

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Marc-Olivier Buffat et consorts – Modification spéciale de la Loi sur le Grand conseil – procédure spéciale pour l'adoption du budget

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour traiter cet objet le vendredi 15 juin 2018 de 10h à 12h à la Salle du Bulletin 403 du Grand conseil, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne. La commission était composée de Mmes les députées Céline Baux (remplaçant Aliette Rey-Marion, excusée), Dominique-Ella Christin, Roxanne Meyer Keller et Valérie Schwaar et MM. les députés Jean-Daniel Carrard, Jean-Michel Dolivo, Philippe Ducommun, Jean-Marc Genton, Didier Lohri, Serge Melly (remplaçant Jérôme Christen, excusé), Pierre-André Romanens, Nicolas Suter ainsi que le soussigné Jean Tschopp, président et auteur du présent rapport.

MM. les députés Marc-Olivier Buffat, malheureusement indisponible, Grégory Devaud et Raphaël Mahaim étaient excusés.

Participaient également à cette séance M. le conseiller d'Etat, Pascal Broulis, chef du département des finances et des relations extérieures (DFIRE) et M. Sylvain Jaquenoud, secrétaire général adjoint du Grand conseil.

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. CONTENU DE LA MOTION

La motion demande un dépôt des amendements au budget et des questions afférentes une semaine avant le débat d'entrée en matière. Cette révision de la loi sur le Grand conseil (art. 102bis nouveau LGC) réserverait la possibilité de déposer des amendements ou questions en lien avec le budget au moment des débats (sans respecter ce délai d'une semaine), moyennant une ouverture des discussions votée à la majorité absolue ou qualifiée des députés. Le motionnaire vise une simplification et une accélération des débats budgétaires.

3. POSITION DU BUREAU DU GRAND CONSEIL

Dans des déterminations écrites du 29 mai 2018 à l'attention des membres de la CIDROPOL, le Bureau a estimé que pour un débat de l'importance du budget, il faut éviter de contraindre les députés à déposer des amendements une semaine avant le débat d'entrée en matière. Le rapport de la commission des finances sur le budget ne parvient aux députés que deux semaines avant le débat d'entrée en matière. La révision de la LGC demandée par le

motionnaire ne laisserait qu'une semaine aux députés pour préparer leurs amendements. Les majorités exigées (majorité absolue, voire majorité qualifiée) pour passer outre ce délai restreindraient la marge de manœuvre du Grand conseil. Pour le Bureau, il n'est pas souhaitable que le Grand conseil s'affaiblisse. Selon lui, ces mesures restrictives appliquées à l'acte le plus important à traiter au cours d'une année parlementaire, représenteraient une atteinte aux principes démocratiques et au respect des minorités. Le Bureau recommande à la CIDROPOL le classement de la motion.

4. POSITION DU MOTIONNAIRE

Ayant pris connaissance de la position du Bureau, le motionnaire considère que son texte permet toute intervention dans le cadre du débat budgétaire à condition de respecter un délai d'ordre d'une semaine. Une soupape permet de s'éviter ce délai moyennant un vote de la majorité du Grand conseil. Le motionnaire souhaite organiser au mieux les débats budgétaires de façon à garantir leur efficacité dans le respect d'une saine économie de moyens et de procédures, voire de respect du contribuable.

5. DISCUSSION GENERALE

Les membres de la commission valorisent les prérogatives du Parlement dans le domaine budgétaire. Ils redoutent que l'exigence consistant à déposer ses amendements et questions une semaine avant le débat d'entrée en matière appauvrisse la discussion. Ces exigences aboutiraient à des contraintes procédurales inutiles. Plusieurs députés considèrent la motion comme contraire à la liberté d'expression et aux principes démocratiques. Le travail de la commission des finances permet de traiter du budget en profondeur. Néanmoins, un minimum de souplesse est souhaitable pour permettre aux députés non membres de la commission des finances d'avoir suffisamment de temps à disposition pour prendre connaissance du budget, du rapport de la commission des finances et pour préparer des amendements ou questions. Enfin, différents députés relèvent les avantages du deuxième, voire troisième débat prévus par le droit en vigueur permettant des débats approfondis au Grand conseil en vue de s'accorder sur le budget.

Le conseiller d'Etat en charge des finances souligne le problème des amendements déposés sans base légale. La Constitution vaudoise par exemple exige une majorité absolue en cas d'adoption d'un budget déficitaire (art. 164 al. 2 Cst-VD). Suivant l'ampleur du déficit, des mesures d'assainissement doivent être adoptées en contrepartie (art. 165 Cst-VD). Pour le chef du DFIRE le traitement du budget est un acte administratif. Le budget repose sur des règles formelles. Si des coupes interviennent dans un domaine particulier, ces montants ne pourront être économisés s'ils reposent sur des lois. Par ailleurs, si des rentrées fiscales supplémentaires sont réclamées, elles ne peuvent aboutir car elles impliqueraient une modification des pratiques fiscales incompatibles avec l'exercice budgétaire. L'aspect politique lié à l'adoption du budget repose sur son acceptation ou son refus. Le conseiller d'Etat cite en exemple d'autres cantons dans lesquels le traitement du budget de l'Etat par le Grand conseil est plus rapide. Il appelle de ses vœux une réforme permettant une meilleure organisation en amont des débats budgétaires de façon à raccourcir et rationaliser la procédure.

Pour la plupart des députés de la commission, la procédure budgétaire doit permettre à la démocratie de s'exprimer aux termes d'un débat politique. Au demeurant, une députée observe que la motion proposée ne règle pas les problématiques liées au déficit budgétaire.

6. VOTES

Par 13 voix contre, aucune voix pour et une abstention, la commission recommande au Grand conseil le classement de la motion.

En cas de prise en considération de la motion par le Grand conseil, à l'unanimité, la commission recommande au Grand conseil son renvoi à une commission.

7. VŒU

Un membre de la commission souhaite compléter le refus de la commission d'un vœu invitant les groupes politiques et les députés à fournir leurs interventions suffisamment tôt, de manière à ce qu'elles puissent être connues avant les débats budgétaires. Le Secrétaire général adjoint du Grand conseil rappelle que ce fonctionnement correspond à la pratique du Grand conseil. Le Secrétariat général du Grand conseil a pour habitude de demander aux députés de déposer leurs amendements plusieurs jours avant le débat budgétaire d'entrée en matière. Pour le budget 2018, la quasi-totalité des amendements avaient pu être adressé aux députés cinq avant le premier débat budgétaire.

Par 13 voix pour, aucune contre et 1 abstention, la commission émet le vœu suivant :
« L'ensemble des députés et des groupes déposent, dans la mesure du possible, l'ensemble des amendements avant les débats budgétaires, comme le veut la pratique actuelle ».

Lausanne, le 7 novembre 2018

Le rapporteur:
(Signé) Jean Tschopp