



Déposé le 23 JUIN 2009

Scanné le 24 JUIN 2009

A Mesdames et Messieurs les députés

09-101-021

Réf. : IS

Lausanne, le 22 juin 2009

Initiative législative rédigée en termes généraux consistant à proposer une révision partielle des articles 10, 39, 49, 50 et 76 de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 ainsi que des articles correspondants de son règlement d'application du 29 mai 2007, en vertu de l'article 111 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les députés,

Comme cela ressort clairement de la 1^{ère} observation de la Commission de gestion (COGES) dans son rapport 2008 sur la gestion, des divergences entre le Conseil d'Etat et la COGES sont apparues quant aux compétences légales de celle-ci et à son pouvoir d'investigation. Considérant que le Conseil d'Etat remettait en cause ses compétences légales, la COGES a sollicité le Bureau du Grand Conseil afin de mandater un expert extérieur appelé à rendre un avis de droit relatif aux compétences de la COGES.

L'avis de droit du Prof. de droit constitutionnel Pascal Mahon, distribué à tous les députés du Grand Conseil, a mis en évidence une lacune dans la loi sur le Grand Conseil, pouvant prêter à des divergences d'interprétation et à l'origine des différences d'appréciation entre les deux parties concernées sur les pouvoirs d'investigation de la COGES. L'examen des dispositions de la loi sur le Grand Conseil réalisé par le Prof. Mahon a conclu, par ailleurs, à un manque de clarté de certains articles de loi. La COGES a donc décidé de déposer une initiative législative afin que la loi sur le Grand Conseil soit rapidement révisée.

Plus précises et utilisables par analogie, les dispositions réglant les compétences des commissions de surveillance des Chambres fédérales ouvrent des pistes, qui semblent à même de clarifier la procédure cantonale. Au terme d'une séance commune entre la COGES et une délégation du Conseil d'Etat, il a été convenu de s'en inspirer pour établir à brève échéance les dispositions pratiques nécessaires. Dans ce cadre, les préoccupations exprimées par le Conseil d'Etat et les conclusions du Professeur Mahon pourront être examinées et concrétisées dans de nouvelles dispositions légales tenant compte des prérogatives constitutionnelles et institutionnelles des deux pouvoirs.

C'est pourquoi, la COGES a décidé de soumettre au Grand Conseil la présente **initiative législative rédigée en termes généraux consistant à proposer une révision partielle des articles 10, 39, 49, 50 et 76 de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 ainsi que des articles correspondants de son règlement d'application du 29 mai 2007.**

La COGES est d'avis de procéder à cette révision partielle de la loi en mettant en oeuvre, conformément à l'article 133 LGC, une commission parlementaire chargée de présenter au Grand Conseil un rapport et un projet de loi et de règlement, à charge pour elle de les rédiger de manière précise et complète, la présente initiative étant rédigée en termes généraux. A cette fin, la commission pourra tenir compte des pistes proposées dans l'avis de droit du Prof. Mahon (voir annexe), en examinera la pertinence et vérifiera qu'elles s'inscrivent dans un projet de révision coordonné et cohérent ; elle pourra également s'appuyer sur les documents de base remis à tous les membres de la COGES et fondant sa manière d'exercer son mandat légal ; enfin, une délégation de la COGES se tiendra à sa disposition pour d'éventuels échanges.

La COGES suggère au Bureau du Grand Conseil d'attribuer la présente initiative à la Commission thématique de modernisation du parlement (Comopar), actuellement occupée à réviser partiellement la loi sur le Grand Conseil suite à sa désignation par le Bureau, avec un délai à la fin de l'année 2009 pour présenter au Grand Conseil un rapport et un projet de loi et de règlement.

Aux termes des articles 128, 131 et 133 de la LGC, la COGES demande que cette initiative législative :

1. soit traitée par le Grand Conseil conformément à l'article 111, alinéa 2 de la Constitution ;
2. **soit prise en considération immédiatement et renvoyée à une commission conformément à l'article 133 LGC.**

Vous remerciant d'avance pour votre soutien à cette démarche visant d'une part à clarifier des zones d'ombre, d'autre part à construire des relations institutionnelles plus sereines pour l'avenir, nous vous prions de recevoir, Mesdames et Messieurs les députés, nos salutations les meilleures.

**La Présidente de la Commission de
gestion du Grand Conseil**



Anne-Marie Depoisier

Annexes : mentionnées.

ANNEXES :

Pistes de révision de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 (LGC) contenues dans l'avis de droit du Professeur Pascal Mahon:

1. **Page 15, 1er paragraphe** : l'art. 39 LGC n'est pas clair et pourrait être révisé en tenant compte de l'art. 150 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement ; LParl).
2. **Page 18; 1er paragraphe** : l'art. 49 al. 2 contient une ambiguïté quant au droit des membres du Conseil d'Etat d'assister aux séances des commissions de surveillance lors de la discussion de la gestion, du budget et des comptes de leur département.
3. **Page 19, 2ème paragraphe** : l'art. 50 n'est pas très clair, quant aux moyens à disposition des commissions de surveillance, en comparaison avec l'art. 153 LParl, lequel mentionne par exemple explicitement "(...) le droit d'interroger directement tous services, autorités ou personnes (...)". Ce point est repris et confirmé de manière claire à la p. 26, 1er par. Dans le cadre d'une révision de la LGC, la solution nuancée proposée par M. Mahon est d'informer le Conseil d'Etat des intentions de la COGES avant que celle-ci n'interroge une personne qui lui est subordonnée et, s'il en fait la demande, de l'entendre avant que la personne en question ne fournisse à la COGES des renseignements et/ou documents.
4. **Page 24, 5ème paragraphe** : l'art. 76 LGC n'a plus de sens étant donné que les députés et les membres des commissions parlementaires sont liés par le secret de fonction en vertu des art. 12-13 LGC; cet art. pourrait être valablement remplacé par l'art. 169 LParl, qui précise l'obligation de garder le secret pour les personnes appelées à participer à une CEP. Ce point est repris et confirmé de manière claire à la p. 26, 2ème par.
5. **Page 33, 2ème paragraphe** : il n'est pas clair si les restrictions prévues à l'art. 10 al. 2 LGC peuvent être opposées aux commissions de surveillance ou, si, au contraire, celles-ci ont accès aux informations faisant l'objet des restrictions. Voir la note 46 à ce sujet, qui renvoie au droit fédéral, lequel règle clairement la question.

COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL

RAPPORT CONCERNANT LA LEGISLATURE 2002-2007

Préambule

Ce document, adressé à la future Commission de gestion 2007-2012, est écrit par la Commission de gestion à la lumière de ses expériences faites au cours de la législature 2002-2007 et des documents suivants (*cf. annexes*) :

- Aide-mémoire du 21 janvier 1998.
- Document de M^{me} Françoise Ryter du 20 décembre 2000.
- Règles du jeu, mises à jour en juin 2007.
- Document du groupe de travail ad hoc de la Commission de gestion du 13 juin 2004.
- Bilan présenté par M. Schmutz à la Réunion des présidents du 15 mai 2007.

Bases légales et réglementaires

Objet	Article Loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007
Commissions : définition	37
Commissions de surveillance	38
Indemnités	18 et ss.
Vote du président	40
Vacances	41
Observation d'un député	52 alinéa 2
Représentation des groupes politiques	46
Nominations	46
Confidentialité	12 et 13
Organisation	47
Présence du Conseil d'Etat	49
Droit d'investigation	10 et 50
Réunion des présidents	48
Observations de la commission	52
Rapport annuel et rapport spécifique	53
Compétences	54
Communication au chef du département	55
Interférences	51

Choix des commissaires à la gestion

Les faits ont démontré, avec quelques nuances et exceptions comme tous les principes, que tous les députés fraîchement élus, sans expérience des mécanismes de l'Etat et du Grand Conseil, ne sont pas les meilleurs candidats à la COGES. L'expérience acquise dans la fonction est non seulement utile mais augmente nettement l'efficacité et l'efficacités de la commission. La COGES actuelle souhaite transmettre au futur Grand Conseil la recommandation suivante : « Désigner à cette commission des députés-ées intéressés-ées à l'ensemble de la gestion (un seul intérêt sectoriel n'est pas suffisant), disponibles et si possible expérimentés-ées en politique.

Organisation de la commission

Organisation générale

La Commission de gestion est composée de 15 membres. Nous proposons que le Bureau de la commission (un président et deux vice-présidents) surveille la gestion du département présidentiel et du Secrétariat général du Grand Conseil ; les six sous-commissions étant chargées des autres départements.

- Pour l'organisation générale de la commission consulter le modèle de calendrier ci-joint (*cf. annexe*).
- La commission définit au début de l'exercice ses objectifs annuels et transversaux ; ces derniers peuvent être traduits sous la forme de rapports spécifiques, présentés au plénum en dehors du rapport général sur la gestion.
- En séance plénière, la commission a l'habitude de recevoir le Chancelier, les chefs de service, les représentants de l'Ordre judiciaire. Au moins une fois par année, elle organise une séance commune avec le Conseil d'Etat.
- La Commission de gestion, dans le but d'appuyer ses remarques ou observations, peut utiliser les moyens habituels d'interventions parlementaires (motion, interpellation, etc.).

Organisation des sous-commissions

Préalablement aux visites, les commissaires prennent contact avec le chef du département et le secrétaire général pour leur indiquer notamment les objectifs d'investigation.

En fin d'exercice, une rencontre avec le chef de département et avec tous les chefs de service est recommandée.

Documents à disposition des sous-commissions :

- Le rapport de gestion annuel du Conseil d'Etat.
- Les unités budgétaires.
- Le catalogue des missions principales de chaque département.
- Les rapports d'activités des services.
- L'organigramme du service.
- Le cahier des charges des cadres.
- La liste des interventions parlementaires en suspens (postulats, motions, initiatives).
- Des questions peuvent être posées sur :
 - le nombre de mandats externes à l'administration ;
 - le nombre de commissions extraparlimentaires : leur fonction, leur durée, leur renouvellement ;
 - le suivi sur plusieurs années des observations faites par la Commission de gestion.
- Une question de base à poser : « Quelles sont les choses que vous n'avez pas voulu nous parler mais que nous finirons quand même par découvrir ? »

Chaque visite devrait être programmée selon un plan préétabli en collaboration avec le chef de département et le secrétaire général. Il est intéressant d'exiger à l'avance toute documentation complémentaire dans le but d'entrer rapidement dans le vif du sujet. Cependant une liberté d'appréciation est chaque fois laissée au jugement individuel de chaque unité départementale.

Toutes les visites doivent être confirmées par écrit avec copie pour information au président de la Commission de gestion.

Ci-joint, nous vous remettons les rapports de synthèse des sous-commissions, établis à l'intention de celles de la nouvelle Législature. (Cf. annexes).

Relations de la Commission de gestion avec la Commission des finances et les commissions thématiques

La coordination entre ces diverses commissions paraît primordiale au niveau des commissions (Réunion des présidents des commissions) et au niveau des commissaires rattachés aux mêmes départements.

Dans la mesure où des objets concernent plusieurs départements, les sous-commissions veilleront à coordonner leurs investigations.

- Organisation des visites non programmées : se référer aux « Règles au jeu ».

- Organisation des visites auprès des personnes physiques ou morales bénéficiaires de subventions : se référer à la loi sur le Grand Conseil, article 50, et à la loi sur les subventions.

Attribution de mandats spéciaux

L'attribution de mandats spéciaux est mentionnée aux articles :

- 50 LGC alinéa 2 : « Après avoir informé le Bureau du Grand Conseil, elle peut confier une mission à une commission thématique. Elle peut mandater directement le Contrôle cantonal des finances, conformément aux dispositions de la loi sur les finances » ;
- 50 LGC alinéa 4 : « Elle est saisie de tous les rapports du CCF et de la Cour des comptes ». *(Dès l'année 2007, le CCF a admis d'adresser au président de la COGES chaque rapport avec une copie de celui-ci, afin de pouvoir distribuer deux exemplaires par sous-commission).*
- 53 LGC alinéa 2 : « La Commission de gestion établit des rapports spécifiques chaque fois que le Grand Conseil lui confie un mandat particulier dans le cadre de sa mission ».

La Commission de gestion peut être mandatée et réciproquement par la Commission des finances.

Etablissement du rapport général sur la gestion

Suivant le calendrier établi, chaque rapport des sous-commissions et leurs observations sont commentés en séance plénière ; une discussion est ouverte.

Les rapports seront rédigés sous la seule responsabilité des sous-commissions, alors que les observations écrites doivent être approuvées à la majorité de la commission.

Suivant ce même calendrier, la Commission de gestion, en séance plénière, prend connaissance des réponses du Conseil d'Etat et les trie en trois catégories :

- a) réponses admises sans commentaire ;
- b) réponses admises avec commentaire ;
- c) réponses refusées avec commentaire.

La décision finale appartient au Grand Conseil.

Si la réponse est refusée, le Conseil d'Etat doit présenter un rapport circonstancié, préalablement à la discussion sur le budget. Le refus de la seconde réponse transforme l'observation en postulat, renvoyé directement au Conseil d'Etat.

Pour toute autre information se référer aux articles de la LGC concernant les commissions de surveillance ou spécifiquement la Commission de gestion ; il s'agit des articles 46 à 55.

Relations avec le CCF (établies) et avec l'UCA (à préciser)

La Commission de gestion assure le suivi de l'application des recommandations du CCF ainsi que de la réponse du service et autres à celles-ci.

La Commission de gestion a souhaité étendre le suivi des rapports à ceux de l'Unité de Conseil et d'Appui en management & organisation (UCA) qui constitue une source précieuse de renseignements et d'évolution de l'administration. *(Cf. à ce sujet la lettre du Conseil d'Etat).*

Au nom de la Commission de gestion
Le président



Jean Schmutz

Annexes : - Modèle de calendrier.
- Rapports de synthèse des sous-commissions.
- UCA : lettre du Conseil d'Etat.



Grand Conseil
Commission de gestion
Anne-Marie Depoisier, présidente

Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Conseil d'Etat du Canton de Vaud
Château cantonal
1014 Lausanne

Réf. : CP/16001696

Lausanne, le 3 novembre 2008

Visites imprévisibles de la Commission de gestion

Monsieur le Président du Conseil d'Etat,
Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,

Lors de sa séance du 30 octobre dernier, la COGES a repris le sujet des visites inopinées dans les départements et souhaite préciser la procédure admise dans pareils cas.

La veille d'une visite inattendue d'une sous-commission, le Conseiller ou la Conseillère d'Etat est averti de l'arrivée des deux députés concernés dans un service de son département. Cette information doit naturellement rester confidentielle entre le Conseiller (Conseillère) d'Etat et les députés, afin de préserver l'effet de surprise recherché. Il va sans dire que la confidentialité sera la même pour les députés en visite dans un service à propos des informations reçues.

Cette confiance réciproque est indispensable pour la transparence souhaitée dans les contacts de la COGES et des services de l'Etat.

Les visites inopinées faites ces derniers temps nous incitent à vous transmettre cette mise au point.

En restant à votre entière disposition pour en parler, je vous adresse, Monsieur le Président du Conseil d'Etat, Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat, mes salutations distinguées.

Commission de gestion
La présidente

Anne-Marie Depoisier

Annexe

- *A toutes fins utiles, nous vous remettons une copie de la procédure concernant les visites imprévisibles.*

« REGLES DU JEU »

relatives aux visites imprévisibles (ci-après visites) de la Commission de gestion.

1.- Cadre général

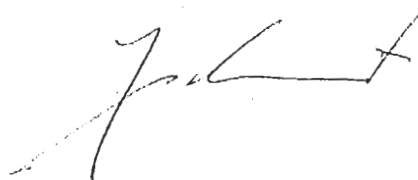
- 1.1 Il est rappelé que les investigations de la commission portent sur la gestion du Conseil d'Etat de l'année précédente et, dans la mesure utile, de l'année en cours. (Art. 52 LGC)
- 1.2 Ce principe qui doit prévaloir dans le cadre des visites annoncées, doit à plus forte raison inspirer les commissaires lors des visites « imprévisibles ».

2.- Règles du jeu

- 2.1 Les visites doivent permettre aux commissaires de procéder, une fois ou l'autre, à leurs travaux dans un contexte non « programmé ».
- 2.2 Il s'agira d'éviter la « chasse » à la « faille du jour », mais bien d'axer les investigations et les échanges d'informations sur des faits se rapportant à la gestion de l'année précédente, et dans la mesure utile, de l'année en cours.
- 2.3 Chaque département fera l'objet d'une à deux visites maximum par exercice.
- 2.4 Dans l'esprit des dispositions citées plus haut, les commissaires informeront le chef du département intéressé ainsi que le secrétaire général de leur prochaine visite, la veille, au plus tard, en fin d'après-midi.
- 2.5 Les commissaires seront accompagnés dans leurs visites par le secrétaire général ou à défaut par le chef du service intéressé, qui assurera le contact avec les responsables du secteur et donnera ainsi quittance que le chef du département est informé de la démarche.
- 2.6 Les organismes subventionnés par l'Etat mais qui ne sont pas directement et strictement placés sous sa juridiction ne sont pas exclus du champ de ces visites, voir article 50 LGC alinéa 1 (aucune jurisprudence n'a à ce jour été établie dans ce domaine).

Ces « règles du jeu » ont été établies conjointement entre le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du Chancelier, et le Président de la Commission de gestion.

**Le président
de la Commission de gestion**



Jean Schmutz