

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DE LA MODERNISATION DU PARLEMENT ELARGIE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Jacques Perrin et consorts – 14 avril 2017 :
Nouveau toit et nouvelle organisation pour le parlement**

1. PRÉAMBULE

Comme la motion Perrin et consorts concerne l'organisation des travaux du Grand Conseil, le Bureau du Grand Conseil en a confié l'examen à la Comopar, élargie de deux membres ad hoc afin d'assurer une représentation de chaque groupe politique du Grand Conseil.

La Comopar ainsi élargie s'est réunie pour étudier cet objet les 22 avril, 23 mai et 20 juin 2016, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Aliette Rey-Marion, Céline Ehrwein Nihan, Isabelle Freymond (excusée le 23 mai), Claire Richard (membre ad hoc) et Claudine Wyssa (présidente et rapportrice), ainsi que de MM. Andreas Wüthrich (excusé le 22 avril et remplacé par Yves Ferrari le 20 juin), Jean-Luc Bezençon, Claude Matter, Laurent Chappuis (remplacé par Philippe Jobin le 20 juin), Marc Oran, Laurent Ballif, Philippe Ducommun, Michel Renaud, François Debluë (excusé le 20 juin), Julien Eggenberger, Philippe Grobéty (remplacé par Jean-François Cachin le 20 juin) et Gérald Cretegnny (membre ad hoc).

Le motionnaire M. Jacques Perrin a participé à la séance du 22 avril 2016, avec voix consultative.

Assistaient également aux séances MM. Igor Santucci, secrétaire général du Grand Conseil, et Sylvain Jaquenoud, secrétaire général adjoint (excusé le 22 avril).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la Comopar, a tenu les notes des séances et établi une synthèse des travaux, ce dont nous le remercions vivement.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Comopar élargie a été chargée d'examiner l'opportunité d'une prise en considération, partielle ou totale, de la motion Perrin concernant l'organisation du Grand Conseil. Les travaux sur cette question se sont déroulés sur trois séances :

- le 22 avril 2016, la Comopar élargie a entendu le motionnaire ; une première discussion générale sur la motion a eu lieu à cette occasion, en présence du motionnaire ;
- le 23 mai 2016, la Comopar élargie a poursuivi la discussion générale et pris connaissance de variantes de planification remises par le motionnaire pour nourrir la réflexion ;
- le 20 juin 2016, la Comopar élargie, nantie d'éléments chiffrés sur l'activité des commissions fournis par le Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), a pu clore ses travaux.

Au vu de ses travaux et des informations dont elle a été nantie, la Comopar élargie a acquis la conviction qu'il n'est pas nécessaire de modifier le cadre législatif relatif à son organisation, dont la souplesse permet au Bureau du Grand Conseil de faire face à des situations variables et variées, afin de répondre aux préoccupations mises en avant par la motion Perrin. Elle conclut donc sur une recommandation de non prise en considération de la motion Perrin. Toutefois et afin que les problématiques soulevées par la motion Perrin fassent l'objet d'un suivi, la Comopar élargie :

- émet des recommandations à l’adresse du Bureau du Grand Conseil visant à mieux anticiper les annulations de séances plénières du Grand Conseil afin de pouvoir, cas échéant, consacrer ces mardis à des travaux de commissions parlementaires, et
- dépose une résolution invitant le Conseil d’Etat à traiter les objets dans les délais réglementaires et à prendre toutes dispositions utiles pour faciliter l’organisation des séances de commissions.

3. DOCUMENTATION

Dans le cadre de ses travaux sur la motion Perrin, la Comopar élargie a été nantie des documents suivants :

- *Calendrier des séances plénières du Grand Conseil: proposition de variantes y compris d’évolutions des indemnités*, courriel du motionnaire du 10 mai 2016 ;
- *Avantages et inconvénients d’une concentration des activités sur les mardis*, note du SGC ;
- *Articles de la LGC et du RLGC potentiellement concernés par la motion Perrin*, note du SGC ;
- *Eléments chiffrés concernant les séances des commissions du Grand Conseil*, note du SGC (dont nous reproduisons les éléments essentiels en annexe du présent rapport).

4. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire rappelle que les modifications de la LGC doivent être menées par le Grand Conseil lui-même. Aussi, la seule voie possible pour que ce soit une commission du Grand Conseil qui examine une modification de son organisation est celle de la motion. Lors du débat il est apparu que le plénum souhaitait qu’une commission se penche d’abord sur la prise en considération de cette motion, plutôt que de la prendre immédiatement en considération. Il souhaite que la commission dans cet exercice analyse globalement le fonctionnement du Grand Conseil, sans se figer sur tel ou tel terme ou idée mentionnée dans sa motion.

C’est la double perspective et d’entrer dans un nouveau bâtiment et de devoir bientôt adopter un décret pour les indemnités de la législature 2017-2022 qui a motivé le dépôt de cette motion. Avec le Nouveau Parlement, la vie des députés sera notablement modifiée : dans ces nouveaux locaux seront en effet regroupés, autour de la salle du Parlement, le secrétariat général, les salles de commissions, la buvette, etc. Il lui semble dès lors utile de réfléchir à une éventuelle concentration des activités des commissions comme du plénum, par exemple sur les mardis et les jeudis. Et ce afin de faciliter la gestion des agendas des députés comme des conseillers d’Etat. Il estime que certains documents doivent faciliter cette analyse, à l’instar du rapport de gestion du SGC, ou du projet de révision de la LGC sur la question des commissions thématiques.

Il s’agit de voir si les 180 heures de séances plénières et les 35 heures de séances des groupes politiques (GP) peuvent être planifiées différemment. Sa motion propose une forme de rythme de travail, qui devrait être adaptée aux vacances scolaires. Ainsi pose-t-il quelques questions :

- Pourquoi ne pas débiter les séances à 9 heures, quitte à augmenter la rémunération de la journée ?
- Pourquoi ne pas remettre sur la table la question de la généralisation des commissions thématiques, qui ont fait leur preuve en termes d’efficacité sans générer d’ingérences dans les affaires du Conseil d’Etat ?
- Il y a 177 commissions ad hoc dont certaines ont duré moins d’une heure : n’y-a-t-il pas possibilité de mieux regrouper les objets pour faciliter leur traitement ?
- Le rapport du SGC mentionne des objets importants examinés par des commissions ad hoc. Il s’agit d’objets intégrés dans la planification du CE et qui pourraient dès lors s’intégrer aux travaux des commissions thématiques.

En conclusion, il précise que sa réflexion n’a pas pour but de diminuer le temps de parole des députés ou le temps nécessaire au travail parlementaire, mais de mener une analyse visant à s’assurer que le travail du Grand Conseil s’effectue dans de bonnes conditions organisationnelles et financières. Contrairement à la relation législative vs exécutif qui prévoit qu’une motion doit s’exécuter à la lettre, le motionnaire précise qu’il n’a pas une telle exigence : il souhaite que la Comopar élargie s’approprie cette motion, avec la compétence et l’enthousiasme qui lui est propre !

5. DISCUSSION GÉNÉRALE

Forme de la motion Perrin

La motion Perrin, au stade de la prise en considération, demande de réfléchir à l'opportunité d'imaginer une nouvelle organisation du fonctionnement du Grand Conseil. Elle a été déposée dans le double contexte d'une série d'annulations de séances plénières en hiver 2016 (cinq séances supprimées en quelques mois) due à un manque d'objets à porter à l'ordre du jour, d'une part, de la future prise de possession par le Grand Conseil du Nouveau Parlement, dès la fin de la législature 2012-2017, d'autre part.

Il s'agit formellement d'une motion, seul moyen légal pour le Grand Conseil de se saisir lui-même. Toutefois, elle est rédigée en termes généraux afin de ne pas enfermer la réflexion, et peut d'une certaine manière être appréhendée avec la même ouverture que s'il s'agissait d'un postulat. La motion Perrin évoque en effet des pistes de réflexions, sans proposer de solution précise au problème qui est à son origine. Dans le cadre des thématiques soulevées par le motionnaire, la Comopar élargie a donc une large latitude quant à la manière de l'examiner puis de formuler des recommandations à l'adresse du plénum.

La prise en considération des questions d'organisation soulevées par la motion Perrin peut donc notamment induire :

- des propositions de modifications de certains articles de la LGC ou de son règlement ;
- des recommandations au Bureau du Grand Conseil concernant l'organisation du Grand Conseil et de ses organes dans le cadre du dispositif légal actuel ;
- des propositions en vue de la rédaction des projets de décrets qui seront soumis au Parlement au passage de la législature (décret sur les indemnités et décret sur les commissions thématiques).

L'alimentation de l'ordre du jour du Grand Conseil concerne bien entendu les relations entre le Législatif et l'Exécutif, le Conseil d'Etat étant le plus important pourvoyeur d'objets examinés par les commissions et le plénum. En cette matière, les recommandations de la Comopar peuvent prendre la forme d'une proposition de modifications législatives ou de dépôt d'une résolution à l'attention du Conseil d'Etat.

Peut-on s'attendre à d'autres annulations de séances du Grand Conseil ?

L'annulation dans une période courte de cinq séances plénières du Grand Conseil est une situation exceptionnelle, du moins depuis le remplacement des sessions parlementaires en faveur des séances hebdomadaires chaque mardi, hors vacances scolaires.

Comme les principaux pourvoyeurs d'objets à porter à l'ordre du jour du Grand Conseil sont le Conseil d'Etat et les commissions du Grand Conseil, la Comopar élargie s'est demandée s'il faut s'attendre durablement à une diminution du nombre d'objets à porter à l'ordre du jour. Les éléments portés à la connaissance de la Comopar élargie (voir données annexées) montrent que :

- si dernièrement l'ordre du jour a été très maigre, à d'autres périodes, il y avait des dizaines, voire des centaines d'objets en attente d'examen par le Parlement ;
- le nombre d'objets transmis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil varie fortement d'année en année, de semestre à semestre, voire d'une nomination de commission à une autre.

Il n'est donc pas possible d'affirmer que la situation à l'origine de plusieurs annulations de séances plénières va perdurer, ni d'ailleurs qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle. Faire des projections est en effet très difficile dans un contexte où le nombre d'objets à traiter dépend de facteurs comme la célérité du Conseil d'Etat à répondre aux objets parlementaires, l'importance et le nombre des dossiers à traiter, la situation politique ou économique, le moment de l'année parlementaire ou de la législature, etc.

La Comopar élargie estime dès lors que l'organisation du Grand Conseil doit pouvoir répondre à tout type de situations, être adaptée aux périodes où il y a beaucoup d'objets à traiter, comme celles où il y en a moins. Ce qui nécessite de maintenir une bonne souplesse organisationnelle. Celle-ci existe déjà tant dans les dispositions de la LGC qu'en termes d'utilisation des jours de la semaine et des salles de réunions par les commissions parlementaires.

Peut-on optimiser de l'utilisation des mardis ?

Si le nombre d'objets portés à l'ordre du jour reste à un niveau bas – comme pourrait le laisser penser l'annulation de plusieurs séances plénières, le motionnaire suggère à titre d'exemple pour les 40 séances du Grand Conseil par an (38 mardis et 2 mercredis) une modulation telle que :

- le 1^{er} mardi : séance de groupe le matin et plénière l'après-midi ;
- les 2^{ème} et 3^{ème} mardis : séances plénières ;
- le 4^{ème} mardi : journée sans plénière avec possibilité d'y fixer des séances de commissions.

Un tel modèle signifierait la suppression a priori d'une dizaine de séances plénières par année, soit un quart des séances. Vu le recul dont on dispose suite aux annulations de séances qui ont eu lieu en hiver 2016, il est difficile d'affirmer que le Grand Conseil va durablement avoir une charge moindre qui permettrait de consacrer certains mardis ou demi-mardis à des séances de commissions parlementaires.

A ce stade, la Comopar élargie estime qu'une meilleure organisation ne doit pas se faire au détriment des séances plénières du Grand Conseil. En effet, les discussions ont mis en exergue que :

- en règle générale, vu le nombre d'objets à traiter, il serait difficile de gérer l'ordre du jour du Grand Conseil avec un mardi de moins par mois consacré aux séances de commissions, vu les urgences et les débats qui se prolongent ;
- du point de vue organisationnel, il serait difficile d'obtenir que les Conseillers d'Etat se libèrent tous le même mardi pour assister à des séances de commissions ;
- une concentration des séances de commissions pourrait générer des difficultés organisationnelles pour les députés membres de plusieurs commissions ainsi que pour les petits groupes politiques ;
- il faut tenir compte du fait que les mardis où siège le Grand Conseil ont lieu les séances de groupes thématiques, de délégations dans les organes interparlementaires, de bureaux des commissions permanentes ou de surveillance, de commissions thématiques, sans oublier les événements à l'issue des séances du Grand Conseil ;
- les principaux déclencheurs de l'ordre du jour sont le Conseil d'Etat et les commissions du Grand Conseil. Or, il n'y a aucun moyen de fixer des délais ni au Conseil d'Etat, en vertu de la séparation des pouvoirs, ni aux commissions nommées, autonomes quant à l'organisation de leurs travaux.

Bien entendu, s'il apparaît de manière anticipée qu'il n'y a pas assez d'objets pour « remplir » les séances plénières, le Bureau pourrait modifier le calendrier pour utiliser les mardis ainsi libérés pour des séances de commissions ad hoc (CAD). En effet, l'art. 81, al. 1 LGC stipule que « Le Grand Conseil se réunit *en principe* [...] en séances ordinaires hebdomadaires et en séances supplémentaires s'il y a lieu », ce qui laisse une certaine marge de manœuvre au Bureau pour planifier les séances pour l'année parlementaire à venir. Le Bureau après consultation des chefs des GP pourrait cas échéant prévoir une planification allégée.

Il faut noter que cette approche est tempérée par des temporalités de planifications différentes : les séances des CAD sont en général fixées deux mois à l'avance au moins, alors que l'ordre du jour du plénum est établi à horizon de quelques semaines tout au plus. Dans les faits, on sait donc trop tardivement que l'on devra supprimer une séance pour pouvoir tirer parti de ces journées libérées pour y organiser des CAD. Bien sûr, rien n'empêche dans un tel cas les commissions de déplacer une séance pour profiter d'un mardi ainsi libéré.

Faut-il adapter le système d'indemnisation des députées ?

L'activité de député ne constitue pas une forme de bénévolat ; il est dès lors normal que les élu-e-s soient rétribués ou indemnisés pour le temps nécessaire à l'exercice de la fonction. Une fonction qui peut s'apparenter à une forme de travail sur appel, les indemnités constituant pour beaucoup une part du revenu considéré comme tel. Notamment lorsque, suite à leur élection, des élu-e-s doivent diminuer leur temps de travail ou réorganiser leurs activités professionnelles pour assumer leur fonction.

Sur cette question, la Comopar élargie estime dans sa grande majorité qu'il n'y a pas lieu de modifier le principe selon lequel les députés ne sont pas salariés, mais reçoivent une indemnité de présence pour leur participation aux séances du Grand Conseil, du Bureau et des commissions (art. 17 à 19 LGC). Toutefois, vu

qu'un nombre non négligeable de député-e-s a dû organiser son temps de travail afin d'être disponible le mardi pour remplir son mandat électoral, de l'avis général, il faut tenir compte du fait que l'annulation des séances plénières annoncée peu à l'avance ne leur permet pas de réorganiser leur activités.

Pour traiter cette problématique, le siège de la matière est l'EMPD fixant les indemnités pour la législature 2017-2022, par lequel le Grand Conseil sortant fixe les indemnités pour le Grand Conseil de la prochaine législature (art. 16 LGC). Dans ce cadre, plusieurs solutions sont envisageables. Par exemple, une indemnité annuelle fixe plus élevée et contrepartie de jetons de présences inférieurs pourrait régler cette question, en rendant les montants perçus par les députés plus stables et prévisibles. Ou alors, on peut prévoir que si une séance plénière est annulée à brève échéance, elle est partiellement indemnisée.

Le Bureau a d'ores et déjà mis en consultation auprès des groupes politiques un projet d'EMPD fixant les indemnités pour la législature 2017-2022. Dans ce projet il n'est pas prévu de revoir le fonds du dispositif des indemnités ; le Bureau propose toutefois qu'en cas d'annulation d'une séance plénière moins de douze jours à l'avance, une demi-indemnité soit versée. Des modalités qui, de l'avis de la commission, répondraient de manière satisfaisante à une partie des questions posées par la motion Perrin.

Le dispositif des commissions parlementaires est-il adapté aux besoins du Grand Conseil ?

De l'avis général, les données chiffrées sur les commissions du Grand Conseil fournies par le SGC (cf. annexe) mettent en évidence que le mode d'organisation actuel permet de faire face à un nombre important de séances et de situations. On relèvera notamment :

- la grande variété des travaux de commission, tant dans leur organisation que sous l'angle de leurs caractéristiques, et le volume de travail que représentent les travaux en commission ;
- qu'une concentration des travaux des commissions sur quelques jours de la semaine créerait des difficultés organisationnelles, tant pour les députés membres de plusieurs commissions et les Conseillers d'Etat que du point de vue de la logistique ;
- que les commissions ad hoc (CAD) sont une part importante du fonctionnement du Parlement.

Aussi, il apparaît à l'analyse qu'il serait difficile d'organiser différemment le dispositif des commissions et, partant, que si des améliorations pourraient être recherchées, notamment pour les commissions ad hoc, il semble que la clef est probablement dans une meilleure coordination avec le Conseil d'Etat et ses services.

Concernant le regroupement des objets afin qu'ils soient traités par une même commission ad hoc ou encore l'attribution des objets aux commissions instituées compétentes, il apparaît que ce sont d'ores et déjà des préoccupations constantes du Bureau.

Faut-il renforcer le rôle des commissions thématiques ?

Il faut saluer la mise en place des commissions thématiques, notamment pour la meilleure expertise qu'elles permettent. Lors de l'examen des EMPD et EMPL, elles connaissent les enjeux, ce qui garantit une certaine productivité, sans compter l'apport d'un secrétaire de commission attitré qui en facilite les travaux. Cela peut favoriser positivement la prise de décisions, dans le cadre d'une autonomie accrue du Parlement.

Les commissions thématiques permettent également d'établir en amont un calendrier, discuté avec les chefs de départements concernés, contrairement aux commissions ad hoc, pour lesquelles lors de chaque nomination, le SGC est confronté aux difficultés de trouver, dans la plage temporelle prévue, une date correspondant aux chefs de départements, motionnaires et autres intervenants.

Toutefois, le plénum dans sa grande majorité a montré qu'il est majoritairement défavorable à la généralisation des commissions thématiques en refusant, à l'époque, l'entrée en matière sur le décret prévoyant justement de généraliser les commissions thématiques. Le Grand Conseil a souhaité maintenir un système hybride et ouvert avec, d'une part, des commissions thématiques spécialisées et, d'autre part, des commissions ad hoc, traitant de sujets divers et variés, permettant aux députés de participer à des travaux avec une approche de généraliste. A vrai dire, le mélange « à la vaudoise » des commissions thématiques et des commissions ad hoc, à parts plus ou moins égales, est un système qui permet de faire face à la variété des situations et qui a donné satisfaction jusqu'ici.

Le débat sur le dispositif des commissions thématiques de la prochaine législature aura lieu dans le cadre de l'EMPD instituant les commissions thématiques pour la législature 2017-2022, qui doit être adopté par le Grand Conseil au début de la législature et pour la durée de celle-ci (art. 59, al. 2 LGC). A cette occasion, la question de l'augmentation du nombre de commissions thématiques pourra être discutée, tout en rappelant qu'il faut qu'elles soient alimentées par assez d'objets à examiner pour justifier leur existence, d'une part, et qu'un trop grand élargissement de leur rôle nécessiterait une réflexion sur la représentation des petits GP, vu qu'ils n'ont pas de représentants dans chaque commission thématique.

Il faut rappeler que la LGC prévoit qu' « à titre exceptionnel, cette liste peut [...] être modifiée en cours de législature ». Une disposition qui pourrait être actionnée en cours de législature, pour adapter le dispositif à la réalité des besoins. Par exemple s'il apparaissait qu'une politique prioritaire du Programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat ne correspond pas au champ de compétences d'aucune des commissions thématiques préalablement nommées, la question de l'attribution de ce champ à une commission instituée ou de la création d'une nouvelle commission thématique pourrait être évaluée.

A la réflexion, le sentiment général est qu'il ne faut pas modifier sans raisons objectives un système qui donne satisfaction depuis des années, permet de traiter rapidement les objets avec suivi, de répondre aux demandes urgentes et de s'adapter aux besoins du Parlement. C'est plus dans la manière de coordonner les activités que des améliorations pourraient être apportées, rôle qui échoit au Bureau et aux groupes politiques, voire au secrétariat général.

La Comopar élargie estime donc à ce stade qu'il ne faut pas modifier un dispositif qui offre la souplesse nécessaire et est gage de stabilité. Toutefois, elle encourage le Bureau et le Conseil d'Etat à tout mettre en œuvre pour faciliter l'organisation des travaux des commissions parlementaires, comme du plénum.

Perspectives liées au Nouveau Parlement

A la fin de la législature, le Grand Conseil prendra possession de ses nouveaux locaux, comprenant salle du Grand Conseil, salles de réunions pour les commissions, salle des pas perdus, buvette, etc. le tout attenant aux locaux du Secrétariat général.

De l'avis général, il s'agira d'utiliser le futur Parlement de la manière la plus efficiente et intensive possible. Le Parlement doit (re)devenir la maison du député, un lieu où se trouvent les services parlementaires, des salles de réunion, des postes de travail accessibles aux députés-e-s, etc. Un Parlement visible, accessible à la population et à la presse, qui accueillera toutes les activités des député-e-s et où se tiendront la plupart des séances de commissions.

La discussion a bien sûr mis en évidence un certain nombre de préoccupations liées à l'exploitation de cette future « Maison du Parlement » : crainte par exemple que sous prétexte de sécurité ou de gestion, on limite l'accès à la future Maison des députés, qui sera utilisée toute la semaine ; il s'agira d'éviter que le complexe parlementaire ne soit soumis au même régime que le Palais de Rumine, à savoir que les locaux sont inaccessibles aux député-e-s en dehors des heures de séances. Le sentiment est que ce n'est pas en concentrant sur quelques jours les activités du Grand Conseil qu'on utilisera de manière efficiente les futurs locaux : au contraire, ils seront plus intelligemment utilisés si on étale les séances sur plusieurs jours de la semaine.

A ce stade, la Comopar élargie estime donc qu'il faut d'abord prendre ses marques dans ces nouveaux locaux et s'y laisser vivre, avant d'envisager des modifications de l'organisation actuelle, au vu des possibilités offertes par cette future prise de possession de la « Maison du Parlement ».

6. CONCLUSIONS

De l'avis général, l'organisation du Grand Conseil est bonne pour les séances plénières, les GP et les commissions instituées. Ces séances sont planifiées et permettent de coordonner les activités professionnelles et parlementaires. Le cadre législatif actuel offre la souplesse nécessaire pour faire face à des situations multiples et variées. Le projet de décret fixant les indemnités des député-e-s pour la législature 2017-2022 et celui instituant la liste des commissions thématiques de la prochaine législature permettront d'ores et déjà au Grand Conseil de débattre des questions y relatives posées par la motion Perrin, le cadre législatif actuel sur ces deux décrets offrant la souplesse nécessaire pour y répondre.

Recommandation au Bureau du Grand Conseil

Concernant l'utilisation des mardis, la Comopar élargie recommande au Bureau d'anticiper les annulations de séances, et de profiter dans la mesure du possible de fixer des séances de commissions les mardis où les séances plénières sont annulées, compte tenu de la disponibilité des chefs de département et députés concernés. Voire d'y déplacer des commissions fixées ultérieurement.

Résolution du Grand Conseil adressée au Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est le principal pourvoyeur d'objets à examiner, tant par le plénum que par les commissions parlementaires. La Comopar élargie estime que le Grand Conseil ne doit pas être tributaire du bon vouloir du Conseil d'Etat pour organiser ses travaux, en commission comme en plénum. Il y va du respect des délais de traitement prévus par la loi sur le Grand Conseil, et pour lesquels la Commission de gestion assure depuis quelques années un suivi régulier. Raison pour laquelle la Comopar élargie a-t-elle décidé à l'unanimité de déposer la résolution suivante :

« Afin de garantir le rythme des séances du Grand Conseil, le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat à tout mettre en œuvre pour traiter l'ensemble des objets déposés dans les délais réglementaires ainsi qu'à prendre toutes les dispositions utiles pour faciliter l'organisation des séances de commissions ».

Vote de recommandation quant à la prise en considération de la motion

A l'unanimité des seize députés présents, la commission recommande au Grand Conseil d'appuyer la recommandation et la résolution précitées résultant de la motion Perrin et, par conséquent, de ne pas prendre en considération cette dernière.

Bussigny-près-Lausanne, le 5 septembre 2016

La rapportrice :
(Signé) Claudine Wyssa

7. ANNEXES

7.1 Eléments chiffrés fournis par le secrétariat général du Grand Conseil

La Comopar élargie a demandé au SGC de lui fournir des éléments chiffrés sur l'organisation des séances des commissions parlementaires ainsi que sur la transmission par le Conseil d'Etat des objets nourrissant les travaux des commissions et l'ordre du jour du Grand Conseil.

Pour évaluer la pertinence ou le besoin de modifier le cadre légal relatif à l'organisation des travaux des commissions et du plénum, il s'agit en effet de disposer d'éléments permettant :

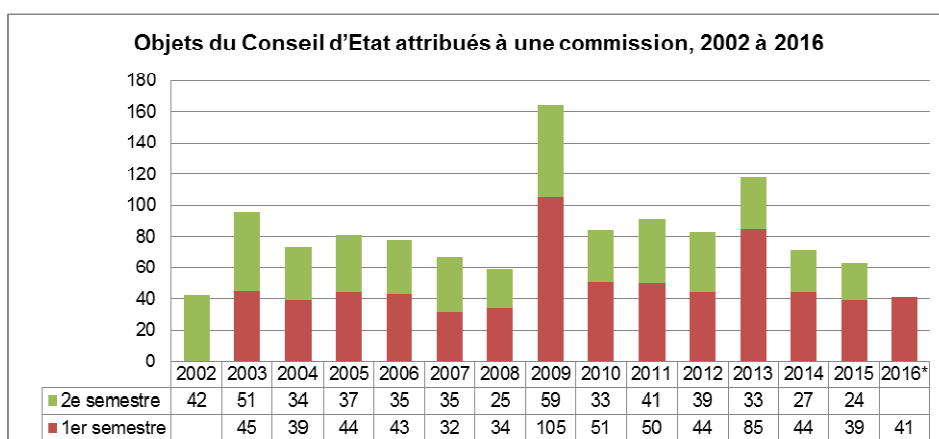
- de circonscrire le fonctionnement et l'organisation actuels des commissions parlementaires et
- d'évaluer si l'on est confronté à une diminution, conjoncturelle ou structurelle, des objets transmis par le Conseil d'Etat, qui ouvrirait la possibilité d'utiliser différemment les mardis, réservés par les députés.

Objets du Conseil d'Etat attribués à une commission

Le nombre d'objets du Conseil d'Etat ayant été attribués aux commissions du Grand Conseil lors de la législature en cours ainsi que lors des deux précédentes législatures permet de vérifier les hypothèses :

- d'une diminution des objets transmis par le Conseil d'Etat en fin de législature et
- d'une tendance plus globale à la diminution du nombre d'objets issus du Conseil d'Etat.

On constate que le nombre d'objets transmis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil varie fortement d'année en année, voire de semestre à semestre. Ces données laissent apparaître une légère tendance à la diminution du nombre d'objets en fin de législature, ainsi qu'un certain fléchissement dans le nombre d'objets soumis à nomination lors des seconds semestres 2014 et 2015. Toutefois leur grande variabilité ne permet pas de dessiner une tendance permettant d'en tirer des conclusions.

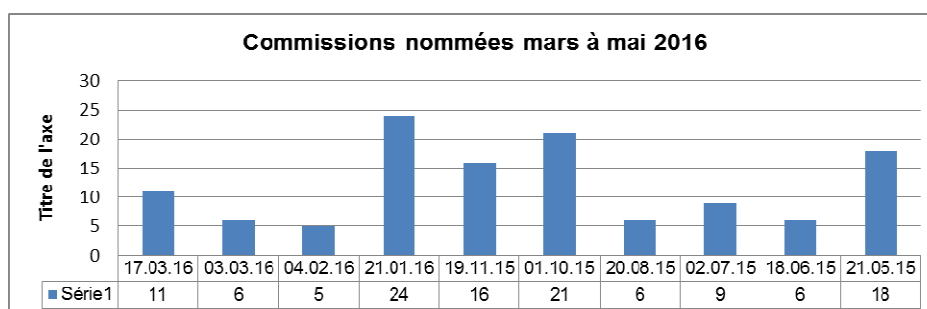


Source : secrétariat parlementaire

*état au 7 juin 2016

Nominations des commissions

Le graphique ci-dessous répertorie le nombre de commissions nommées durant les nominations des commissions des mois précédents. La période est peu significative pour marquer une tendance ; par contre, ce graphique met en exergue l'extrême variabilité dans le processus de nomination. Une variabilité qui rend difficile la planification des travaux des commissions.



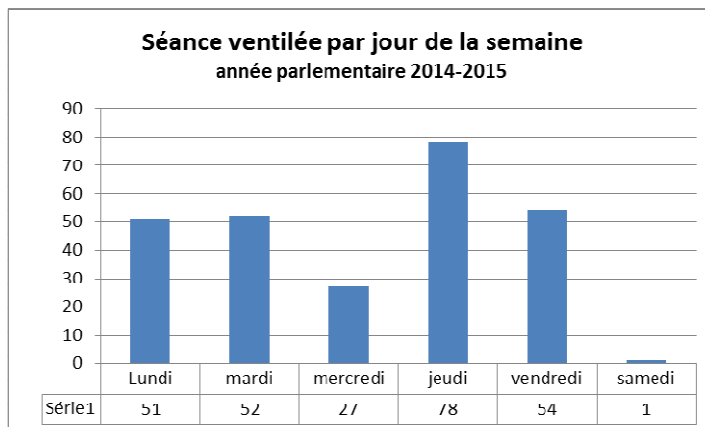
Source : secrétariat parlementaire

Séances (plénières) des commissions du Grand Conseil

263 séances de commissions ont eu lieu durant l'année parlementaire 2014 – 2015, dont 94 séances de CAD.

Jour de la semaine où ont eu lieu les séances des commissions du Grand Conseil

On constate que les séances des commissions du Grand Conseil se répartissent régulièrement durant la semaine, le jeudi permettant de combler le différentiel du mercredi, qui s'explique par l'indisponibilité des chefs de départements, en séance du Conseil d'Etat.



Source : secrétariat des commissions parlementaires

Commissions ad hoc

Voici les séances des CAD selon les jours de la semaine et périodes de la journée où elles ont eu lieu :

	Lundi	mardi	mercredi	jeudi	vendredi	samedi	Total
Matin	11	8	0	16	21	1	57
Après-midi	8	3	0	13	11	0	35
Soir	0	2	0	0	0	0	2
Total	19	13	0	29	32	1	94

Source : secrétariat des commissions parlementaires

On constate que les commissions ad hoc siègent jamais le mercredi, car elles examinent essentiellement des objets du Conseil d'Etat qui tient séance ce jour, peu le mardi vu la tenue des séances plénières, de groupes ainsi que des commissions et groupes thématiques.

Commissions instituées

Du côté des commissions instituées (sans le Bureau du Grand Conseil et l'interparlementaire), on constate dans le tableau ci-dessous que le jeudi marque un pic, et que le mardi est régulièrement utilisé pour siéger.

Commissions instituées 2014-2015 : jour et période de la journée où ont eu lieu les séances

	Lundi	mardi	mercredi	jeudi	vendredi	samedi	Total
Matin	14	12	12	13	13	0	64
Après-midi	17	11	14	21	9	0	72
Soir	1	16	1	15	0	0	33
Total	32	39	27	49	22	0	169

Source : secrétariat des commissions parlementaires

Jour de prédilection des séances ordinaires des commissions instituées

Les commissions thématiques, de surveillance ou permanentes, ainsi que le Bureau du Grand Conseil tiennent un agenda des séances ordinaires, parfois établi très à l'avance. Chaque calendrier connaît des exceptions (annulations, séances fixées dans d'autres créneaux horaires).

	Lundi	mardi	mercredi	jeudi	vendredi
Matin	COMOPAR		COGES	CTPOF	CTSAP- CTAJF
Après-midi	CPVGC		CHSTC CTGRA	BUR - CTPET CTITM - CTPOF	COMOPAR CTAJF
Soir		CTSI - CTAFE	CPREP	COFIN	

Source : secrétariat des commissions parlementaires

On constate que le mercredi, jour des séances ordinaires du Conseil d'Etat, deux commissions de surveillance se réunissent, ainsi que la commission des grâces. Les commissions thématiques privilégient de leur côté les mardis à l'issue du Grand Conseil, ainsi que les jeudis et vendredis. Le Bureau siège, quant à lui, tous les jeudis, deux fois par mois.

Présence des député-e-s aux séances des commissions et du Bureau

Le fichier des indemnités consigne chaque présence indemnisée des député-e-s aux séances des commissions. 3'229 indemnités de présence à une séance de commission plénière ont été versées pour l'année parlementaire 2013-2014, respectivement 2'865 pour l'année parlementaire 2014-2015.

Nombre d'indemnités de présence par commission

Le tableau ci-dessus ventile ces indemnités de présence à des séances plénières, commission par commission, y compris le Bureau. Les données n'étant pas pondérées, le nombre de membres des commissions est rappelé.

	Nombres membres	2013-2014		2014-2015	
		Indemnités	%	Indemnités	%
CAD	7 à 19	1443	44.7%	1003	35.0%
BUR	7	162	5.0%	217	7.6%
CHSTC	7	96	3.0%	83	2.9%
COFIN	15	322	10.0%	275	9.6%
COGES	15	192	5.9%	171	6.0%
CPPRT	9	86	2.7%	54	1.9%
CPREP	env. 15	40	1.2%	44	1.5%
CPVGC	7	75	2.3%	90	3.1%
CTAFE	15	75	2.3%	84	2.9%
CTAFJ	15	60	1.9%	172	6.0%
CTGRA	11	43	1.3%	33	1.2%
CTITM	15	102	3.2%	134	4.7%
CTMOP	15	125	3.9%	147	5.1%
CTPET	15	61	1.9%	53	1.8%
CTPOF	15	86	2.7%	55	1.9%
CTSAP	15	168	5.2%	144	5.0%
CTSYF	15	93	2.9%	106	3.7%
Total	-	3229	100.0%	2865	100.0%

Source : secrétariat général du Grand Conseil

Les présences aux commissions ad hoc comptent pour près de 45%, respectivement 35%, du nombre d'indemnités versées. On constate le rôle important du Bureau, composé de sept membres, ainsi que des commissions de surveillance, et ce sans compter leurs délégations et sous-commissions.

Nombre d'indemnités de présence par type de séance de commissions

Si on ventile les indemnités en fonction du type de séance à laquelle les député-e-s ont participé, on constate que plus de 56% des indemnités concernent des séances d'une demi-journée, près de 40% des séances de deux heures ou moins. Les séances d'une journée restent l'exception.

	2013-2014		2014-2015	
	Indemnités	%	Indemnités	%
Séance 1 jour à Fr. 480.-	116	3.6%	123	4.3%
Séance < 2h à Fr. 220.-	826	25.6%	689	24.0%
Séance < 2h à Fr. 170.-	462	14.3%	427	14.9%
1/2 séance >2h à Fr. 270.-	1825	56.5%	1626	56.8%
Total	3229	100.0%	2865	100.0%

Source : secrétariat général du Grand Conseil

7.2 Liste des commissions du Grand Conseil (sans les Commissions interparlementaires)

		Nombres membres
CAD	Commission ad hoc	7 à 19
BUR	Bureau du Grand Conseil	7
CHSTC	Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal	7
COFIN	Commission des finances	15
COGES	Commission de gestion	15
CPPRT	Commission de présentation	9 (+ 4 experts)
CPREP	Conférence des présidents des commissions en matière de gestion et de finances et thématiques	env. 15
CPVGC	Commission des visiteurs du Grand Conseil	7
CTAFE	Commission thématique des affaires extérieures	15
CTAFJ	Commission thématique des affaires judiciaires	15
CTGRA	Commission thématique des grâces	11
CTITM	Commission thématique des infrastructures liées aux transports et à la mobilité	15
CTMOP	Commission thématique de la modernisation du Parlement (Comopar)	15
CTPET	Commission thématique des pétitions	15
CTPOF	Commission thématique de la politique familiale	15
CTSAP	Commission thématique de la santé publique	15
CTSYF	Commission thématique des systèmes d'information	15

7.3 Articles de la LGC et du RLGC potentiellement concernées par la motion Perrin

Loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Chapitre III Statut des députés

SECTION II INDEMNISATION

Art. 17 Genre d'indemnités

¹ Les députés ne sont pas salariés ; ils reçoivent une indemnité :

- a. de présence pour leur participation aux séances du Grand Conseil ;
- b. de présence pour leur participation aux séances du Bureau, des commissions ou à d'autres séances ou rencontres officialisées par le Bureau ;
- c. de déplacement ;
- d. spéciale lorsqu'ils agissent en tant que président du Grand Conseil, de président de commission, de rapporteur (de majorité et de minorité) de commissions et de sous-commissions pour la rédaction du rapport ;
- e. de repas et de logement, dans des cas exceptionnels définis par le règlement ^A ;
- f. dans les cas exceptionnels prévus par le règlement ;
- g. liée aux frais informatiques.

² Dans la mesure où tout ou partie des indemnités des députés sont assujetties aux assurances sociales, l'Etat acquitte la totalité des cotisations.

Art. 18 Indemnités pour les séances du Grand Conseil

¹ L'indemnité de présence est fixée par séance.

² Lorsque, trente minutes après l'heure de convocation d'une séance, le quorum n'est pas atteint, la séance est renvoyée. Les indemnités de présence et de déplacement sont dues aux députés présents.

³ Le règlement ^A précise les cas où l'indemnité est supprimée ou réduite en raison de l'absence du député.

Art. 19 Indemnités pour les autres séances ou rencontres

¹ L'indemnité est fonction de la durée de séance ou de rencontre (moins de deux heures, demi-journée ou journée), selon les modalités précisées par décret.

² Lorsque la séance ou la rencontre a lieu un jour de séance du Grand Conseil, mais en dehors des heures de celle-ci, l'indemnité de déplacement n'est pas versée si elle l'a déjà été en vertu de l'article 18.

Chapitre IV Organisation du Grand Conseil

SECTION II PRÉSIDENCE

Art. 26 Attributions

¹ Le président du Grand Conseil :

- a. veille à l'observation de la présente loi ;
- b. dirige les débats du Grand Conseil et les travaux du Bureau ;
- c. représente le Grand Conseil dans les manifestations ou réceptions officielles ou protocolaires ;
- d. fixe, après concertation avec le Bureau et le Conseil d'Etat, la date des séances et la liste des matières qui seront mises en délibération ;
- e. établit l'ordre du jour, après concertation avec le Conseil d'Etat ;
- f. assure l'ordre et la sécurité dans la salle avec l'appui des huissiers et de la police cantonale ;
- g. signe les pièces officielles.

² Le président prend part aux votes qui ont lieu au scrutin secret. Dans les autres cas, il ne donne sa voix qu'en cas d'égalité des suffrages, pour déterminer la majorité.

Chapitre V Commissions

SECTION I GÉNÉRALITÉS

Art. 37 Type de commissions²

¹ Il existe, au sein du Grand Conseil, différents types de commissions. Il s'agit des commissions de surveillance, thématiques ou ad hoc. Il est en outre institué une commission de rédaction.

² Dans des cas exceptionnels, une commission d'enquête parlementaire peut être instituée.

SECTION III COMMISSIONS THÉMATIQUES

Art. 59 Compétences, constitution et élection

¹ Les commissions thématiques se voient attribuer en principe le traitement des exposés des motifs et rapports du Conseil d'Etat ainsi que les interventions parlementaires pour la prise en considération desquelles une commission doit être désignée. Elles peuvent être consultées par le Conseil d'Etat ou l'un de ses membres, ainsi que par tout organe du Parlement.

² La liste des commissions thématiques est arrêtée par le Grand Conseil pour la durée de la législature ^a. A titre exceptionnel, cette liste peut toutefois être modifiée en cours de législature.

³ Les membres des commissions thématiques sont nommés par le Grand Conseil, sur proposition des groupes politiques, au début de chaque législature, et pour la durée de celle-ci. Il est veillé à une représentation équilibrée des groupes. Le Bureau du Grand Conseil est compétent pour pourvoir, en cas de vacance, au remplacement des commissaires par des membres des mêmes groupes.

⁴ Les membres des commissions thématiques peuvent être remplacés par un autre membre de leur groupe. Le règlement fixe les modalités du remplacement.

⁵ Les membres du Bureau du Grand Conseil peuvent être membres des commissions thématiques pour autant qu'ils y aient été nommés par le Grand Conseil.

Chapitre VI Séances

Art. 81 Séances

¹ Le Grand Conseil se réunit en principe en dehors des périodes de vacances scolaires :

- en séances ordinaires hebdomadaires ;
- en séances supplémentaires s'il y a lieu.

² En outre, il se réunit en séances extraordinaires si trente de ses membres ou le Conseil d'Etat le demandent, en indiquant l'objet de la convocation.

Art. 83 Jours de séance

¹ Les séances ordinaires ont lieu le mardi, voire également le mercredi lors de l'examen des comptes, de la gestion et du budget.

² Les groupes politiques se réunissent régulièrement, en principe le mardi matin.

Chapitre XIII Dispositions transitoires et finales

Art. 166 Généralisation des commissions thématiques

¹ D'ici au 1er juillet 2008, le Bureau du Grand Conseil soumet un projet de décret instaurant la généralisation des commissions thématiques prévues dans la présente loi.