canton de vaud

LIBERTÉ ET PATRIE

MARS 2017 GC-216

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

Projet de décret arrêtant la liste des commissions thématiques pour la législature 2017-2022

1. PRÉAMBULE

La Comopar s'est réunie pour étudier cet objet les 16 janvier et 10 février 2017, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Aliette Rey-Marion, Céline Ehrwein Nihan, Isabelle Freymond et Claudine Wyssa (présidente et rapportrice), ainsi que de MM. Jean-Luc Bezençon, Marc Oran, Laurent Ballif (remplacé par Amélie Cherbuin le 10 février), Philippe Ducommun, Michel Renaud, Julien Eggenberger (remplacé par Muriel Thalmann le 10 février), Laurent Chappuis, Claude Matter, François Debluë (remplacé par Pierre Grandjean le 10 février), Philippe Grobéty (remplacé par Jacques Perrin le 10 février) et Andreas Wüthrich (excusé le 16 janvier). M. Gregory Devaud, président du Grand Conseil, et Mme Sylvie Podio, 1ère vice-présidente, participaient à la séance du 10 février.

Assistaient également aux séances MM. Igor Santucci, secrétaire général du Grand Conseil, et Sylvain Jaquenoud, secrétaire général adjoint. 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. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU BUREAU DU GRAND CONSEIL

Durant les trois premiers mois de l'année au cours de laquelle les élections des autorités cantonales ont lieu, le Grand Conseil, sur la base d'une proposition de son Bureau, arrête, par voie de décret, la liste des commissions thématiques pour la législature suivante. Les membres des commissions thématiques sont élus par le nouveau Grand Conseil, le jour de sa constitution (art. 45, al. 1 RLGC).

Le projet de décret arrêtant la liste des commissions thématiques pour la prochaine législature a été élaboré par le Bureau. Il émane de longues discussions et d'une consultation des groupes politiques. Le Secrétariat général du Grand Conseil a fourni un travail important pour évaluer les possibilités de commissions thématiques qui pourraient être ajoutées en plus du dispositif actuel. Cette réflexion en amont a permis au Bureau d'analyser la question, lequel a au final choisi d'en rester à la situation actuelle. En effet, lorsque la question des commissions thématiques est débattue en plénum, il ressort que la grande majorité des députés est favorable au maintien d'un système mixte avec des commissions ad hoc et thématiques. Un système qui permet à tout moment au Grand Conseil, à travers son Bureau, de décider d'attribuer à une commission ad hoc l'examen des projets soumis au Grand Conseil, y compris si le thème de cet objet recouvre en partie le domaine d'une commission thématique. Sans compter qu'en cas de généralisation des commissions thématiques, le Bureau pourrait être confronté à des difficultés d'attribution de certains objets nécessitant un examen important et / ou relevant de problématiques à la frontières de plusieurs commissions instituées.

Au final, le Bureau a estimé que la situation actuelle est bonne et propose donc de continuer avec le même système. C'est donc ce qui a été proposé, avec deux modifications de terminologie :

- la commission thématique dite des « affaires judiciaires » porte mal son nom, les « affaires judiciaires » relevant de l'Ordre judiciaire. Il est dès lors proposé de la renommer « Commission thématique des affaires juridiques », ce qui correspond à son champ d'activité.
- Concernant la commission thématique de la modernisation du parlement (Comopar), vu que le Nouveau Parlement sera terminé et qu'elle s'occupe des questions institutionnelles et des motions renvoyées à une commission, il est proposé de la nommer « Commission thématique des institutions et des droits politiques », ce qui correspond à son champ d'activité.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Dispositif des commissions du Parlement vaudois

La particularité du Grand Conseil Vaudois est qu'il dispose d'un dispositif de commissions parlementaires associant des commissions thématiques et des commissions ad hoc, à côté des commissions de surveillance, instituées ou permanentes. C'est au Bureau qu'il appartient d'attribuer dans le cadre de la procédure de nomination les objets examinés par ces commissions (motions, postulats, rapports du Conseil d'Etat, projets de loi ou de décrets, etc.) Pour mémoire, le Grand Conseil a refusé l'entrée en matière sur le projet d'aller dans le sens d'une généralisation des commissions thématiques.

Portée du décret instituant les commissions thématiques pour la prochaine législature

Dans le cadre du présent décret, valable pour la durée de la prochaine législature, le Grand Conseil est amené à établir la liste des commissions thématiques pour la législature 2017 – 2022, leur domaine d'activité et / ou de compétence, ainsi qu'à fixer le nombre de membres de ces commissions. Etant entendu qu'une partie des commissions thématiques découlent de dispositions légales et qu'il serait dès lors problématique qu'elles ne soient pas instituées par le présent projet de décret.

L'attribution d'objets à examiner relève d'une décision du Bureau, le présent décret circonscrit en effet les domaines d'activités des différentes commissions thématiques, dont certaines compétences ou fonctions découlent de dispositions légales. Le grand Conseil a également la possibilité, dans le cadre de ce décret, de décider que dans l'une ou l'autre de ces commissions tous les groupes politiques doivent être représentés.

Si le Grand Conseil souhaite imposer dans telle ou telle commission thématique la présence obligatoire de tous les membres des groupes politiques, par l'effet des vases communicant cela peut avoir des conséquences sur la représentation des petits groupes dans d'autres commissions, notamment les commissions de surveillance. A contrario, assurer via le présent décret à tous les groupes politiques au moins un membre dans les commissions thématiques remettrait en cause les grands équilibres politiques, par une surreprésentation des petits groupes politiques.

Répartition des sièges entres groupes politiques

Le nombre de membre des commissions thématiques est établi par le décret présentement examiné. Vu la modification de la LGC adoptée le 24 mars 2015 par le Grand Conseil suite à la prise en considération de la motion Brélaz, l'art. 46 LGC a été modifiée en ce sens que dès le 1er juillet 2017 les commissions de surveillance « sont constituées en tenant compte du poids respectif des groupes politiques », dès lors qu'il n'y a plus de place d'office dans ces commissions pour les petits groupes politiques. La commission de présentation est désormais la seule commission où de par la loi tous les groupes politiques doivent être représentés.

La répartition des sièges en commission entre les groupes politiques issus des élections à venir s'effectuera début mai. Il s'agira, si le dispositif de l'actuelle législature est maintenu, de répartir des 1/150e de députés sur des 1/186e sièges à repourvoir. Vu les modifications de la LGC (plus de siège de droit dans les commissions de surveillance pour les groupes politiques), la négociation sera plus ouverte, notamment pour les petits groupes politiques qui, vu ces sièges attribués d'office lors des précédentes législatures, disposaient de peu de place à prendre dans des commissions thématiques.

C'est les négociations en début de législature entre groupes politiques suite aux élections qui déterminera, sur la base d'un tableau préparé par le Secrétariat général du Grand Conseil, le nombre de députés pour chaque groupe politique dans les commissions thématiques, permanentes, de surveillance, etc. Etant précisé qu'une augmentation par exemple de 11 à 15 du nombre de membres de la commission des grâces n'aurait pas une influence déterminante sur la répartition entre groupes politiques, répartir des 1/150e de députés sur des 1/186e ou des 1/190e de sièges à repourvoir n'ayant pas une influence importante sur le nombre de places attribuées aux groupes politiques.

Sur cette problématique, il faut rappeler que lors de la nomination des commissions ad hoc, le Bureau prend en compte les demandes des petits groupes politiques, dans le cadre bien entendu de la clef de répartition globale des sièges. D'une certaine manière, dans les commissions ad hoc les petits groupes politiques sont bénéficiaires car ils ont la possibilité de choisir celles dans lesquelles ils siègent.

Champ de compétence des commissions thématiques

Prenant l'exemple de la Commission thématique des infrastructures liées aux transports et à la mobilité qui n'examine pas que les objets relevant des infrastructures mais également des participations au financement du matériel roulant, un commissaire se demande si les titres des commissions thématiques ne sont pas trop restrictifs au vu de la pratique.

Il apparaît que lors de l'attribution des objets par le Bureau, dans le cas d'espèce, c'est la globalité des infrastructures de transport qui est prise en compte, notamment concernant les investissements, participations et garanties de l'Etat. A contrario, et pour éviter que tout objet relevant d'investissements dans les infrastructures soit transmis à cette commission, il est bel est bien clarifié qu'il s'agit des investissements liés « aux transports et à la mobilité ».

Le même raisonnement peut-être fait pour d'autres commissions thématiques. Au fonds, dans le cadre de l'attribution des objets aux commissions, il s'agit de se fier au bon sens et à la sagesse du Bureau, compétant en la matière, et ne pas faire du titre d'une commission thématique un obstacle à ce travail de nomination.

Points particuliers

Proposition de réunir la commission des pétitions et la pétition des grâces

Ces deux commissions traitent des affaires qui n'ont rien à voir : la commission des grâces est très particulière, reçoit les personnes, traite de dossiers sensibles, ce qui nécessite une approche et des compétences spécifiques, même si cette commission se réunit peu. La commission des pétitions étant de son côté ouverte à toute personne qui fait acte de pétition. D'où la proposition du Bureau de ne pas les fusionner.

La question de grouper la CTPET et la CTGRA a été soupesée, et finalement écartée car ces deux commissions traitent d'objets de nature très différentes.

Proposition de créer une commission thématique de la formation

Avec la création d'une commission thématique de la formation, on se retrouverait face à une commission en charge de l'école obligatoire, de la formation professionnelle, des hautes écoles, etc. Le Bureau estime qu'au vu de la variété possible du sujet, il est nettement préférable d'y renoncer dans le contexte de la volonté du Grand Conseil de ne pas passer à la généralisation des commissions thématiques. Selon le projet examiné, il semble de bon aloi que la composition de la commission qui l'examine soit adaptée. Sans compter le risque d'y trouver un nombre trop important d'enseignants ou de parents d'élèves mécontents.

La Comopar partage cet avis : non seulement cela créerait une nouvelle commission thématique alors que manifestement il n'y a pas de consensus au Grand Conseil pour élargir ce mode de fonctionnement, mais en plus y siégeraient fort probablement nombre professionnels du domaine et de parents d'élèves, avec le risque de créer des problèmes de fonctionnement. Au final, de l'avis général, c'est un domaine où il apparaît particulièrement judicieux de nommer des commissions ad hoc.

Une commissaire relève qu'un groupe thématique pourrait pallier le manque d'une vision globale du système de formation.

4. LECTURE DE L'EMPD

3. ANALYSE ET PROPOSITIONS DU BUREAU

Législature 2017 - 2022

Ce chapitre permet de préciser le champ de compétence des commissions thématiques, étant entendu qu'*in fine* il appartient au Bureau de décider si un objet est attribué à une commission thématique ou à une commission ad hoc. D'une certaine manière, en précisant les « cahiers des charges » de chaque commission thématique, le Bureau donne la ligne générale qu'il enten suivre durant la prochaine législature.

Dans l'élaboration de ce projet de décret, le Bureau a montré son attachement à un équilibre entre commissions thématiques et ad hoc : des thèmes pouvant justifier la création d'une commission thématique, il y en a en effet beaucoup (formation, aménagement du territoire, sécurité, etc.) Le Bureau a dès lors pris une position de principe découlant de cet équilibre, et a donc renoncé à modifier fondamentalement le dispositif en vigueur durant la présente législature, qui a donné satisfaction.

3.1 Commissions thématiques découlant de dispositions légales

Commission thématique des grâces

Un commissaire estime que chaque groupe politique devrait être représenté dans cette commission, en quel cas il faudrait examiner l'opportunité d'en augmenter le nombre de membres de onze à quinze. Il s'agit en effet de dossiers se basant sur des documents confidentiels, dès lors les groupes politiques n'ayant pas de représentants dans cette commission peuvent avoir de la difficulté à prendre position sur ces demandes.

Si certains commissaires partagent l'avis que, dans cette commission où il y a un secret relatif des débats et documents, il ferait sens que chaque groupe politique ait un représentant, il apparaît à la grande majorité que, d'une part, cette commission ne joue pas un rôle stratégique au point de lui conférer un statut spécial du point de vue de sa composition et, d'autre part, qu'au vu des cas de demande de grâce traitées, une telle disposition n'aurait pas changé les positions des uns et des autres groupes sur ces demandes de grâce. Sans compter qu'il n'y a pas à proprement parlé de débat sur les demandes de grâce en plénum. Quant à la suggestion d'en augmenter le nombre, il faut se rappeler qu'il y a un aspect « tribunal » dans son travail, dès lors que pour les personnes effectuant une demande de grâce, en augmenter le nombre de pourrait être « impressionnant » lors de l'audition.

Commission thématique de la santé publique

Un commissaire souhaite savoir quelles motivations ont poussé à intégrer les « établissements socio-éducatifs » dans le champ de compétence de la CTSAP. Ces établissements concernent certes l'hébergement qui peut s'apparenter aux activités des EMS par exemple, mais les institutions notamment dans le domaine du handicap relèvent de problématiques qui n'ont que peu à faire avec la santé publique.

Force est de constater que cela découle d'une disposition de la loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées (LAIH), laquelle stipule à son art. 43c, al. 5 que « les décisions relevant de l'alinéa 4 sont prises par le Conseil d'Etat sur préavis de la Commission thématique du Grand Conseil en charge de la santé publique. […] ». Il s'agit de procédures découlant de lois spéciales, et non pas d'attribution d'objets par le Bureau. Cette question ne découle donc pas du décret sur les commissions thématiques.

3.2 Autres commissions thématiques

Commission thématique de la modernisation du Parlement

La Comopar deviendra la « Commission thématique des institutions et des droits politiques ». Le nouvel intitulé élargira le périmètre de compétence, notamment aux questions communales.

Un commissaire estime que si la Comopar évolue dans le sens décrit dans le projet de décret, il serait bon que tous les groupes politiques y soient représentés. Même si cette condition n'existe pour aucune commission lors de la prochaine législature. En effet, cette commission traite d'objet de portée institutionnelle ; durant la législature, il a fallu à plusieurs reprises associer à ses travaux des représentants des groupes politiques qui n'y siègent pas. Pour le moins si le décret n'était pas modifié dans ce sens, faudra-t-il veiller à ce que la future commission des institutions et des droits politiques ouvre au cas pas cas ses travaux avec voix consultative aux petits groupes politiques qui n'y seraient pas représentés.

Commission thématique de la politique familiale

Une commissaire s'interroge sur l'opportunité d'élargir le champ de la CTPOF aux thèmes liés à l'action sociale, pour avoir une commission plus conséquente et cohérente. Une autre relève la grande transversalité de la politique familiale et suggère de retirer de la compétence de la CTPOF les questions fiscales, pour se concentrer sur les questions connexes à la famille, la scolarité obligatoire et la petite enfance.

Les affaires sociales couvrent un champ trop large, dont les problématiques relèvent de questions très variées. On se retrouverait en permanence confronté à des objets qui touchent d'une manière ou d'une autre à l'action sociale et / ou à la politique familiale. Le Bureau est dès lors défavorable à la proposition d'élargir le champ de cette commission, étant déjà confronté lors des nominations de commission à la question d'attribution d'objets touchant de près ou de loin à cette thématique transversale entre une commission ad hoc et la CTPOPF.

Au vu des arguments avancés, aucun amendement n'est déposé.

4. CONSEQUENCES FINANCIERES

Il arrive qu'une commission thématique se réunisse avec un ordre du jour trop maigre pour justifier une séance réunissant quinze députés, estime un commissaire.

La discussion relève qu'il s'agit d'une question sensible : il faut tenir compte des intérêts et disponibilités du député à la base de l'intervention parlementaire, et au final c'est au président de la commission nommée qu'appartient la décision de réunir la commission, en non pas au Bureau ou au secrétaire de la commission. Ceci dit, lorsque le Bureau attribue un objet au stade de la prise en considération, il espère que l'objet sera examiné dans une séance dont ce n'est pas le seul objet inscrit à l'ordre du jour. Une préoccupation que partage la Comopar.

5. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET ARRÊTANT LA LISTE DES COMMISSIONS THÉMATIQUES POUR LA LÉGISLATURE 2017-2022

Article 1

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter l'article 1 tel que proposé par le Bureau du Grand Conseil.

Article 2

Commission thématique des institutions et des droits politiques

Un commissaire propose que tous les groupes soient représentés dans cette commission traitant des modifications légales concernant les lois qui régissent les institutions. Il propose également d'en porter le nombre de membres de quinze à dix-sept, pour éviter que les grands groupes politiques doivent renoncer à un siège dans cette commission. Il dépose dès lors un amendement visant à ajouter l'al. suivant :

> 2bis (nouveau) La Commission thématique des institutions et des droits politiques est composée de dix-sept membres. Les groupes politiques doivent y être représentés.

La discussion met en exergue qu'il serait en effet judicieux que l'ensemble des groupes soient représentés dans cette commission traitant du fonctionnement des institutions, ce d'autant plus que durant la présente législature, la Comopar a dû élargir ses travaux aux groupes politiques qui n'y étaient pas représentés. Même si en attribuant d'office un siège aux petits groupes politiques, ces derniers auront un choix restreint quant à leur présence dans les autres commissions instituées.

A contrario, plusieurs commissaires ont fait part de leur réticence à en augmenter le nombre dans l'optique d'avoir un système équilibré et cohérent des commissions thématiques : augmenter le nombre de quinze à dix-sept avec présence de tous les groupes, n'est pas nécessaire pour maintenir les équilibres entre forces politiques du Grand Conseil. Les résultats des travaux étant de toute manière présentés au plénum.

Vu la discussion, le vote sur cet amendement est effectué en deux temps :

- d'abord sur le principe de la présence de tous les groupes politiques ;
- ensuite sur l'augmentation de quinze à dix-sept membres.

Par onze voix pour, une voix contre et trois abstentions, la commission accepte l'amendement visant à préciser que « Les groupes politiques doivent être représentés dans la Commission thématique des institutions et des droits politiques ».

Par sept voix pour, huit voix contre et aucune abstention, la commission refuse l'amendement visant à augmenter de quinze à dix-sept le nombre de membres de la Commission thématique des institutions et des droits politiques.

Au final, la Comopar propose donc l'ajout d'un nouvel alinéa ayant la teneur suivante :

> 2bis (nouveau) Les groupes politiques doivent être représentés dans la Commission thématique des institutions et des droits politiques.

Commission thématique des grâces

Un commissaire dépose un amendement visant à préciser à l'al. 1 :

> [1] La Commission thématique des grâces est composée de ~~onze~~ quinze membres. Les groupes politiques doivent y être représentés.

Le vote sur cet amendement est également effectué en deux temps :

– d'abord sur le principe de la présence de tous les groupes politiques ;

– ensuite sur l'augmentation onze à quinze membres.

Par une voix pour, onze voix contre et deux abstentions, la commission refuse l'amendement visant à préciser que « Les groupes politiques doivent être représentés dans la Commission thématique des grâces ».

Sur ce, le commissaire retire l'amendement visant à en augmenter le nombre.

Vote sur l'art. 2 tel qu'amendé par la commission

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter l'article 2 tel qu'amendé (ajout d'un al. 2bis ayant la teneur suivante : « Les groupes politiques doivent être représentés dans la Commission thématique des institutions et des droits politiques »).

Article 3

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter l'article 3 tel que proposé par le Bureau du Grand Conseil.

Vote sur le décret tel qu'il ressort de l'examen par la commission

A l'unanimité, la commission adopte le projet de décret tel qu'il ressort de ses travaux.

Recommandation d'entrée en matière

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Bussigny-près-Lausanne, le 8 mars 2017

La rapportrice :
(Signé) Claudine Wyssa