

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

Motion Jean Tschopp et consorts - Un Grand Conseil mieux outillé

PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 12 février 2021 à la Buvette du Parlement, Cité-Devant 13, à Lausanne pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes Aliette Rey-Marion, Muriel Thalmann, Dominique-Ella Christin, de MM. Nicolas Suter, Grégory Devaud, Jean-Daniel Carrard, Jean-Marc Genton, Didier Lohri, Julien Eggenberger, Jean Tschopp, Philippe Ducommun, Pierre-André Romanens, Raphaël Mahaim, sous la présidence du soussigné Alexandre Démétriadès, rapporteur. M. Yvan Luccarini était excusé.

Mme Laurence Cretegnny (1^{ère} vice-présidente GC), était accompagnée de M. Igor Santucci (secrétaire général du Grand Conseil), et Mme Nuria Gorrite (présidente du CE) était accompagnée de M. Vincent Grandjean (chancelier).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes des deux séances. Qu'il en soit vivement remercié.

MODALITE D'EXAMEN DE LA MOTION

Il est important de préciser d'emblée que la CIDROPOL, en accord avec le motionnaire, a décidé d'écarter un traitement de la motion qui occasionnerait une modification de la Loi sur le Grand Conseil.

Pour rappel, la liste des commissions thématiques fait l'objet d'un décret du Bureau soumis en fin de législature à une commission, avant débat et vote en plénum. La prise en considération de la motion peut dès lors viser à orienter les travaux du Bureau dans la rédaction de son projet de décret instituant les commissions thématiques pour la législature 2022-2027. Cette approche est en adéquation avec l'art. 120 LGC qui prévoit qu'une motion peut faire l'objet d'un projet de décret lors de sa prise en considération. La CIDROPOL a pris le parti d'examiner cette motion dans cette optique, soit l'orientation des travaux du Bureau, avec la souplesse que cela permet attendu que le projet de décret qu'il préparera sera soumis en retour à la CIDROPOL, puis au plénum.

En définitive, l'examen de ce dépôt parlementaire a permis à la CIDROPOL d'anticiper un débat qu'elle allait de toute façon mener et ce, sans la contrainte temporelle qu'implique généralement l'adoption du décret instituant les commissions thématiques.

AUDITION DE PARLEMENTAIRES FÉDÉRAUX

Afin de stimuler ses travaux et d'élargir sa réflexion, la CIDROPOL a décidé de procéder à l'audition de parlementaires fédéraux vaudois assumant des fonctions au sein de leurs groupes politiques. Elle profite ici de remercier chaleureusement MM. les Conseillers nationaux Michaël Buffat et Roger Nordmann, respectivement vice-président du groupe UDC et président du groupe

PS à l'Assemblée fédérale, pour leur disponibilité et leurs réponses aux nombreuses questions de la CIDROPOL.

Contrairement au Grand Conseil vaudois, le Conseil national fonctionne presque exclusivement avec des commissions thématiques¹. Il en compte neuf composées de vingt-cinq membres auxquelles il faut ajouter les deux commissions de surveillances (gestion et finances) et quatre autres commissions (immunité, rédaction, judiciaire, des grâces). Les Bureaux des deux conseils peuvent instituer des commissions spéciales pour l'examen d'un objet particulier. Il peut exceptionnellement y avoir des commissions ad hoc, par exemple pour la révision de la péréquation intercantonale.

Indépendamment de la question de l'existence de commissions ad hoc, le témoignage de MM. les Conseillers nationaux Buffat et Nordmann ainsi que la discussion qui s'en est suivie ont fait ressortir un certain nombre d'avantages qu'offrent des commissions thématiques lorsqu'elles existent :

- Fixation très en amont du calendrier des séances ;
- Durée plus longue des séances qui permet de traiter plusieurs objets ou dossiers ;
- Développement de compétences dans les commissions et bon suivi des dossiers sur la durée ;
- Possibilité pour la Commission de se saisir elle-même d'un dossier qu'elle entend suivre avec acuité ;
- Établissement de forts liens de surveillance et de coopération avec l'administration qui permettent également à l'exécutif de confronter ses idées auprès des parlementaires ;
- Possibilité de créer des sous-commissions de suivi de dossiers complexes (par exemple neuf membres sur vingt-cinq) ;
- L'acquisition de compétences et la spécialisation des parlementaires est un facteur important de préservation du système de milice, qui exige que les Parlements puissent faire face à l'administration ;
- Possibilité donnée aux commissions d'être consultées sur les Ordonnances du Conseil fédéral, ce qui donne un moyen de pression au Parlement pour que ces dernières soient en adéquation avec les débats qui ont conduit à l'élaboration des lois ;
- Suivi amélioré de l'avancement du traitement des dépôts parlementaires par l'exécutif et traitement accéléré pour des dépôts parlementaires déposés par des Commissions ;
- Compétition et coopération féconde, au sein des groupes politiques, entre les membres d'une commission et les autres parlementaires désirant faire un dépôt sur une thématique qui ressort du champ de compétence de ladite commission.

POSITION DU MOTIONNAIRE

La motion demande « *la création de nouvelles commissions thématiques sur des sujets identifiés comme prioritaires et susceptibles d'occasionner un volume de travail suffisant pour justifier leur existence.* » Selon le député, l'acceptation de la motion serait un signal important envoyé au Bureau pour qu'il puisse ouvrir une véritable réflexion sur la question du périmètre de travail et du nombre de commissions thématiques. Lors des précédentes législatures, le Parlement s'y est pris trop tardivement pour être en mesure d'avoir un débat serein et de qualité au moment d'adopter le décret transmis en fin de législature par le Bureau.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/organe/commissions/commissions-thematiques>

L'objectif du texte déposé par le motionnaire est de renforcer le Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs, soit être en mesure de faire un travail de suivi sur des domaines qui le justifient. De manière à être opérationnel et d'éviter de reprendre à chaque séance un sujet dès le début. Cela permettrait également d'améliorer la capacité d'action et le pouvoir de contrôle du Parlement.

Il ne s'agit pas pour les député.e.s de s'enfermer à vie dans un sujet et de s'interdire d'intervenir dans d'autres thématiques. Il reste bien évidemment possible de déposer des interventions sur des thèmes en dehors des commissions où l'on siège et de participer aux séances de commissions les examinant ; il est par ailleurs possible de se faire remplacer dans une commission thématique.

Enfin, le motionnaire souhaite que les réflexions qui seront menées par le Bureau en cas de prise en considération de sa motion se fassent sans ouvrir la voie à une suppression des commissions ad hoc.

POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Depuis un certain nombre d'année, le Conseil d'Etat débat avec le Bureau et la COGES sur le dossier des retards de réponses aux interventions parlementaires. Un certain nombre de pistes ont été évoquées lors des rencontres avec le Bureau, notamment l'instauration de commissions thématiques, qui du point de vue de l'efficacité parlementaire présentent l'avantage de regrouper des députés qui connaissent les bases légales et réglementaires, et accèdent plus facilement à la matière, ainsi que de mettre le Parlement à un certain niveau d'égalité avec le Conseil d'Etat dans la connaissance de l'objet examiné.

Les commissions thématiques disposent d'un agenda, ce qui est un avantage pour un parlement de milice. Elles permettent de disposer d'un lieu privilégié pour poser des questions à un chef de département et à l'administration, dans un contexte où l'heure des questions prend une importance de plus en plus grande. Dans le dispositif actuel des commissions thématiques, certaines ne sont quasiment jamais réunies alors que des thématiques très importantes comme la formation, l'environnement ou la sécurité publique n'ont pas de commissions spécialisées, alors qu'il s'agit de thèmes récurrents. Pour le Conseil d'Etat, cette question des commissions thématiques fait donc partie des points d'améliorations possibles du fonctionnement du Grand Conseil.

POSITION DU BUREAU DU GRAND CONSEIL

La 1^{ère} vice-présidente confirme que ces thématiques font l'objet de discussions lors de la rencontre annuelle entre le Bureau et le Conseil d'Etat. Il n'est pas toujours simple d'attribuer des objets à certaines commissions thématiques, et il est précieux d'avoir une porte ouverte sur des commissions ad hoc. Concernant le souhait que l'EMPD sur les commissions thématiques pour la législature 2022-2027 soit discuté plus rapidement, le Bureau est tenu par les art. 59, al. 2 LGC et 45 RLG, qui cadrent assez fortement le calendrier : le Bureau établira un projet d'EMPD durant le troisième trimestre 2021, après avoir consulté des groupes politiques. Lequel décret sera ensuite soumis à l'examen de la CIDROPOL.

Pour l'établissement du décret, le Bureau se base en partie sur une analyse statistique des commissions nommées durant la législature afin de savoir si des thèmes auraient justifié l'existence de commissions thématiques ; un groupe de travail interne au SGC associant les secrétaires de commissions a été créé dans ce but.

DISCUSSION GENERALE

De l'avis général, un parlement de milice est renforcé s'il dispose de commissions thématiques qui permettent un meilleur suivi des objets parlementaires et gouvernementaux et offrent une organisation simplifiée pour les députées et députés. A cette fin, il s'agit d'élargir le périmètre des objets traités par les commissions thématiques, sans abandonner la souplesse offerte par le système mixte avec les commissions ad hoc.

La discussion met en exergue que pour travailler de manière plus soutenue avec des commissions thématiques, il ne faut pas seulement se poser la question d'ajouter des commissions thématiques supplémentaires à celles qui existent, mais également de reprendre leur cahier des charges. Une des problématiques est en effet la trop grande spécialisation des domaines d'activité des commissions thématiques, qui oblige l'attribution de nombreux objets et de pans entiers de l'action étatique à des commissions ad hoc.

Un système plus développé de cahier des charges des commissions thématiques, à l'instar de ce qui se pratique dans le Valais, permettra de traiter plus de thématiques de l'action étatique dans ce cadre de travail, avec une efficacité et un niveau de compétence plus élevés. Cela faciliterait également le travail d'attribution des interventions parlementaires et objets du Conseil d'Etat par le Bureau.

C'est une alchimie difficile que d'identifier les nouvelles commissions thématiques qui font sens et généreraient un volume de travail suffisant. On ne peut dès lors se substituer à l'analyse pointue faite par le Bureau, laquelle permettra d'évaluer l'opportunité d'en créer de nouvelles, quitte à en fusionner ou revoir le périmètre d'autres.

Pour la grande majorité de la commission, cette motion est l'occasion de voter sur le principe d'une amélioration du fonctionnement des commissions thématiques et d'une réflexion sur l'opportunité d'en ajouter, sans préjuger des thématiques à ajouter ou supprimer, des commissions dont il faut revoir le périmètre de compétence ou qu'il s'agit de fusionner. Dans tous les cas, le Bureau soumettra à la sagacité d'une commission puis au plénum le produit de ses réflexions sur le périmètre et le nombre de commissions thématiques à instituer pour la prochaine législature. Dans cette perspective, la commission souhaite que les statistiques et analyses utilisées par le Bureau dans la réflexion figurent en annexe de son projet d'EMPD.

En résumé, l'unanimité de la CIDROPOL moins deux abstentions est favorable à une prise en considération de la motion Tschopp et consorts intitulée « un Grand Conseil mieux outillé » qui demanderait au Bureau :

- D'améliorer le fonctionnement des commissions thématiques, notamment au travers d'une réflexion sur les cahiers des charges de ces dernières ;
- D'ouvrir des réflexions sur l'opportunité de modifier le nombre (en ajouter, en supprimer ou en fusionner) et le périmètre de compétences des commissions thématiques.

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par douze voix pour, aucune voix contre et deux abstentions, la commissions recommande au Grand Conseil la prise en considération de cette motion et son renvoi au Bureau du Grand Conseil dans le cadre de l'élaboration du projet d'exposé des motifs et projet de décret instituant les commissions thématiques pour la législature 2022-2027.

Nyon, le 15 avril 2021

Le rapporteur :
(signé) *Alexandre Démétriadès*