de contrôle des parlements cantonaux.

Les instruments du contrôle interparlementaire

La CoParl institue un certain nombre d'instruments permettant d'exercer le contrôle de gestion interparlementaire. Il s'agit de l'une des grandes innovations par rapport au système actuel de la CDC et, indéniablement, la CoParl renforce le mécanisme de contrôle interparlementaire. Ces instruments de contrôle ne figuraient pas dans le projet CoParl présenté par le CGSO, mais ont été ajoutés par la commission interparlementaire chargée de son examen.

L'article 16 CoParl prévoit que la CIP 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. Il y a donc trois instruments à disposition :

- Interpellation (art. 17) : demande d'explication motivée sur tout objet relevant de la compétence de l'organe exécutif ;
- Résolution (art. 18) : déclaration ou 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) : 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. L'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.

Initialement, la commission interparlementaire chargée de l'examen du projet CoParl avait encore prévu la « motion », instrument « chargeant l'organe exécutif de présenter une réglementation ou un projet de décision ». Toutefois, cette proposition n'a pas été retenue par la CGSO, notamment en

raison du flou qui serait créé entre autorités et par l'interférence qui en résulterait dans les compétences de l'organe exécutif en matière de gestion¹¹.

6. Dispositions finales – chapitre V

Les dispositions finales amènent deux remarques :

- L'adhésion à la CoParl vaut dénonciation de la CDC ;
- L'entrée en vigueur de la CoParl est prévue le 1^{er} janvier de l'année qui suit l'adhésion de cinq cantons parties à la CDC. Selon la concertation entre les diverses instances interparlementaires, l'entrée en vigueur de la CoParl est prévue pour le 1^{er} janvier 2011.

II. Les auditions en commission

Après cette présentation de la CoParl, la Commission a continué ses travaux par deux auditions : les présidentes de la Délégation à la commission interparlementaire chargée de l'examen du projet CoParl (CIP CoParl), lors de la séance du 7 septembre 2010 et le conseiller d'Etat chargé du DARES, lors de la séance du 14 septembre 2010.

1. Audition de Mmes Anne Mahrer et Janine Hagmann, présidentes de la délégation genevoise à la commission interparlementaire CoParl

Mme Hagmann a présidé la Délégation genevoise à la CIP CoParl jusqu'au changement de législature en novembre 2009. Cette fonction a ensuite été assumée par Mme Mahrer.

Mme Hagmann indique que c'est aujourd'hui l'aboutissement d'un processus qui a débuté il y a seize ans avec la création du FIR (Forum interparlementaire romand). Elle précise que c'est ce Forum qui a initié la Convention des conventions, qui s'appelait d'abord le Concordat des concordats, et qui a passé l'écueil du Grand Conseil de manière inaperçue. Elle mentionne que c'était le désir de lutter contre un déficit démocratique qui a mené les auteurs à créer ce projet. Elle explique que cette « Convention des conventions » n'a pas toujours été respectée mais que la mise en place d'une commission interparlementaire est venue démontrer que le besoin était existant.

Elle rappelle que la Délégation genevoise à la CIP CoParl était composée de Mme Mahrer, Mme von Arx-Vernon, M. Barillier, M. Cerutti, M.

¹¹ Voir le rapport explicatif de la CGSO, p. 26 du PL 10704.

Velasco, M. Leyvraz et elle-même. Elle signale qu'une déception a momentanément terni les travaux de la délégation genevoise, par la non-obtention de la présidence de cette commission, puisque Neuchâtel avait réussi à l'emporter à une voix près...

La CIP a siégé cinq fois en séance plénière. Durant les travaux, la Délégation genevoise a proposé un certain nombre d'amendements, dont la majeure partie a été finalement retenue par la commission interparlementaire. Il s'agit en particulier de l'institution du Bureau interparlementaire de coordination, avec la possibilité de lui adjoindre un secrétariat permanent.

Elle conclut en se réjouissant que la notion d'intercantonalité soit reconnue comme indispensable à l'avenir.

Mme Mahrer déclare que le projet a bien abouti malgré quelques obstacles semés tout au long des travaux. Elle explique qu'un avis de droit avait été demandé à la Chancellerie par le Conseil d'Etat. Or, cet avis de droit remettait très largement en cause le système de la Convention des conventions et le travail réalisé sur la CoParl. Elle s'est alors adressée au conseiller d'Etat responsable en lui demandant de reprendre le dossier. Cet avis de droit n'a finalement pas eu de conséquences sur la conclusion des travaux, et fort heureusement, le projet est à bout touchant.

Elle rappelle que Genève risque d'être le dernier canton à ratifier la CoParl et constate qu'aucun amendement n'a été proposé dans les autres cantons, si ce ne sont des adaptations de terminologie.

A l'inverse, elle rappelle qu'à Genève, le PL du Conseil d'Etat propose un amendement important à l'article 230A, alinéa 5, concernant la consultation préalable de la CACRI sur les mandats de négociation, qui devrait être supprimé au motif qu'il ne figure plus dans la CoParl¹². Elle précise que le Conseil d'Etat indique qu'il n'a jamais appliqué cette disposition. Dans le cadre des travaux de la commission interparlementaire, la Délégation genevoise s'était opposée à la suppression de la consultation préalable sur les mandats de négociation. Elle avait proposé un amendement, qui pourrait être repris maintenant de façon générale dans la LRGC. Le Conseil d'Etat serait ainsi toujours obligé de consulter la CACRI sur les lignes directrices des négociations.

¹² Pour la teneur du texte de l'article 230A al. 5 LRGC, voir la note de bas de page n° 8 ci-dessus.

Questions de la Commission

Un commissaire libéral s'étonne que le PL d'approbation de la CoParl soit présenté par le Conseil d'Etat et non par la Commission.

Mme Hagmann répond que la CIP a décidé cette stratégie à l'origine, afin de montrer qu'elle ne voulait pas être en compétition avec le Conseil d'Etat.

Le secrétaire scientifique de la Commission précise que l'article 7 de la Convention des convention prévoit la transmission par le Gouvernement de la de la convention signée pour approbation.

La Présidente rappelle que les gouvernements ont signé la convention en mars 2010. Elle remarque que Neuchâtel a déjà approuvé ce projet, et que les autres parlements doivent se déterminer, sans problème, sur ce projet cet automne.

Un commissaire libéral demande quels sont les pièges ou obstacles qui résident encore dans le PL 10704.

Mme Hagmann répond que la suppression dans la CoParl de la consultation préalable de la commission des affaires extérieures (la CACRI pour Genève) sur les mandats de négociation est un petit couac¹³. Elle se demande s'il ne faudrait pas aller jusqu'au bout de la démarche et modifier la LRGC pour y intégrer cette consultation préalable.

Un commissaire UDC remarque que si les parlements se sont réunis, c'est en raison de la perte de pouvoir de ces derniers. Il ajoute que grâce à la CoParl, les parlements récupèrent un peu de ce pouvoir.

2. *Audition de M. Pierre François Unger, Conseiller d'Etat chargé des affaires extérieures*

M. Unger explique en préambule que le PL proposé par le Conseil d'Etat est simple et de portée technique, dès lors qu'il donne l'autorisation au gouvernement d'adhérer à cette nouvelle convention (dans le prolongement de la précédente). Il procède à quelques rappels historiques, en soulignant le développement rapide et de plus en plus courant des accords entre cantons.

Le point important du PL est l'article 3 souligné (modification à une autre loi), lequel modifie l'article 230A, par deux adaptations terminologiques aux alinéas 3 et 4, et par l'abrogation de l'alinéa 5. Cet alinéa 5 visait l'élargissement des compétences dévolues au Grand Conseil dans le cadre des négociations. Or, après réflexion, le Conseil d'Etat a clairement réalisé

¹³ Sur cette suppression, voir ci-dessus, p. 6.

que cette prérogative venait en contradiction flagrante de la réalité du déroulement des négociations des conventions.

Le conseiller d'Etat cite l'exemple de la Convention en matière de médecine spécialisée, et il laisse imaginer les conséquences potentiellement dommageables liées à un allongement inutile des procédures par la superposition des chronologies propres au calendrier de l'Exécutif et du Législatif. Pour lui, il ne s'agit donc pas ici de remettre en cause les compétences du pouvoir législatif mais seulement de considérer qu'une coordination à ce stade du déroulement des négociations est difficilement réalisable.

Il indique que la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie a procédé durant l'été à la recollection complète de toutes les nombreuses conventions en vigueur entre l'Etat de Genève et une multitude d'autorités.

Questions de la Commission

Une commissaire verte rappelle la genèse de cette loi : la CoParl a été signée le 5 mars 2010 alors que ce PL a été déposé à la fin juillet 2010. Elle souhaiterait comprendre les raisons d'un tel retard.

M. Unger explique qu'il a fallu dresser l'inventaire exclusivement genevois de l'ensemble des conventions, des plus insignifiantes ou des plus techniques aux plus fondamentales, liant l'Etat de Genève à diverses autorités et cantons. Il rend la Commission attentive au fait qu'il existe toutes sortes de conventions. L'adoption de ces actes a connu une grande augmentation, qu'il s'agisse de citer les aspects transfrontaliers ou intercantonaux, des conférences spécialisées aux conférences les plus classiques de la diplomatie ordinaire. Sans oublier un certain nombre de conventions tripartites.

Face à cette situation, la Chancellerie a souhaité élaborer un inventaire, en vue d'une publication ultérieure. Cette liste tient également compte de la distinction entre les conventions en vigueur et celles relativement inopérantes. Enfin, Monsieur Unger mentionne un travail de coordination et de mise en relation entre les différents textes, ce qui s'est révélé relativement long et justifie l'envoi tardif au Parlement.

Il répète qu'une publication rendra ce travail visible, par la mise à disposition de tous les textes en vigueur via internet et en complétant le recueil systématique. M. Unger précise qu'à l'issue de cet inventaire, on recense quelque 120 accords, une cinquantaine de traités et une cinquantaine d'actes établis entre la Confédération et des Cantons ou des entités de droit public.

La présidente souligne que cette Commission s'inquiétait de cette attente et espère dans ce sens la mise à disposition rapide de cette liste.

Un commissaire libéral cherche à délimiter les champs d'application, au sein et en dehors de la CoParl, en constatant qu'un certain périmètre ne sera pas couvert, par exemple les organismes de coopération transfrontalière (OCT). Il voudrait savoir si l'éventuelle abrogation de l'alinéa 5 de l'article 230A LRGC portera ou non sur le champ global et souhaiterait pouvoir conserver à tout le moins les aspects permettant de maintenir une information des processus en cours vis-à-vis du Grand Conseil.

Le directeur de la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie souhaite rappeler l'état d'esprit du projet de loi ayant introduit l'alinéa 5 de l'article 230A : il s'agissait alors de prévoir une extension des prérogatives parlementaires aux conventions de portée nationale dès lors qu'il apparaissait que les actes les plus importants ne bénéficiaient pas d'un encadrement suffisant, comme c'était le cas dans la Convention des conventions. Mais, cette prérogative s'est révélée inapplicable du simple fait de la répartition classique des compétences entre les différents pouvoirs ; pour autant, une extension est d'ores et déjà réalisée au travers de la CoParl. Par conséquent, le champ couvert par l'alinéa 5 n'existe tout simplement plus du fait de son caractère inapplicable et inappliqué, de l'aveu même de tous les gouvernements concernés.

La présidente juge assez discutable qu'une loi ou une disposition non appliquée soit, à ce motif et par principe, abrogée...

M. Unger partage ce doute compréhensible, mais estime que l'inapplication d'une disposition mérite de susciter la réflexion sur cette situation. Or, dans ce cas précis, l'article 230A al. 5 LRGC n'a pas été appliqué parce qu'il n'était tout simplement pas applicable, ce qui a engendré cette proposition de toilettage législatif. Pour ce qui concerne la loi portant règlement du Grand conseil (LRGC), son contenu est évidemment du ressort du Parlement pour autant qu'il n'empiète pas sur les prérogatives réservées aux autres pouvoirs. Ici, il s'agit simplement de ne pas déroger à un principe constitutionnel réservant certaines compétences au Conseil d'Etat. Si toutefois, cette disposition devait être conservée, il est probable qu'elle ne serait pas plus appliquée que par le passé.

Un commissaire UDC trouve normal que, durant le temps nécessaire à la prise de décision par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil soit informé des processus en cours. C'est la raison pour laquelle, il s'opposera pour sa part à la suppression de l'alinéa 5, même si par ailleurs ce dernier n'est pas applicable ou peu appliqué (interprétations diverses à ce sujet).

M. Unger précise que le sentiment de n'être pas informé est relatif à la CACRI car les commissions spécialisées sont généralement tenues au courant des processus, par exemple la Commission de la santé. Pour lui, il ne s'agit en aucun cas pour l'Exécutif de retenir l'information, ce qui n'aurait aucune utilité, mais la contrainte d'un éventuel préavis porte le risque d'une paralysie de certains aspects fort délicats, comme ceux, par exemple, contenus au sein de la Convention sur la médecine spécialisée. Par ailleurs, en cas de blocage ou de retard excessif, la Confédération serait en droit de reprendre le dossier.

Le même commissaire UDC voit dans ce propos la remise en cause par principe des compétences du Parlement de milice qui par nature ne serait pas en mesure de délivrer son avis ou sa décision sur des sujets jugés trop complexes...

La Présidente assure que la volonté des députés n'a pas d'autres intentions que d'obtenir les informations nécessaires, dans les grandes lignes, avant la conclusion des conventions sans prétendre entrer dans les aspects de gestion. Précisément, la volonté de prendre part à la réflexion et à la décision a été à l'origine de cette coordination et de l'accord entre les Parlements (CoParl).

M. Unger dément toute intention ou remise en cause des compétences du Parlement. Il assure que le Grand Conseil joue parfaitement son rôle dans le cadre de ses prérogatives d'initiative, de contrôle et de mise en place de la législation, sans nécessairement entrer dans les aspects de gestion traditionnellement dévolus au pouvoir exécutif, auquel il importe de conserver un certain nombre d'outils lui permettant d'agir.

Une représentante du Département rappelle aux commissaires que l'information sera assurée au travers de l'exigence d'un rapport annuel et grâce au Bureau interparlementaire de coordination institué par la CoParl.

Une commissaire PDC souhaite rappeler le contexte d'origine, celui d'une relative défiance envers le précédent Conseiller d'État en charge des affaires extérieures, qui semblait mettre un frein aux inquiétudes parlementaires. Cela ne semble pas être le cas de l'actuel conseiller d'Etat. Elle insiste sur le fait que ce nouvel outil qu'est la CoParl peut également servir à appuyer la politique gouvernementale et ce rôle est insuffisamment mis en avant.

Un commissaire radical comprend que la CoParl réalise une forme d'harmonisation entre les cantons, bien que le cas genevois se singularise par la force des prérogatives de son Parlement, pouvant aller jusqu'au dépôt de projet de loi.

Pour le Département, prétendre associer le Parlement dès les prémices de la négociation, revient à limiter les pouvoirs dévolus à l'Exécutif par la Constitution cantonale (article 128). Il est un point sur lequel toutes les interprétations se rejoignent, celui du partage des compétences entre le pouvoir exécutif et législatif.

Le secrétaire scientifique de la Commission indique que la législation fribourgeoise prévoit certaines possibilités de participation du Grand Conseil au processus de négociation, en principe par l'intermédiaire de la Commission des affaires extérieures.

III. Quelques questions d'ordre « technique »

1. *La relation entre la CoParl et l'ACI*

La question de la relation entre la CoParl et l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), D 1 40 a été brièvement abordée par la Commission lors de sa première séance. Elle concerne surtout le contrôle interparlementaire.

L'ACI sert de base aux conventions de collaborations intercantonale dans les neuf domaines de la RPT¹⁴. Son article 15 prévoit un système de contrôle interparlementaire, mais celui-ci n'est pas autant développé que le contrôle de gestion interparlementaire institué par la CoParl.

Dans son rapport explicatif sur la CoParl, la CGSO retient que « les articles 15 et 16 de l'ACI, en tant que norme figurant dans un accord intercantonal de portée nationale, l'emportent sur les articles 15 et ss CoParl » relatifs au contrôle de gestion interparlementaire.

Il semble que cette question doive être nuancée. Pour les conventions RPT de portée nationale, les règles de la CoParl ne s'appliqueront certainement pas. Par contre, la question reste plus ouverte pour les conventions RPT n'impliquant que des cantons parties à la CoParl ou ces derniers et quelques cantons tiers. Il conviendrait certainement d'approfondir la réflexion à ce sujet et l'application de la CoParl dans ces cas ne semble pas pouvoir être exclue d'emblée. Cette constatation s'impose d'autant plus que

¹⁴ Voir l'article 48a de la Constitution fédérale. Il s'agit de l'exécution des peines et des mesures, de l'instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4 (scolarité obligatoire, âge de l'entrée à l'école, durée et objectifs des niveaux d'enseignement et passage de l'un à l'autre, ainsi que reconnaissance des diplômes), des hautes écoles cantonales, des institutions culturelles d'importance suprarégionale, de la gestion des déchets, de l'épuration des eaux usées, des transports en agglomération, de la médecine de pointe et des cliniques spéciales, des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

l'ACI réserve le droit cantonal en ce qui concerne les droits de participation des parlements cantonaux (art. 4 ACI).

2. La question de la consultation préalable de la Commission sur les mandats de négociation

La question de la consultation préalable de la CACRI sur les mandats de négociation a été au centre de ses débats.

Pour rappel, la CoParl ne prévoit plus cette consultation préalable, à la différence de l'actuel article 4 de la Convention des conventions. Il n'y a donc pas de consultation préalable dans le champ de la CoParl, c'est-à-dire pour les conventions soumises à l'approbation du Parlement.

Dans le droit cantonal, l'article 230A al. 5 LRGC prévoit une consultation préalable de la CACRI pour les conventions et les traités qui ne sont pas soumis à l'application de la Convention des conventions, respectivement de la CoParl après son entrée en vigueur¹⁵.

Dans le PL 10704, le Conseil d'Etat a proposé l'abrogation de cette disposition, parallèlement à la ratification de la CoParl. En séance, les représentants du Département ont notamment relevé que cette disposition ne serait pas applicable, qu'elle porterait atteinte à la compétence primaire du Conseil d'Etat en matière de négociation des conventions et que le rapport régulier du Conseil d'Etat ainsi que l'institution du Bureau interparlementaire de coordination seraient suffisants pour l'information du parlement.

Le Conseil d'Etat n'a pas été suivi par les commissaires, l'article 230A al. 5 LRGC n'ayant finalement pas été abrogé.

Durant les débats, il est apparu que l'objectif n'était pas pour le Grand Conseil de se substituer au Conseil d'Etat dans sa compétence de négociation. Au contraire, il s'agit surtout d'une consultation préalable du législatif de nature informative sur les négociations menées par l'exécutif, par le biais de la commission en charge des affaires extérieures.

Il semble ainsi que l'intention de la Commission laisse toute son utilité à l'article 230A al. 5 LRGC, qui pourra ainsi être appliqué. Au surplus, il ne semble pas que le Grand Conseil empiète sur les compétences du Conseil d'Etat.

En résumé, il y aurait ainsi deux situations :

- pour les conventions relevant de la CoParl, c'est-à-dire celles soumises à l'approbation du parlement, l'avant-projet serait en principe examiné par

¹⁵ Pour la teneur de l'article 230A al. 5 LRGC, voir la note de bas de page n° 8 ci-dessus.

une commission interparlementaire, les parlements étant informés de la convention en préparation par le biais du Bureau interparlementaire de coordination ;

- pour les conventions hors du champ d'application de la CoParl, c'est-à-dire non soumises à l'approbation du parlement, le mécanisme de consultation de l'article 230A al. 5 LRGC trouverait application afin d'informer le Grand Conseil sur les négociations, par le biais de la CACRI.

3. L'entrée en vigueur de la CoParl

Au jour du dépôt du présent rapport, la CoParl avait été approuvée par les Parlements de quatre cantons : Neuchâtel, Valais, Vaud et Jura. Il est prévu que la CoParl entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Afin que cette échéance puisse être respectée, et compte tenu des différentes formalités à accomplir, la présidente de la Commission a questionné le conseiller d'Etat chargé du DARES, lors de son audition, sur les garanties que le Conseil d'Etat pouvait donner à ce sujet au Grand Conseil.

M. Unger a répondu que cette question était fortement dépendante du rythme que les députés souhaitaient imprimer à leurs travaux. Ce projet de loi devrait être présenté au plénum lors de la session d'octobre afin de pouvoir entrer en vigueur au plus tôt et que la CoParl puisse entrer en vigueur au début 2011.

La présidente a alors pensé qu'il conviendrait certainement de modifier l'article 2 « Entrée en vigueur ». Elle a indiqué qu'elle proposerait, lors du deuxième débat, que l'article 2 précité soit rédigé de la façon suivante : « La présente loi entre en vigueur au lendemain de sa promulgation dans la FAO ». Cette solution assurera l'entrée en vigueur de la CoParl pour le 1^{er} janvier 2011.

IV. Le débat et le vote en commission

1. Le débat

A titre préliminaire, la rapporteure souligne que la Délégation genevoise à la commission interparlementaire chargée de l'examen du projet CoParl, composée d'un membre par groupe, a été unanime dans ses prises de position. Cette unanimité s'est retrouvée au sein de la Commission au moment d'approuver le PL 10704 et la CoParl, tous les groupes ayant

reconnu son importance pour le parlement et tous étant favorables à la CoParl.

Par contre, la proposition du Conseil d'Etat d'abroger l'al. 5 de l'art. 230A LRGC (consultation préalable de la CACRI) (art. 3 souligné du PL 10704) a donné lieu à discussion et n'a pas reçu de réponse unanime.

Parmi les partisans de l'abrogation, un commissaire libéral a relevé qu'il n'est pas évident de savoir si cette disposition est applicable ou non. Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas imaginable de prétendre associer les députés au stade de la négociation, ce qui n'exclut pas de les en informer au moment adéquat. Enfin, il constate qu'une discussion de fond sur ces aspects risque de compromettre le respect des délais auquel chacun est visiblement attaché.

Un commissaire radical a observé, à titre personnel, qu'en définitive les députés devraient également être sensibles à participer à l'objectif d'un gouvernement efficace, au-delà de la question des répartitions de compétences. Et partant, de permettre à l'Etat de Genève de partir, dans la négociation, à armes égales avec les autres cantons, sans risquer de ralentissements inutiles ; pour cette raison, ce commissaire n'est pas opposé à cette proposition de suppression de cet alinéa.

Parmi les prises de position en faveur du maintien de l'alinéa 5 de l'article 230A LRGC, une commissaire verte a relevé que, dans la mesure où cet alinéa porte sur un nombre limité de cas (hors CoParl), il lui semble plus judicieux et non gênant de le conserver.

La présidente a rappelé que la raison d'être de cette disposition n'est pas de rallonger les processus, mais de permettre une prise de décision correctement étayée, d'autant plus que le Grand Conseil est chargé de la ratification finale des conventions. Or, cette opération sera évidemment facilitée si tous les éléments d'informations ont été préalablement transmis.

Enfin, et comme cela a déjà été évoqué, il ressort des débats de la Commission que l'objectif de la consultation préalable est essentiellement de nature informative, le pouvoir législatif n'ayant pas l'intention de se substituer à l'Exécutif dans sa compétence de négociation des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger¹⁶.

Au final, la proposition du Conseil d'Etat sera rejetée et cet alinéa 5 sera maintenu par la Commission (voir ci-dessous le vote en commission).

Il convient encore de mentionner que le PL 10704 propose deux adaptations terminologiques des alinéas 3 et 4 de l'article 230A LRGC. En effet, il s'agit de remplacer les références à la Convention des conventions

¹⁶ Voir ci-dessus, p. 19.

par les références à la CoParl. Ces modifications n'ont pas posé de problème en Commission.

2. Le vote en commission

Entrée en matière

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 13 commissaires présents lors du vote (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 Lib, 1 UDC, 2 MCG).

Deuxième débat

Titre et préambule : adopté sans opposition

Article 1^{er} « Adhésion » : adopté sans opposition

Article 2 « Entrée en vigueur ». La Présidente propose la formulation suivante : « *La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle* ». L'article 2 dans cette formulation est adopté à l'unanimité des 13 membres présents (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 Lib, 1 UDC, 2 MCG).

Article 3 souligné « Modifications à une autre loi ». La présidente procède en deux temps :

– Elle met tout d'abord aux voix l'article 3 souligné tel que proposé dans le PL 10704 par le Conseil d'Etat, c'est-à-dire **avec abrogation** de l'alinéa 5 : « *Art. 230A al. 3 et 4 (nouvelle teneur), al. 5 (abrogé, l'al. 6 ancien devenant alinéa 5)* ». L'article 3 souligné dans cette teneur est **refusé** avec le résultat suivant :

- 4 Pour : 1 R, 3 Lib
- **6 Contre** : 2 S, 1 Ve, 1 UDC, 2 MCG
- 3 Abst. : 2 PDC, 1 R

– Elle met ensuite aux voix l'article 3 souligné **sans abrogation** de l'alinéa 5 : « *Article 230A, alinéas 3 et 4 (nouvelle teneur)* ». L'article 3 souligné dans cette nouvelle teneur est **accepté** à l'unanimité des 13 membres présents (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 Lib, 1 UDC, 2 MCG).

Troisième débat

Le PL 10704 tel qu'amendé est accepté dans son ensemble à l'unanimité des 13 membres présents (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 Lib, 1 UDC, 2 MCG).

Préavis sur la catégorie de débat

La Commission préavise un traitement du PL 10704 en catégorie III (extraits).

V. Conclusion

Les affaires extérieures impliquent un équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif. Or, les parlements ont ressenti un certain déséquilibre, qui avait conduit à l'adoption de la Convention des conventions en 2001. La CoParl permet de poursuivre ce rééquilibrage, qui constituait d'ailleurs l'objectif de la commission interparlementaire ayant examiné et amendé le projet. Tous les membres de cette commission ont travaillé dans ce but, malgré les différences cantonales.

Aujourd'hui, la CoParl offre un certain nombre d'outils à notre Parlement pour lui permettre d'assurer son rôle institutionnel de législateur dans les affaires extérieures, même s'il ne s'agit pas forcément de tous les aspects de la fonction traditionnelle connue dans le cadre interne cantonal. Parmi ces outils, citons notamment le mécanisme des commissions interparlementaires pour l'examen des projets de conventions, l'institution du Bureau interparlementaire de coordination avec la possibilité de lui adjoindre un secrétariat permanent et le renforcement des moyens d'action des commissions interparlementaires de contrôle de gestion.

Le rééquilibrage et le renforcement du rôle du Parlement ne traduisent pas une défiance du Grand Conseil à l'égard Conseil d'Etat. Au contraire, le Grand Conseil peut être un allié et un soutien lors de négociations intercantionales. Le Conseil d'Etat peut ainsi avoir un intérêt, si ce n'est à impliquer, du moins à consulter le pouvoir législatif en amont. Ce sont certainement ces considérations qui ont conduit au maintien de l'article 230A al. 5 LRGC sur la consultation préalable de la CACRI, dont on a vu qu'il s'agissait surtout d'un objectif d'information.

Si les affaires extérieures impliquent l'équilibre, elles doivent également constituer un processus collaboratif entre l'exécutif et le législatif. Le Grand Conseil ne demande pas de se substituer au Conseil d'Etat ou de procéder à de la co-gestion. Il souhaite une participation adéquate, qui peut aller de l'envoi d'une délégation dans une commission interparlementaire pour les conventions soumises à la CoParl à une simple information de la CACRI pour les conventions de moindre importance.

La séparation des pouvoirs implique que chacun respecte les prérogatives de l'autre, mais elle signifie également, peut-être même avant tout, la

collaboration entre pouvoirs dans un objectif commun de défense de l'intérêt général.

Mesdames les députées, Messieurs les députés, la Commission des affaires communales, régionales et internationales a reconnu toute l'importance de la CoParl et c'est à l'unanimité qu'elle a accepté le PL 10704. Elle vous remercie de bien vouloir en faire de même.

Projet de loi (10704)

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la 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) (B 1 04.0)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 99 et 128 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847;
décrète ce qui suit :

Art. 1 Adhésion

Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, à la 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.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Art. 3 Modifications à une autre loi

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01), est modifiée comme suit :

Art. 230A, al. 3 et 4 (nouvelle teneur)

³ Cette commission exerce les tâches confiées dans chaque canton à la commission des affaires extérieures au sens de la 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 intercantoniales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl), du 5 mars 2010.

⁴ La délégation genevoise à la commission interparlementaire prévue à l'article 9 de la convention citée à l'alinéa 3 du présent article comprend au moins 2 membres de la commission.

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)

B 1 04

du 5 mars 2010

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 intercantionales 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 I Objet et cadre institutionnel

Art. 1 Objet de la convention

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 intercantionales et des traités avec l'étranger (ci-après : la convention intercantonale ou les conventions intercantionales).

Art. 2 Commission chargée de traiter des affaires extérieures

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).

Art. 3 Relations entre parlements et gouvernements

¹ Le 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.

² Le 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.

³ Lorsqu'un parlement entend faire une proposition au gouvernement de son canton, il procède en application de sa législation.

Art. 4 Bureau interparlementaire de coordination – Composition et organisation

¹ Le Bureau interparlementaire de coordination est composé d'un parlementaire et d'un suppléant par canton contractant, désignés selon la législation propre à chaque canton.

² Le Bureau désigne son président à tour de rôle parmi ses membres et pour une période de deux ans.

³ Le Bureau peut disposer d'un secrétariat administratif permanent dont les coûts sont répartis entre les cantons contractants en fonction de leur population.

⁴ Pour le reste, il s'organise lui-même et se dote d'un règlement.

Art. 5 Bureau interparlementaire de coordination – Rôle et compétences

¹ Le Bureau interparlementaire de coordination assure l'échange d'information et la coordination parlementaire relatifs aux affaires intercantoniales et internationales qui intéressent les cantons contractants.

² Il établit et tient à jour la documentation sur la collaboration intercantonale et les conventions intercantoniales qui lient les cantons contractants.

³ Il est l'interlocuteur interparlementaire de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) et des Conférences régionales spécialisées des chefs de département.

⁴ Le procès-verbal des séances du Bureau est adressé aux membres des commissions des affaires extérieures des cantons contractants.

Art. 6 Bureau interparlementaire de coordination – Information du Bureau

¹ La Conférence des gouvernements de Suisse occidentale 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.

² Les gouvernements des cantons contractants informent le Bureau des autres conventions qui sont en cours d'élaboration.

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

Art. 7 Champ d'application

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.

² Ces 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.

³ Chacun 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.

Art. 8 Transmission aux parlements

¹ A 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.

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

Art. 9 Commission interparlementaire - Institution et compétence

¹ Les 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.

² Le 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.

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

Art. 10 Commission interparlementaire - Fonctionnement

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

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

³ Lors 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.

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

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

⁶ La 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.

⁷ Les 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.

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

Art. 11 Commission interparlementaire - Retour d'information et nouvelles propositions

¹ Les 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.

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

Art. 12 Autres modes de participation

¹ Sur 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.

² Dans 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.

³ 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 la signature de la convention intercantonale.

Art. 13 Approbation

¹ Les 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.

² La 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 III 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 IV Contrôle de gestion interparlementaire

Art. 15 Principes

¹ En 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.

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

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

⁴ Le 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.

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

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

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

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

Art. 16 Compétences générales de la commission interparlementaire de contrôle

¹ La 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.

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

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

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

Art. 17 Interpellation

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

Art. 18 Résolution

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.

Art. 19 Postulat

¹ Le 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.

² L'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 V Dispositions finales

Art. 20 Adhésion

¹ La présente convention est ouverte à l'adhésion de tous les cantons.

² L'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.

Art. 21 Entrée en vigueur

¹ La 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.

² Pour 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.

³ La 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.

Art. 22 Durée, modification

¹ La présente convention est conclue pour une durée indéterminée.

² Lorsqu'un ou plusieurs cantons entendent proposer des modifications à la convention, celles-ci sont soumises à une commission interparlementaire désignée conformément à l'article 9.

³ La commission interparlementaire prend position sur ces propositions de modification selon le mode de délibération défini à l'article 10.

⁴ Lorsque les cantons contractants s'accordent sur une modification de la présente convention, elle est soumise à l'approbation de leurs parlements.

Art. 23 Dénonciation

¹ La présente convention peut être dénoncée en tout temps moyennant préavis de douze mois.

² Le canton qui dénonce la convention porte cette information à la connaissance du Conseil fédéral.

³ La 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 partis 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	de	Pour le canton de Vaud	Pour le canton du Valais
Beat Vonlanthen		Pascal Broulis	Claude Roch
Conseiller d'Etat		Conseiller d'Etat	Conseiller d'Etat

Pour le canton de Neuchâtel	de	Pour le canton de Genève	Pour le canton du Jura
Frédéric Hainard		Pierre-François Unger	Charles Juillard
Conseiller d'Etat		Conseiller d'Etat	Ministre