



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 009-2022
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.20

Déposée le : 24.02.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Bureau du Grand Conseil : Oui
Déposée par : BGC (Gullotti, Tramelan) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 944/2022 du 14 septembre 2022
Direction : Chancellerie d'État
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Adhésion du Grand Conseil à la Convention sur la participation des Parlements (Co-Parl/ParlVer)

Le Conseil-exécutif est chargé de mettre en œuvre l'adhésion du Grand Conseil du canton de Berne à la Convention sur la participation des Parlements cantonaux (CoParl/ParlVer).

Développement :

Le canton de Berne assume un rôle de passerelle entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Preuve en est : plusieurs autorités cantonales sont membres d'organes intercantonaux nationaux et siègent également dans des organes régionaux de Suisse alémanique et de Suisse romande. On compte trois conférences gouvernementales (CdC, CGSO, CGNO¹), les 27 conférences des directrices et directeurs, dont sept conférences régionales en Suisse romande, et une conférence transfrontalière (voir à ce sujet le rapport sur les relations extérieures du canton de Berne 2021, annexe 2, p. 21 et suivantes).

Le Grand Conseil est, lui aussi, déjà membre de différents organes interparlementaires inter-cantonaux, dont certains assument également des fonctions de haute surveillance. En Suisse romande, il s'agit de la « Commission interparlementaire de contrôle de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale », de la « Commission interparlementaire de la Convention scolaire romande », de la « Commission interparlementaire de la Haute école pédagogique BEJUNE » et de la « Commission interparlementaire de la Haute école Arc Berne-Jura-Neuchâtel ». Canton-

¹ en qualité de membre associé

pont et grand contributeur, le canton de Berne se doit de défendre ses intérêts de manière efficace au sein de ces organes et promeut, ce faisant, le bilinguisme sur son territoire.

La CoParl a pour objectif de régir l'intervention des parlements des cantons membres dans la procédure d'élaboration, de ratification, d'exécution et de modification des conventions intercantionales (concordats) et des traités des cantons avec l'étranger². Pour le moment, les cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura sont membres de la CoParl. L'adhésion à la CoParl permettrait au Grand Conseil non seulement de siéger, comme c'est le cas actuellement, dans certains organes interparlementaires intercantonaux, mais aussi d'être membre de l'organe supérieur, qui joue un rôle important de coordination et assure la participation des parlements cantonaux dans le domaine des conventions intercantionales.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Députation a proposé à l'unanimité à la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) d'adhérer à la CoParl. Celle-ci a, à son tour, soumis unanimement au Bureau la demande d'adhésion. Par la suite, ce dernier a approuvé la demande à l'unanimité. Les coûts s'élèvent à environ 16 000 francs par an. Cette somme permet de financer le Bureau de coordination, qui est rattaché au Grand Conseil du canton de Genève. La demande concernant une éventuelle adhésion du canton de Berne a été approuvée à l'unanimité par les cantons membres de la CoParl.

Selon la Constitution, la compétence de conclure des traités intercantonaux, même s'ils relèvent du Parlement, ressortissent au Conseil-exécutif (art. 88, al. 4, ConstC).

Réponse du Conseil-exécutif

La compétence de représenter le canton à l'extérieur et donc de mener la politique extérieure du canton appartient au Conseil-exécutif (art. 90, al. 1, lit. a de la Constitution cantonale [ConstC]). La participation du Grand Conseil à la politique extérieure, en particulier au sujet de négociations pour la conclusion de traités intercantonaux et de l'état de mise en œuvre de ces traités, est réglée dans la législation sur le Grand Conseil (art. 56 LGC; art. 39, 40 et 62 RGC). L'adhésion à des traités intercantonaux ressortit au Grand Conseil, à moins que le Conseil-exécutif ne soit exclusivement compétent (art. 74, al. 2, lit. b et art. 88, al 4 ConstC).

Au vu des dispositions en vigueur, l'adhésion à la Convention sur la participation des parlements (CoParl) apparaît d'un point de vue tant juridique que matériel comme une affaire concernant en premier lieu le Grand Conseil. Bien que dénonçable à court terme (un an), la CoParl ne peut pas être considérée, au vu de l'article 88, alinéa 4 ConstC, comme un accord intercantonal *d'importance mineure* ou contenant des *dispositions entrant dans le cadre des compétences législatives du gouvernement*. Sur le fond, la CoParl attribue des compétences aux parlements et fixe des règles de procédure qui les touchent eux plus que les gouvernements, même si ceux-ci y sont aussi soumis. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif entend rester sur la retenue et laisser au Grand Conseil le soin d'évaluer l'opportunité ou non d'une adhésion du canton à la CoParl et de décider sur cette question, en tenant compte des remarques ci-dessous.

Le Conseil-exécutif constate que le droit parlementaire bernois contient déjà en très grande partie les mêmes droits de participation en faveur du Grand Conseil et de ses commissions que ceux fixés dans la CoParl. Une adhésion à cette convention ajouterait une couche de procédures, comme la participation à un bureau interparlementaire de coordination (art. 4 CoParl) et la création d'une commission interparlementaire (art. 9 CoParl). Cette adhésion serait possible sans que le fonctionnement actuel du Grand Conseil ne doive être grandement adapté et ne

² Cf. texte de la CoParl : <https://www.lexfind.ch/fe/fr/tol/5623/fr>

donnerait pas d'attributions particulières ou supplémentaires au Grand Conseil et à ses commissions. Par ailleurs, la possibilité déjà offerte aux cantons non signataires de la CoParl de s'impliquer dans les commissions interparlementaires (art. 9, al. 2 et art. 14 CoParl), même si cela n'est qu'avec voix consultative, atténuée, de l'avis du Conseil-exécutif, l'intérêt à adhérer formellement à cette convention. Enfin, en ce qui concerne les quatre commissions interparlementaires mentionnées dans la motion, il convient de constater que les délégués du Grand Conseil bernois dans ces organes disposent déjà maintenant de presque tous les droits de participation, de sorte qu'une adhésion à la CoParl ne leur conférerait guère de droits supplémentaires.

Du point de vue du Conseil-exécutif, les conséquences d'une éventuelle adhésion sur ses rapports avec le Grand Conseil et ses commissions dans le cadre de négociations d'accords intercantonaux ne sont pas négligeables. Le Conseil-exécutif devrait s'attendre à un alourdissement et à une prolongation des procédures : premièrement, il devrait traiter avec la commission interparlementaire, en plus de la commission compétente du Grand Conseil. Deuxièmement, le droit attribué à la commission interparlementaire de présenter de nouvelles propositions après une première consultation (art. 11 CoParl) ne manquerait pas de compliquer et de rallonger la procédure de négociations avec les cantons partenaires. On peut imaginer les difficultés et les retards que l'implication d'une commission interparlementaire pourrait générer dans la négociation d'un accord complexe et politiquement délicat comme celui qui est actuellement négocié pour le transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura.

Quant au contrôle de gestion interparlementaire prévu au chapitre IV CoParl, le Conseil-exécutif estime que l'adhésion à la convention n'est pas nécessaire pour assurer la participation de plein droit de membres du Grand Conseil à une commission interparlementaire de contrôle. Les dispositions de la CoParl n'ont à ses yeux que pour conséquence *d'obliger* les cantons contractants à prévoir un contrôle de gestion interparlementaire (art. 15, al. 1), alors qu'une autre solution de contrôle, plus légère ou plus appropriée, serait peut-être envisageable dans l'accord concerné. Ainsi, dans ce domaine, le Conseil-exécutif estime que la CoParl serait plus de nature à limiter la marge de manœuvre du Grand Conseil qu'à l'étendre.

Enfin, le Conseil-exécutif remarque que la participation des parlements selon les règles de la CoParl entraîne une mobilisation non négligeable de ressources humaines, tant au niveau parlementaire qu'au niveau administratif. L'article 9 prévoit par exemple la délégation de sept parlementaires par canton concerné au sein d'une commission interparlementaire. Sur le plan administratif, la CoParl conduit selon l'appréciation du Conseil-exécutif à une augmentation de la bureaucratie parlementaire, alors que la Députation a fait état de la difficulté actuelle de trouver suffisamment de membres du Grand Conseil pour les commissions interparlementaires en Suisse romande auxquelles participe déjà le canton de Berne. Ce d'autant plus qu'une interpellation (I-096-2022) a été déposée au Grand Conseil pour suggérer l'adhésion de celui-ci à l'Assemblée parlementaire de la francophonie.

Sur la base de ces informations, il revient au Grand Conseil de décider du nombre de cercles interparlementaires auxquels il souhaite et peut participer, compte tenu aussi du nombre de membres francophones au Parlement (une quinzaine sur 160 députées et députés).

En conclusion, le Conseil-exécutif est d'avis que l'adhésion du canton de Berne à la CoParl n'apporterait guère d'avantages pour le Grand Conseil susceptibles de compenser les inconvénients énoncés ci-dessus. Dans ces conditions, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer à une adhésion à la CoParl et de rejeter la motion.

Destinataires
– Grand Conseil