canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

**JUIN 2008** **RC - GC 56**

# RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA MODERNISATION DU PARLEMENT

**chargée d'étudier les objets suivants :**

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**instaurant la généralisation des commissions thématiques prévues dans la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007**

**et**

**RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL AU GRAND CONSEIL**

**sur la proposition Jacques Neirynck et consorts demandant au Grand Conseil la création d'une commission thématique pour la formation**

La Commission thématique de la modernisation du Parlement (Comopar) s'est réunie à trois reprises les 23 avril, 7 et 13 mai 2008 à la salle du Bicentenaire, à Lausanne.

Monsieur André Delacour a remplacé Monsieur Jean-Pierre Gaudard, Monsieur Jacques-André Haury a remplacé Monsieur Jérôme Christen.

Dès la deuxième séance, Madame Martine Fiora-Guttmann a remplacé Madame Anne Décaillet et Monsieur Albert Chapalay a remplacé Monsieur Jean-Marie Surer.

Lors de la troisième séance, Monsieur André Delacour était excusé sans être remplacé. Cela explique les votes à 14 députés au total.

La Commission remercie de leur participation et des précieux avis et informations complémentaires qu'ils nous ont apportés :

Madame la Présidente du Grand Conseil, Anne Baehler Bech, Messieurs les Vice-Présidents du Grand Conseil Jacques Perrin et Laurent Chappuis, ainsi que Monsieur le Secrétaire général du Grand Conseil, Olivier Rapin.

Mademoiselle Isabelle Smekens, qui occupe, entre autres, la fonction de secrétaire de la Comopar, a rédigé d'excellentes notes de séance et a contribué à la rédaction de ce rapport. Nous la remercions vivement.

## 1. Présentation de l'EMPD

La délégation du Bureau souhaite avant tout rappeler à la commission que ce projet s'inscrit en réponse à l'article 166 LGC. En effet, cet article précise, dans les mesures transitoires de la loi, que le Bureau du Grand Conseil doit soumettre au Grand Conseil un projet de décret instaurant la généralisation des commissions thématiques, selon les articles 37 et 59 LGC, au plus tard au 1er juillet 2008.

Les modifications qu'il introduit, tout en préparant l'avenir, doivent permettre au Grand Conseil de travailler d'une manière plus efficace mais également plus sereine.

La présidente du Grand Conseil précise également qu'en cas d'adoption, une évaluation du projet est prévue d'ici 2011, afin que les éventuelles modifications à apporter sur le nombre de commissions, sur leurs attributions ou sur le nombre de leurs membres, conformément à l'alinéa 2 de l'article 59 LGC, puissent entrer en vigueur au début de la prochaine législature.

Le Conseil d'Etat a fait parvenir sa prise de position après la première séance de la commission. Il y exprime ses craintes de voir le système s'alourdir, par un allongement des discussions en plénum, par une augmentation sensible des interventions parlementaires et par une augmentation des coûts de fonctionnement. Il propose de diminuer au maximum tant le nombre des commissions que le nombre de membres au sein de celles-ci.

Estimant que la fiscalité est du ressort de la Commission des finances, il s'oppose à l'idée de traiter de ce thème dans une commission thématique. La commission pense qu'il n'est pas souhaitable de surévaluer les prérogatives de la Commission des finances. D'autres remarques sont formulées proposant notamment la création de commissions dans les domaines de l'économie et de la culture. Finalement, le Conseil d'Etat s'inquiète de la manière d'arrêter le calendrier des séances des commissions thématiques et remet en cause la prise en charge du secrétariat des commissions par le Secrétariat général du Grand Conseil.

Les divergences de vue avec le projet présenté sont donc très importantes. Force est de constater que votre commission n'a pas beaucoup apprécié cette prise de position, estimant que cet objet relevait plus de la compétence du Grand Conseil que de celle du Conseil d'Etat.

**2. Discussion générale**

Une discussion sur le principe de la généralisation des commissions thématiques fait apparaître un certain nombre de divergences entre les membres de la commission.

Points faibles :

- Il est moins intéressant et varié de travailler toujours sur le même sujet que de changer, comme cela est possible avec le système actuel ;
- Risque de se retrouver dans une commission de moindre importance et de ne plus pouvoir changer ;
- Difficultés pour le Bureau du Grand Conseil de répartir certains objets entre les différentes commissions thématiques ;
- Risque de voir les présidents et les membres des commissions entrer progressivement en connivence avec le conseiller d'Etat en charge du dossier ou avec ses collaborateurs ;
- Difficultés à respecter une représentation équilibrée des forces politiques dans les commissions ;
- Spécialisation et professionnalisation progressive des députés.

Points forts :

- Renforcement du poids et, par conséquent, du pouvoir du Grand Conseil ;
- Meilleure formalisation, plus de responsabilisation du travail des députés ;
- Propension pour les députés d'être à la fois des spécialistes en commission et des généralistes en plénum ;
- Gestion du temps de travail et du calendrier plus aisée que dans le système actuel ;
- Simplification de la tâche du Bureau du Grand Conseil qui ne doit plus nommer chaque commission ;
- Simplification de la tâche du Secrétariat Général du Grand Conseil, notamment dans l'agenda des séances ;

– Meilleure information au sein des groupes politiques par des députés plus spécialisés.

**3. Nombre de commissions thématiques**

Les comparaisons faites tant avec le Parlement fédéral qu'avec ceux de différents cantons, qui se sont dotés de commissions thématiques, n'ont pas permis de tirer des conclusions significatives. Les us et coutumes, la manière de fonctionner, la dimension des cantons, nous montrent qu'en Suisse, le fédéralisme est une réalité, et que les cantons ont tous leurs particularités, leurs différences. La plupart des cantons concernés fonctionnent avec un nombre de commissions thématiques compris entre 6 et 10. Souvent d'autres types de commissions y sont joints, comme les "commissions extraordinaires", par exemple. Genève, avec actuellement 22 commissions thématiques, semble être sur le chemin d'une diminution de ce nombre. Il ne faut pas oublier, dans ces considérations, que le fonctionnement du parlement est assez différent selon que l'on se trouve dans un canton de plus de 650'000 habitants, comme le nôtre, ou dans un canton de moins de 200'000 habitants. Le nombre de députés, la fréquence des séances et la manière d'aborder les dossiers n'y sont pas semblables.

La problématique du nombre de commissions comporte plusieurs éléments importants qui doivent être pris en compte, faute de quoi le projet ne serait que difficilement acceptable. On notera en particulier :

– La liste des commissions thématiques doit correspondre à une répartition très claire des sujets et thèmes traités par le Grand Conseil, sans que cela implique qu'une problématique ne soit liée qu'à un seul département. Il est même souhaitable que, dans la mesure du possible, les activités transversales au sein de l'Etat soient favorisées ;
– Il faut veiller à ce que chacune des commissions couvre un volume d'activités significatif afin de justifier l'intérêt des députés à y adhérer ;
– Il faut veiller à ce que le nombre de commissions permette une répartition équitable du travail entre tous les députés. Il n'est pas pensable, par exemple, qu'en fonction du nombre de places disponibles au sein des commissions, la moitié des députés siègent dans deux commissions et que les autres ne puissent siéger que dans une commission. Cela créerait un régime de "super-députés" qui n'est pas souhaitable ;
– Il faut également veiller à ce que la répartition équitable entre les forces politiques soit respectée.

Certains commissaires estiment que les députés devraient pouvoir siéger dans deux commissions au moins, voire dans quatre, en tenant compte des deux commissions de surveillance. La seule exception devrait être le (la) président (e) du Grand Conseil qui, évidemment, ne siège dans aucune commission.

Pour y arriver, il serait nécessaire de fixer à 17 ou 18, ou dans le second cas, à une trentaine, le nombre des commissions. La question se pose de savoir si le plus important est le nombre de commissions ou le nombre d'objets traités par chacune d'entre elles. En effet, ce nombre entraîne une différence d'importance entre les commissions qui peut poser problème.

Le respect de la représentation des groupes politiques est assez difficile à obtenir et les simulations démontrent une certaine pénalisation des groupes les plus importants.

**4. Nombre de membres dans les commissions thématiques**

Afin de faciliter la répartition des tâches entre les groupes politiques, mais aussi entre les députés, comme écrit plus haut, il est proposé de désigner 14, voire 16 membres par commission. Un nombre pair de membres dans une commission n'est pas en contradiction avec la loi, renseignement vérifié auprès du SJL (Service juridique et législatif). Dans ce cas particulier, ce nombre pair permettrait au mieux de respecter l'équilibre des forces politiques, entre les groupes et au niveau du Grand Conseil. Les simulations présentées tant par des membres de la commission que par le SCRIS (Service cantonal de recherche et d'information statistiques) donnent des résultats satisfaisants.

Une discussion a lieu afin de déterminer s'il serait possible de faire varier le nombre de membres des

commissions en fonction de leur importance. Cette possibilité n'est pas retenue, à l'exception de la commission des Grâces, car la représentation des forces politiques deviendrait un casse-tête lors de la nomination.

**Projet de décret**

Remarque : Afin de clarifier au mieux les propositions et amendements de la commission, ceux-ci sont relatés dans l'examen de chacun des articles du décret.

**Article premier – Généralisation des commissions thématiques**

A la suite de la discussion relatée au point 2 du rapport, votre commission vous propose d'accepter l'article premier par **9 oui contre 3 non et 2 abstentions.**

**Art. 2 – Nombre**

Un premier amendement demande la correction du titre de cet article qui deviendrait : **Nombre et dénomination**.

Vote sur l'amendement : **adopté à l'unanimité**

**1. Commission des systèmes d'information**

Aucun commentaire.

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité -1 abstention**

**2. Commission des affaires extérieures**

Aucun commentaire.

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité -1 abstention**

**3. Commission des pétitions**

Aucun commentaire.

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité**

**4. Commission des grâces**

La commission actuellement en fonction est composée de 15 membres. Un amendement est déposé pour en rester à 15 membres à la place des 11 membres proposés par l'EMPD. La présidente du Grand Conseil précise que la commission a été consultée à titre informatif. Bien qu'elle se soit exprimée, par une légère majorité, pour rester à 15 membres, le Bureau du Grand Conseil propose d'abaisser ce nombre à 11, dans le but d'éviter que cette commission ne fasse l'effet d'un tribunal sur le demandeur de grâce.

Vote sur l'amendement : **refusé par 5 oui, 8 non et 2 abstentions**

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité**

**5. Commission de la justice et de la sécurité**

Un amendement propose de scinder cette commission en deux et de créer ainsi une "commission de la justice" et une "commission de la sécurité". Ce fractionnement éviterait d'avoir affaire à une commission surdimensionnée et aurait l'avantage de donner lieu à deux commissions de même importance.

Certains commissaires pensent que le choix du Bureau du Grand Conseil est bon, qu'il permet à la commission de travailler de manière interdépartementale et pluridisciplinaire. L'argument consistant à dire qu'augmenter le nombre de commissions permettrait non seulement d'harmoniser les commissions mais également de donner la possibilité aux députés d'être présents dans plusieurs domaines, ne convaincra pas une majorité.

Vote sur l'amendement : **refusé par 4 oui, 9 non et 2 abstentions**

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité**

**6. Commission de la politique familiale et de la cohésion sociale**

Une remarque est faite estimant que la cohésion sociale va au-delà du revenu d'insertion et risque de toucher les thèmes de la Commission de la santé. Il est répondu que le Bureau du Grand Conseil a constaté que le RI touchait énormément de domaines tels que l'emploi, la politique sociale ou la santé. C'est pourquoi il a été décidé de l'aborder sous l'angle de la cohésion sociale.

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité**

**7. Commission de la santé**

Il est suggéré d'élargir la thématique des EMS aux problèmes liés au vieillissement de la population, en général.

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité**

**8. Commission de la formation**

Un amendement propose de scinder cette commission en deux commissions distinctes, soit la "Commission de la formation obligatoire" et la "Commission de la formation tertiaire et des Hautes écoles". Cette division répond notamment aux différents échelons de la formation : alors que les formations obligatoire et post-obligatoire se situent essentiellement à l'échelon cantonal, les Hautes écoles, quant à elles, sont plus proches de l'échelon fédéral.

Certains membres de la commission déplorent le fait qu'une telle division ne tiendrait plus compte de la notion de "cursus scolaire", pourtant essentielle, tant au niveau cantonal qu'intercantonal. L'amendement ne sera pas suivi.

Vote sur l'amendement : **refusé par 4 oui, 9 non et 2 abstentions**

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité -3 abstentions**

**9. Commission des infrastructures et de la mobilité**

Un amendement propose de scinder cette commission en deux : la "Commission des infrastructures" et la "Commission de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la mobilité".

La majorité des commissaires, rejointe par les trois membres du Bureau du Grand Conseil présents, sont favorables à cette division qui permettra, notamment, de consacrer une commission à l'aménagement du territoire, thème essentiel aujourd'hui mais également pour les années à venir.

Vote sur l'amendement : **accepté par 11 oui, 1 non et 3 abstentions**

**10. Commission de l'environnement et des énergies**

Aucun commentaire.

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité**

**11. Commission des institutions et de l'administration**

Un amendement propose de diviser cette commission en deux commissions : la "Commission des institutions et de l'administration" et la "Commission de la culture et du sport".

La majorité de la commission est favorable pour donner de l'importance à ces deux domaines, qui sont souvent relégués au second plan. La commission est toutefois partagée entre le fait de les intégrer dans le titre de la commission ou de leur dédier une commission à part entière. Certains attirent l'attention sur le nombre d'objets ayant trait à ces sujets qui, pour l'heure, est relativement moindre, alors que d'autres mettent en avant le fait que la création d'une commission de la culture et du sport donnerait une impulsion à ces thématiques.

Un sous-amendement vient compléter cette proposition et vise à y intégrer le tourisme. La commission engloberait donc la culture, le sport et le tourisme. Les commissaires soutenant cette proposition y voient un moyen de traiter le tourisme à sa juste valeur, sans le relier, comme c'est souvent le cas, à

l'économie. D'autres, quant à eux, estiment qu'il devrait être rattaché non pas à la culture et au sport mais à l'environnement.

La commission suggère également que la Commission de la culture, du sport et du tourisme, si elle est acceptée, traite des thèmes liés au patrimoine.

Enfin, il est proposé d'ôter le terme "administration" à la Commission des institutions et de l'administration.

Vote sur le sous-amendement : **accepté par 13 oui, 1 non et 1 abstention**

Vote sur l'amendement : **accepté par 8 oui, 5 non et 2 abstentions**

**12. Commission de l'économie et de la fiscalité**

Un amendement propose de diviser cette commission en deux commissions : la "Commission de l'économie, de l'emploi, de l'agriculture et du logement" et la "Commission de la fiscalité". Beaucoup d'interventions récentes de députés touchent au domaine de la fiscalité. Celui-ci doit être distinct de l'économie, de l'emploi, de l'agriculture ou du logement. Traitant de la fiscalité pour elle-même, et non de ses résultats au budget ou dans les comptes, ces sujets doivent être traités par une commission thématique et pas par la Commission des finances.

Vote sur l'amendement : **accepté par 11 oui, 1 non et 3 abstentions**

**13. Commission de la population et des droits politiques**

Aucun commentaire.

Vote sur le principe de la commission : **accepté à l'unanimité**

Afin de donner une vision plus claire des décisions prises par votre commission, l'article 2 est reproduit ci-dessous tel qu'amendé par la commission et globalement accepté par 12 oui et 2 abstentions.

**Art. 2 – Nombre et dénomination**

Le Grand Conseil nomme les commissions thématiques suivantes :

1. Commission des systèmes d'information
2. Commission des affaires extérieures
3. Commission des pétitions
4. Commission des grâces
5. Commission de la justice et de la sécurité
6. Commission de la politique familiale et de la cohésion sociale
7. Commission de la santé
8. Commission de la formation
9. Commission des infrastructures
10. Commission de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la mobilité
11. Commission de l'environnement et des énergies
12. Commission des institutions
13. Commission de la culture, du sport et du tourisme
14. Commission de l'économie, de l'emploi, de l'agriculture et du logement
15. Commission de la fiscalité
16. Commission de la population et des droits politiques

**Art. 3 – Composition et attributions**

Un amendement est déposé demandant de porter le nombre des membres des commissions de 15 à 16 membres. Les arguments développés plus haut, aux points 3 et 4 du rapport font quasiment l'unanimité au sein de la commission.

Vote sur l'amendement : **accepté par 13 oui et 1 abstention**

Un autre amendement propose, dans un article 3 bis, que le président d'une commission thématique ne puisse être du même parti que le conseiller d'Etat en charge du dossier. De nombreux membres de la commission pensent que, dans le contexte même de cet EMPD, cette proposition est malvenue. De plus, si une commission traite de sujets touchant plusieurs départements, cela deviendra difficile de trouver un président remplissant les conditions nécessaires.

Vote sur l'amendement : **refusé par 2 oui, 7 non et 5 abstentions**

Concernant la présidence des commissions et la possibilité, selon les objets, d'effectuer un tournus entre les membres de la commission, l'organisation interne de la commission le permet. De plus, l'article 47 RLGC précise que les commissions désignent chaque année leur président et leur vice-président et que ces charges ne peuvent être exercées que durant une législature.

Vote sur l'article 3 : **accepté par 12 oui et 2 abstentions**

**Art. 4 – Secrétariat des commissions**

A la question de savoir si les secrétaires de commissions seront engagés temporairement ou pour une durée indéterminée, il est répondu que si le principe des commissions thématiques généralisées est accepté, il est prévu que les contrats soient de durée indéterminée. Bien que l'article 59 LGC ne garantisse pas le nombre de ces commissions, la LPers prévoit des procédures de congé applicables aux changements qui pourraient intervenir dans l'organisation du Grand Conseil.

Vote sur l'article 4 : **accepté par 13 oui et 1 abstention**

**Vote final**

**Au vote final, votre commission vous recommande d'accepter cet exposé des motifs et projet de décret par 9 oui, 3 non et 2 abstentions.**

**Recommandation sur l'entrée en matière**

Forte de tous les échanges et discussions ayant eu lieu durant les trois séances tenues par la commission, celle-ci vous recommande par 9 oui, 3 non et 2 abstentions, d'entrer en matière sur cet exposé des motifs et projet de décret.

**Rapport du Bureau du Grand Conseil au Grand Conseil sur la proposition Jacques Neirynck et consorts demandant au Grand Conseil la création d'une commission thématique pour la formation**

La commission, à l'unanimité, considère que dans le contexte de cet EMPD, le Bureau du Grand Conseil a répondu à la proposition de M. Neirynck et que cette réponse doit être acceptée.

Ollon, le 23 mai 2008.

Le président :
(Signé) *Michel Renaud*