

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

- modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

et

RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL chargé de mettre en œuvre la motion suivante :

- **Motion Frédéric Borloz et consorts intitulée « Les mercredis de décembre sont-ils indispensables ? » (13_MOT_034)**

et

CONTRE-PROJET du Bureau du Grand Conseil

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Motion prise en considération par le Grand Conseil

1.1.1 Motion Frédéric Borloz et consorts intitulée « Les mercredis de décembre sont-ils indispensables ? »

La motion Frédéric Borloz et consorts a été déposée le 4 décembre 2013. Elle souligne que, depuis la fin des travaux législatifs induits par la révision de la Constitution du canton de Vaud de 2003, le fait de siéger les mardis et mercredis du mois de décembre pour l'examen du projet de budget de l'Etat de Vaud a perdu de sa pertinence. Ce constat se double d'un autre, à savoir que les députés sont habituellement fortement sollicités en fin d'année, de par leur fonction et aussi sous l'angle professionnel. Il s'ensuit un taux de présence moins élevé lors des séances des mercredis.

La motion vise aussi à augmenter la qualité des débats en évitant que ceux-ci ne soient dilués et caractérisés par une certaine fatigue.

Elle demande à se passer des séances les mercredis du mois de décembre, en recourant principalement à deux mesures :

- débiter plus tôt l'examen du projet de budget, en y consacrant d'emblée l'ensemble de la première séance du mardi de décembre ;
- recourir à une séance « sans fin » dès le premier mardi de décembre.

En conclusion, elle invite le Bureau du Grand Conseil à réfléchir à une solution permettant au Grand Conseil de siéger les mardis comme règle de base, comme cela se fait le reste de l'année :

une convocation du Grand Conseil un mercredi ne devrait être possible qu'exceptionnellement et suite à la décision d'une majorité du Grand Conseil.

Conformément au vœu du motionnaire, dans sa séance du 17 décembre 2013, le Grand Conseil a voté la prise en considération immédiate de la motion et son renvoi à un organe du Grand Conseil - en l'occurrence le Bureau - pour l'élaboration du présent EMPL, par 61 oui, 50 non et 13 abstentions. Le Bureau a procédé à l'examen de la motion et propose de la concrétiser sans recourir à des bouleversements de la loi sur le Grand Conseil.

1.2 Synthèse de la solution proposée

En vertu de l'article 126a LGC, le Bureau a été investi de la mission de rédiger un exposé des motifs et projet de loi qui mette en œuvre la motion Frédéric Borloz et consorts.

Après avoir pris des renseignements auprès du secrétaire de la Commission des finances (COFIN), le Bureau a eu la confirmation que le travail d'examen du projet de budget par la COFIN est réalisé dans des délais extrêmement serrés. Il ne paraît dès lors pas possible de raccourcir le délai entre la fin des travaux de la COFIN et la remise de son rapport aux députés.

Fort de ce constat, le Bureau soumet au Grand Conseil une proposition consistant à ne pas changer la situation en amont de l'adoption du rapport sur le projet de budget par la COFIN (et donc de ne pas toucher aux procédures de travail pratiquées aujourd'hui par le Conseil d'Etat et la COFIN). Le Bureau a toutefois identifié une piste d'amélioration, en s'inspirant du fait qu'actuellement le rapport de la COFIN est remis le dernier mardi du mois de novembre au Grand Conseil en version imprimée. Lors de l'envoi de ce document à la CADEV pour impression, il est proposé qu'une version en format pdf parvienne simultanément aux députés. Ainsi, il deviendra possible aux députés de travailler sur ce document et de fixer une séance de groupes destinée à examiner le projet de budget lors du dernier mardi de novembre. Par la suite, le premier mardi de décembre sera consacré à l'examen du projet de budget dès 9h30, ainsi que les deux mardis suivants. Ces trois séances seront « sans fin » et idéalement, le premier débat devrait être terminé le premier mardi, le deuxième débat le mardi suivant et un éventuel troisième débat se tiendrait le dernier mardi du mois. Ce système devra s'accompagner d'une modification légale mineure permettant de passer immédiatement au deuxième débat sans que le processus puisse être bloqué, même si le premier débat se terminerait le deuxième mardi de décembre. En outre, il sera toujours possible de fixer d'éventuelles séances de groupes extraordinaires (par ex. entre 9h30 et 10h30) au cours du mois de décembre en cas de nécessité.

Il ressort de cette nouvelle organisation que la priorité sera clairement donnée au traitement du budget lors des séances du mois de décembre, la partie « sans fin » des séances ne portant au surplus que sur l'examen du projet de budget.

Afin d'éviter tout malentendu, il est précisé que les séances « sans fin » se dérouleront au maximum jusqu'à 22h00. En comptant ces périodes du soir, la nouvelle organisation recouvre plus ou moins le même nombre d'heures qu'actuellement, c'est-à-dire avec les mardis et mercredis du mois de décembre. Le Bureau relève par ailleurs que, même lorsque les budgets ont fait l'objet d'âpres débats, le dernier mardi du mois de décembre a permis de terminer les débats sans recourir à une séance supplémentaire le lendemain, soit le 3ème mercredi de décembre.

Concernant le développement des interventions parlementaires déposées à la fin du mois de novembre et au cours du mois de décembre, le Bureau propose que, la LGC ne prévoyant aucune disposition impérative à ce sujet, la présidence du Grand Conseil en décale le traitement jusqu'à ce que le projet de budget soit adopté en dernier débat.

Aussi, la solution proposée pour la mise en œuvre de la motion Frédéric Borloz et consorts consiste, d'une part, à maintenir l'article 83 LGC inchangé (« Les séances ordinaires ont lieu le mardi, voire également le mercredi lors de l'examen des comptes, de la gestion et du budget »), sa rédaction n'étant pas incompatible avec les aménagements proposés ci-avant.

D'autre part, il est proposé de modifier les articles 100 al. 2 et 101 al. 2bis (nouveau) consacrés aux « Deuxième débat » et « Troisième débat », qui fixent les règles permettant de passer d'un débat à l'autre. Les précisions suivantes sont proposées :

- l'art. 100 al. 2 est complété par une mention réservant le deuxième débat sur le projet de budget, lequel peut intervenir immédiatement après la fin du premier débat, sur décision du président ;
- l'art. 101 al. 2bis (nouveau) est complété par une mention réservant le troisième débat sur le projet de budget, lequel peut intervenir immédiatement après la fin du deuxième débat, sur décision du président.

Enfin, il est rappelé ici que, conformément à l'art. 81 LGC, le Grand Conseil peut se réunir en séances supplémentaires s'il y a lieu. En outre, il se réunit en séances extraordinaires si trente de ses membres ou le Conseil d'Etat le demandent. Ces cautèles permettront, si nécessaire, de faire face à toute éventualité.

1.3 Mise en œuvre des modifications proposées

Le Bureau propose que les modifications envisagées soient appliquées à compter du prochain projet de budget, soit en décembre 2014.

2. PROPOSITION DU BUREAU

Vu les considérations ci-dessus, le Bureau du Grand Conseil propose au Grand Conseil l'adoption :

- d'un projet de loi mettant en œuvre la motion Frédéric Borloz et consorts.

2.1 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Article 100

Alinéa 2

L'article 100, alinéa 2 de la LGC doit être modifié pour permettre la tenue d'un deuxième débat sur le projet de budget immédiatement après la fin du premier débat. La formulation retenue par le Bureau vise à ajouter que « (...) *Est également réservé le deuxième débat sur le projet de*

budget, lequel peut, sur décision du président, intervenir immédiatement après la fin du premier débat. ». Cette modification vise à parer la situation où le premier débat sur le projet de budget se terminerait seulement le deuxième mardi de décembre, ce qui nécessiterait de poursuivre impérativement lors de la même séance avec le deuxième débat, et cela sans prendre le risque qu'une majorité des trois quarts des députés présents ne soit pas réunie pour permettre de commencer immédiatement le deuxième débat.

Article 101

Alinéa 2 bis (nouveau)

Dans le même ordre d'idées, la solution envisagée pour permettre la tenue d'un deuxième débat sur le projet de budget immédiatement après la fin du premier débat est également appliquée au troisième débat. Il convient dès lors de compléter l'art. 101 LGC par l'ajout d'un nouvel alinéa 2bis, que le Bureau propose de rédiger comme suit : *« Pour le cas où le projet de budget doit faire l'objet d'un troisième débat, ce dernier peut, sur décision du président, intervenir immédiatement après la fin du deuxième débat. ».* Dans un tel cas de figure, qui signifierait que le deuxième débat sur le projet de budget n'aurait pu être terminé le deuxième mardi du mois de décembre, la dernière séance du Grand Conseil de l'année doit permettre de finaliser et le deuxième débat, et un éventuel troisième débat rendu nécessaire par l'adoption d'amendements en deuxième débat.

3. CONSULTATION

3.1. Présidents des groupes politiques

Le Bureau a pris le parti de consulter les présidents des groupes politiques du Grand Conseil sur le présent EMPL, compte tenu que la mise en œuvre proposée de la motion Frédéric Borloz et consorts sera directement soumise au plénum sans examen préalable par une commission du Grand Conseil, tel que stipulé à l'art. 126a LGC. Cinq groupes ont répondu (PLR, SOC, UDC, VER et V'1). Les retours ont mis en évidence une réticence de la part de certains groupes à tenir un deuxième, cas échéant, un troisième débat sur le projet de budget immédiatement après la fin du précédent débat.

Conscient de cette difficulté, le Bureau a toutefois maintenu le dispositif présenté ci-avant, par cohérence avec la mise en œuvre de la motion prise en considération par le Grand Conseil et faute d'autre solution pour garantir l'aboutissement de la procédure d'adoption du projet de budget avant les vacances de Noël. Il rappelle, à cet égard, que les groupes politiques demandeurs d'un intervalle entre deux débats peuvent proposer à tout moment une suspension de séance ou « caler » l'examen du projet de budget entre deux débats en fonction d'une pause de midi, par exemple en recourant à une modification de l'ordre du jour des séances du Grand Conseil.

3.2 Conseil d'Etat

En vertu de l'art. précité, le Bureau est tenu de consulter d'office le Conseil d'Etat. Celui-ci remet son avis dans un délai de deux mois au moins. L'avis du Conseil d'Etat est transmis au Grand Conseil et figure de ce fait en annexe.

3.3 Autres (commission des finances)

Dans la mesure où le débat en plénum fait suite à son activité préalable sur le projet de budget, qui se formalise par un rapport de plusieurs dizaines de pages, le Bureau a estimé nécessaire de consulter la commission des finances, laquelle a répondu favorablement à la consultation, sans toutefois se déterminer sur l'opportunité de modifier l'organisation des séances du mois de décembre, dans la mesure où les groupes politiques ont été consultés (voir point 3.1 ci-dessus).

4. RAPPORT DU BUREAU SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MOTION

4.1 Motion Frédéric Borloz et consorts intitulée « Les mercredis de décembre sont-ils indispensables ? » (13_MOT_034)

4.1.1 Rappel de la motion

Motion Frédéric Borloz et consorts – Les mercredis de décembre sont-ils indispensables ? (13_MOT_034)

Texte déposé

Depuis 2002, le Grand Conseil s'est habitué à siéger les mercredis en plus du mardi. Il s'agissait dès cette date de mettre en oeuvre la nouvelle Constitution vaudoise votée par la population. De nombreuses lois devaient être modifiées, créées ou annulées. A cela s'ajoutait le traitement courant des affaires politiques telles que budget, comptes annuels, gestion, etc.

Ayant la crainte de ne pas pouvoir assumer le traitement du budget en fin d'année dans le délai imparti, la loi sur le Grand Conseil prévoit à son article 83 — Jours de séance — : « Les séances ordinaires ont lieu le mardi, voire également le mercredi lors de l'examen des comptes, de la gestion et du budget. »

Chaque année, trois mercredis sont arrêtés à la fin de l'année pour traiter le budget. Le Grand Conseil siège à deux reprises dans la même semaine. Or, le mois de décembre, pour la plupart des gens et souvent quelles que soient leurs activités, est une période particulièrement occupée durant laquelle il est nécessaire de faire face aux nombreuses sollicitations de fin d'année qui se cumulent aux obligations professionnelles liées au délai impératif du 31 décembre. Le taux de présence les mercredis est moins élevé que les habituels mardis.

Les conséquences négatives sont nombreuses. D'abord individuellement, les personnes concernées terminent l'année dans un état de fatigue avancé et vivent ce mois très difficilement. Ensuite, pour notre institution qui finalement traite le budget avec le sérieux que celui-ci requiert, mais qui parallèlement néglige d'autres sujets ; j'en veux pour exemple la manière dont a été traité l'an passé le rapport pourtant éminemment important de la Commission de gestion et qui est le résultat d'un travail considérable de plusieurs députés.

Dans ces conditions, il apparaît que le temps est venu de modifier la loi sur le Grand Conseil. Les conséquences seront importantes pour les députés, mais moindres pour le fonctionnement de l'institution. Il suffit en effet de commencer le traitement du budget dès la fin du mois de

novembre pour garantir qu'il soit voté avant la fin de l'année, à l'issue du troisième débat et de la quatrième séance de Grand Conseil. Toutefois, si la Commission des finances ne pouvait pas terminer ses travaux dans un délai plus court, notamment à cause des vacances scolaires qui précèdent, la mise à l'ordre du jour de l'examen du budget dès le matin du premier mardi permettra qu'il soit débattu à temps. Dans cette situation et en cas de débat particulièrement nourri, prolonger la séance du mardi en soirée, comme cela se fait déjà parfois, est une solution à privilégier par rapport à une convocation un mercredi.

Par conséquent :

Je prie le Bureau du Grand Conseil de bien vouloir faire une proposition de modification de l'article susmentionné afin que l'assemblée cantonale siège les mardis comme règle de base, et comme cela se fait durant le reste de l'année, et qu'une convocation un mercredi ne soit possible qu'exceptionnellement et sur décision de la majorité du Grand Conseil.

Prise en considération immédiate et renvoi à une commission parlementaire.

*(Signé) Frédéric Borloz
et 62 cosignataires*

4.1.2 Rapport du Bureau

Le Bureau estime que le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil qu'il soumet pour approbation au Grand Conseil répond à la motion Frédéric Borloz et consorts.

5. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

5.1 Légales et réglementaires

La présente révision partielle de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 n'a pas d'impacts sur d'autres normes légales ou réglementaires.

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

En cas d'acceptation du présent EMPL, l'examen par le Grand Conseil des futurs projets de budget de l'Etat de Vaud s'étendra sur moins de journées. Dans le cas - assez improbable - où le Grand Conseil siégerait tous les mardis du mois de décembre « sans fin », il pourrait totaliser un nombre d'heures identique à celui nécessaire à siéger sur deux journées ; cela n'impliquerait en tout cas pas une augmentation des indemnités à verser par rapport à la situation existante.

5.3 Communes

Néant.

5.4 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.5 Autres

Néant.

6. CONTRE-PROJET du Bureau du Grand Conseil

Compte tenu des retours de consultation, le Bureau du Grand Conseil a décidé de faire sienne la variante suggérée par le Conseil d'Etat, à savoir que l'entrée en matière et le premier débat sur le projet de budget se déroulent les premiers mardi et mercredi du mois de décembre sur le principe des séances « sans fin » (au maximum jusqu'à 22h00). Cette solution, comme relevé dans la prise de position du Conseil d'Etat, permet, si le premier débat n'est pas terminé le premier mardi du mois de décembre, malgré la séance « sans fin », de le finaliser le lendemain sans qu'intervienne la pression liée à un deuxième débat dans la continuité immédiate.

La suite de la procédure d'examen du projet de budget se déroulera lors des séances « sans fin » des deuxième et troisième mardis du mois de décembre, sans siéger les mercredis restants. L'envoi aux députés d'une version « pdf » du rapport de la Commission des finances simultanément à celle imprimée et adressée par la CADEV reste acquis, étant donné que cette mesure de simplification n'a pas rencontré d'oppositions.

Il est d'emblée précisé que si l'examen du projet de budget en premier débat devait être bouclé au soir du premier mardi de décembre, la séance du lendemain sera maintenue, car régulièrement convoquée, mais sans que celle-ci ne prenne la forme d'une séance « sans fin » (les débats seront régulièrement stoppés à 17h00).

Ce contre-projet n'impliquant pas de modifications légales, la situation est quelque spéciale : s'il est accepté par le Grand Conseil, le Bureau du Grand Conseil sera uniquement amené à adapter le processus d'examen du projet de budget dans le sens évoqué ci-dessus.

7. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, le Bureau du Grand Conseil a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- de refuser le projet de loi ci-après modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil.
- d'accepter le rapport du Bureau du Grand Conseil sur la motion suivante :
 - (13_MOT_034) Motion Frédéric Borloz et consorts intitulée « Les mercredis de décembre sont-ils indispensables ? »
- d'adopter le contre-projet proposé par le Bureau du Grand Conseil qui vise à offrir une solution médiane entre la pratique actuelle et les demandes contenues dans la motion Frédéric Borloz et consorts

Ainsi adopté, en séance du Bureau du Grand Conseil, à Lausanne, le 5 juin 2014.

Le président
du Grand Conseil :

L. Wehrli

Le secrétaire général
du Grand Conseil :

O. Rapin

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

du x mois 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Bureau du Grand Conseil

décrète

Article premier

¹ La loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifiée comme il suit :

Art. 100 Deuxième débat

¹ Inchangé.

² Le deuxième débat ne peut avoir lieu avant la séance suivante, sauf décision contraire prise à une majorité des trois quarts présents. **Est également réservé le deuxième débat sur le projet de budget, lequel peut, sur décision du président, intervenir immédiatement après la fin du premier débat.**

³ Inchangé.

⁴ Inchangé.

Art. 101 Troisième débat

¹ Inchangé.

² Inchangé.

^{2bis} **Pour le cas où le projet de budget doit faire l'objet d'un troisième débat, ce dernier peut, sur décision du président, intervenir immédiatement après la fin du deuxième débat.**

Article 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Art. 100 Deuxième débat

¹ Inchangé.

² Le deuxième débat ne peut avoir lieu avant la séance suivante, sauf décision contraire prise à une majorité des trois quarts présents.

³ Inchangé.

⁴ Inchangé.

Art. 101 Troisième débat

¹ Inchangé.

² Inchangé.

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Bureau du Grand Conseil, à Lausanne, le 5 juin 2014

Le Président du Grand Conseil :

L. Wehrli

Le secrétaire général :

O. Rapin

Réf. : PM/15016014

Lausanne, le 14 mai 2014

Consultation du Grand Conseil : Rapport du Bureau du Grand Conseil chargé de mettre en oeuvre la motion Frédéric Borloz et consorts intitulée « Les mercredis de décembre sont-ils indispensables ? » (13_MOT_034) et projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 – Procédure de consultation du Conseil d'Etat conformément à l'art. 126a al. 3 LGC

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat vous remercie de le consulter sur cet objet conformément à l'article 126a LGC. En préambule, il tient à rappeler que toute modification doit impérativement s'inscrire dans l'objectif de doter l'administration et l'Etat d'un budget au 1^{er} janvier de l'année suivante.

Sur le principe, le Conseil d'Etat souscrit à la simplification du processus d'examen du projet de budget de l'Etat de Vaud et à l'objectif d'une réduction du nombre de séances que le Grand Conseil y consacre. Il est d'ailleurs disposé, en concertation avec le Bureau du Grand Conseil, à livrer une réflexion complémentaire sur l'opportunité d'introduire à terme la formule de l'examen du budget en un débat unique, avec les aménagements nécessaires, notamment pour permettre au Conseil d'Etat de se déterminer sur des amendements n'émanant pas de la Commission des finances.

En comparaison intercantonale, le processus mis en place par le Canton de Vaud est au demeurant l'un des plus longs du pays à l'inverse, par exemple, de Fribourg ou de Berne. Ceci s'explique par la méthode utilisée qui passe par un contrôle détaillé des UB.

Examen du projet de budget par la COFIN

Le Gouvernement prend acte avec satisfaction de la proposition du Bureau consistant à ne pas changer les procédures de travail actuelles de la COFIN et du Conseil d'Etat. Toutefois et à l'instar du Bureau, le Conseil d'Etat préavise favorablement l'envoi aux députés d'une version « pdf » du rapport de la COFIN simultanément à celle imprimée et adressée par la CADEV.

Examen du projet de budget par le Grand Conseil

Bien que le Conseil d'Etat souscrive sur le fond à la proposition du Bureau, il tient à proposer une variante ne nécessitant pas de changement législatif. Cette variante permet toujours aux groupes politiques de faire hors hémicycle et dans un délai

raisonnable le bilan de chaque étape. De plus, elle permet la prise de renseignements complémentaires hors des débats, ce qui favorise la réduction du temps de discussion en plénum.

Entrée en matière et premier débat

Il est proposé que l'entrée en matière et le premier débat se déroulent les premiers mardi et mercredi du mois de décembre sur le principe des séances « sans fin » soit au maximum jusqu'à minuit. Le mercredi reste une option ouverte pour le Grand Conseil afin d'éventuellement finaliser le premier débat de la veille. Cette solution favorise le déroulement de l'entrée en matière et du premier débat en toute sérénité, sans la pression liée à un deuxième débat dans la continuité immédiate.

Deuxième débat

Le deuxième débat débute et se déroule le mardi suivant selon le même principe de séance « sans fin » et se termine dans la même journée.

Troisième débat

L'éventuel troisième débat démarre une semaine plus tard, soit le troisième mardi de décembre, selon la même plage horaire que les premier et deuxième débats.

Conclusions

La proposition ci-dessus rejoint la volonté du Bureau du Grand Conseil de maintenir les articles 81 et 83 inchangés. En effet, l'article 81 prévoit déjà que le Grand Conseil peut se réunir en séances supplémentaires. L'article 83 permet la tenue de séances le mercredi lors de l'examen des comptes, de la gestion et du budget. Quant à l'article 100 alinéa 2, sa rédaction actuelle est conforme à la proposition du Conseil d'Etat.

Enfin, il est relevé que le projet d'ajout proposé par le Bureau du Grand Conseil à l'article 100 alinéa 2 provoque une confusion avec le texte existant. Si cet ajout devait être maintenu, il serait au moins utile d'attribuer ici l'autorité de décision au Président du Grand Conseil.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- SG DFIRE