

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (motion Mojon)**

et

**PROJET DE LOI
modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil
(contre-projet de la CIDROPOL)**

et

**RAPPORT de la Commission thématique des institutions et des droits politiques sur la
Motion Gérard Mojon et consorts au nom Commission des finances - Enveloppe
financière d'une Commission d'enquête parlementaire, une compétence directe du
plénium du Grand Conseil (22_MOT_16)**

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Motion Gérard Mojon et consorts au nom Commission des finances

La « *Motion Gérard Mojon et consorts au nom Commission des finances - Enveloppe financière d'une Commission d'enquête parlementaire, une compétence directe du plénium du Grand Conseil* » a été déposée le 10 mai 2022.

Cette motion propose de modifier la procédure actuelle d'attribution du financement d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP), qui conduit de fait la Commission des finances (COFIN) à octroyer les moyens de financer une CEP par le truchement de crédits supplémentaires non compensés au budget du Grand Conseil (art. 34 al. 6 LGC).

Comme le relève la motion Mojon, cette procédure est susceptible de conduire à des tensions entre diverses commissions du Grand Conseil. Pour éviter ce genre de situations, la COFIN estime que la meilleure solution est qu'une enveloppe financière soit décidée directement par le Grand Conseil en même temps qu'il décide de son mandat.

Selon cette proposition, le Bureau du Grand Conseil devrait dans son rapport au Grand Conseil non seulement proposer un projet de mandat de la future CEP, mais également une enveloppe financière fixant les moyens dont disposera ladite CEP afin de mener à bien ce mandat. Le Bureau devrait selon la COFIN préalablement consulter le Conseil d'Etat sur le projet dans son ensemble et obtenir un rapport écrit de la COFIN quant à son financement.

1.2 Prise en considération de la motion par le Grand Conseil

Dans sa séance du 15 juin 2023, avec une large majorité et quelques oppositions, le Grand Conseil prenait en considération immédiate la motion Gérard Mojon et consorts au nom de la Commission des finances, et la renvoyait à une commission du Grand Conseil pour sa mise en œuvre. Cette prise en considération immédiate n'a donné lieu à aucun débat.

Le Bureau du Grand Conseil a par la suite chargé la Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) de la mise en œuvre de cette motion, laquelle, en vertu de l'article 126a LGC, est investie de la mission de rédiger un exposé des motifs et projet de loi.

1.3 Recommandation de la CEP-HRC au Grand Conseil

Dans son rapport, la Commission d'enquête parlementaire sur l'Hôpital Riviera-Chablais (CEP-HRC) relève que la COFIN a interféré à deux reprises dans ses travaux : durant la mise en place de la CEP, la COFIN a refusé la demande de crédit supplémentaire non compensé soumise par le Bureau du Grand Conseil ; durant la phase d'instruction, la COFIN est le seul organe qui a refusé de livrer à la CEP des documents requis (Rapport CEP-HRC, chap. 4.6.3).

Dans ses conclusions, la CEP-HRC recommande à l'unanimité au Grand Conseil de revoir les règles régissant le financement des CEP : « *Il convient de créer une base légale qui attribue au bureau du Grand Conseil la compétence de fixer le budget d'une CEP sans possible interférence des autres commissions du Grand Conseil et du Conseil d'État.* » (Proposition à l'attention du Grand Conseil n°6.2.2 « Revoir les règles régissant le financement des commissions d'enquête parlementaire »).

1.4 Adoption du Rapport de la CEP-HRC par le Grand Conseil

Lors de la séance du 7 juin 2023, le Grand Conseil a examiné le Rapport de la CEP-HRC. La présentation de la recommandation de la CEP-HRC demandant de revoir les règles régissant le financement des CEP n'a suscité aucune demande de parole. Au vote final, le Grand Conseil acceptait le rapport de la CEP-HRC par 79 oui, 31 non et 28 abstentions.

1.5 Modifications légales proposées

La CIDROPOL partage l'avis de la COFIN et de la CEP-HRC que la procédure actuelle de financement d'une CEP ne donne pas satisfaction, notamment du fait des interférences possibles de la COFIN et du Conseil d'Etat. Cette situation nécessite correction, afin de garantir l'indépendance de l'organe d'investigation le plus puissant dont dispose le Grand Conseil.

La motion Mojon ayant fait l'objet d'une prise en considération immédiate par le Grand Conseil, la CIDROPOL est tenue de rédiger un projet de loi dans le sens demandé par la motion. Ce qu'elle fait en tenant compte des autres dispositions légales relatives aux commissions d'enquête parlementaire.

Toutefois, la CIDROPOL estime que la solution consistant à ce que le Grand Conseil fixe l'enveloppe financière d'une CEP en même temps qu'il décide du principe de son institution et définit son mandat n'est pas la voie à privilégier. La CIDROPOL considère également problématique que le Conseil d'Etat ou la COFIN s'expriment sur le financement d'une CEP. A l'analyse, il apparaît ainsi que la solution de financer les CEP via des crédits supplémentaires non compensés au budget du Grand Conseil est plus adaptée. Le Bureau du Grand Conseil disposant de l'expertise et de compétences dans ce domaine, il apparaît que l'orientation recommandée par la CEP-HRC est la plus adaptée.

Dès lors, la CIDROPOL présente également au Grand Conseil un contre-projet dotant le Bureau du Grand Conseil d'une compétence spécifique pour financer les travaux des CEP.

2. ANALYSE

2.1 Cadre légal en vigueur

Lorsque le Grand Conseil décide d'instituer une Commission d'enquête parlementaire (CEP), cette dernière doit rapidement disposer des moyens financiers nécessaires à l'exercice de son mandat. Une CEP ne pouvant être anticipée dans le budget, la procédure utilisée est celle du crédit supplémentaire au budget du Grand Conseil (art. 36 LGC).

Comme le budget du Grand Conseil n'offre pas la marge de manœuvre permettant de compenser en interne le coût d'une CEP (art. 36 al. 3 LGC), il n'y a d'autre voie que la demande

de crédit supplémentaire non compensé. Vu l'art. 36 al. 4 LGC, un crédit supplémentaire non compensé au budget du Grand Conseil est octroyé par la COFIN sur proposition du Bureau, la COFIN étant nantie au préalable du préavis du Département des finances.

Concernant les moyens dont dispose la CEP et les relations prévalant une fois celle-ci instituée, il convient de rappeler que la LGC et le RLGC prévoient que la CEP :

- s'organise comme elle l'entend ;
- détermine les mesures touchant à la procédure et au personnel nécessitées par ses recherches (art. 71 al. 1 LGC) ;
- communique au Bureau tout engagement de collaborateurs ou toute mesure ayant des incidences sur le budget du Grand Conseil (art. 51 al. 1 RLGC).

De plus, la loi stipule que les autres commissions cessent de s'occuper des faits et responsabilités qu'elle est chargée d'établir (art. 70 al. 1 LGC).

2.2 Le cas de la CEP-HRC

Après que le Grand Conseil a institué une Commission d'enquête parlementaire sur l'Hôpital Riviera Chablais (CEP-HRC), le Bureau a émis une proposition détaillée de budget pour son fonctionnement à hauteur de Fr. 858'300.- Une demande d'octroi de crédit supplémentaire non compensé en ce sens a été faite par le Bureau auprès de la COFIN.

Lorsque la COFIN a été nantie de la demande, le conseiller d'Etat en charge des finances a eu la possibilité d'assister aux débats sur les moyens financiers de la CEP-HRC (art. 36 et 49b LGC). Il convient de rappeler qu'au vu de la décision du Bureau, sur laquelle la CIDROPOL ne se prononce pas, certains membres de la COFIN ne pouvaient pas devenir membres de la CEP-HRC car ils avaient été concernés par des faits que la CEP-HRC était chargée d'établir.

A l'issue de ses travaux, la COFIN a proposé de réduire de 38% le budget présenté. Ces interférences ont retardé le début des travaux de la CEP, alors que la loi stipule clairement que c'est à la CEP de déterminer les moyens dont elle a besoin pour mener à bien son mandat.

Aussi, la CEP-HRC a-t-elle estimé que la COFIN a interféré dans l'attribution de son budget, et que le Conseil d'Etat a exercé une influence sur cette interférence. Dans son rapport, une des recommandations de la CEP-HRC concerne ainsi la fixation de son budget : « *La COFIN s'est ingérée dans l'autonomie dont dispose la CEP, selon l'art. 72 LGC, pour identifier les moyens d'instruction à sa disposition. Il convient de créer une base légale qui attribue au bureau du Grand Conseil la compétence de fixer le budget d'une CEP sans possible interférence des autres commissions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Cette proposition a été adoptée par 17 voix pour, 0 contre et 0 abstentions.* » (Rapport CEP-HRC, chap. 6.2.2).

2.3 Proposition de la COFIN

La COFIN reconnaît que la procédure actuelle d'attribution du financement d'une CEP est susceptible d'engendrer des conflits, notamment dans un contexte de tensions. Pour éviter ce genre de situations, la COFIN estime que la meilleure solution est qu'une enveloppe financière soit décidée directement par le Grand Conseil en même temps qu'il décide de son mandat.

Selon cette proposition, le Bureau du Grand Conseil devrait dans son rapport au Grand Conseil non seulement proposer un projet de mandat de la future CEP, mais également une enveloppe financière fixant les moyens dont disposera ladite CEP afin de mener à bien ce mandat. Le Bureau devrait selon la COFIN préalablement consulter le Conseil d'Etat sur le projet dans son ensemble et obtenir un rapport écrit de la COFIN quant à son financement.

Cette manière de procéder donnerait au Conseil d'Etat la possibilité de se déterminer sur tous les éléments constitutifs du projet tendant à l'instauration d'une CEP, y compris son enveloppe financière, et à la COFIN de donner un préavis au Grand Conseil quant au financement devant être alloué à ladite CEP. La COFIN estime que cela permettrait au Grand Conseil de décider, en toute connaissance de cause, des limites du mandat qu'il entend confier à une CEP, de ses modalités d'application, ainsi que des moyens qu'il souhaite lui attribuer pour son exécution.

2.4 Auditions et discussion des modèles de financement

Dans le cadre de ses travaux, la CIDROPOL a auditionné le motionnaire – agissant au nom de la COFIN de la législature 2017-22, le Bureau du Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Elle a également été nantie de la Recommandation de la CEP-HRC relative à la thématique traitée ainsi que du Rapport du Bureau sur la requête d'une CEP-HRC.

Une discussion générale a eu lieu en présence des représentant.e.s de ces organes. De l'avis général, la situation difficile qu'on a connue avec la CEP-HRC est l'occasion de changer les processus afin que chaque organe effectue ses missions sans aboutir à des tensions inutiles.

La solution proposée par la COFIN suscite toutefois certaines réserves, notamment :

- Quand le Bureau dresse son rapport après une demande d'institution d'une CEP, il est précoce de déterminer les moyens nécessaires à son financement. La discussion porte sur la question de principe quant à son institution, ainsi que sur la définition de son mandat, amendable par le Grand Conseil. Le Bureau serait donc amené à proposer une enveloppe financière sans pouvoir l'étayer autrement que par analogie avec les CEP précédentes.
- Avec cette solution, la COFIN et le Conseil d'Etat donnent leur avis sur les moyens dont dispose une CEP. Et cela avant même qu'elle soit instituée et que son mandat n'ait été arrêté par le Grand Conseil. Vu que la CEP s'organise comme elle l'entend et que les autres commissions cessent de s'occuper des faits et responsabilités qu'elle est chargée d'établir, il n'est pas adéquat que la COFIN et le Conseil d'Etat s'expriment sur ses moyens.
- La COFIN est une commission de surveillance. Il y a de fortes chances qu'elle soit concernée par les faits qu'une CEP est chargée d'établir.
- Lors du débat au Grand Conseil sur l'institution d'une CEP, en plus du principe même de son institution et de son mandat, ses moyens feraient l'objet de discussions et de possibilités d'amendements – avec un risque d'incompatibilité entre les deux décisions.
- La CEP restant libre de déterminer les moyens nécessaires à l'accomplissement de son mandat, le recours à un crédit supplémentaire n'est pas exclu par une telle procédure.

Il apparaît par ailleurs que la notion d'enveloppe financière doit être clarifiée :

- S'il s'agit d'un crédit, le Bureau doit présenter un projet de décret au Grand Conseil pour fixer cette enveloppe financière, étant précisé qu'usuellement un projet de décret est soumis à l'examen d'une commission et qu'une fois adopté, ledit décret est soumis au référendum.
- S'il s'agit de crédits supplémentaires non compensés au budget du Grand Conseil, ce qui est plus conforme au financement d'une CEP, la procédure doit être précisée : sur la base de l'enveloppe décidée par le plénum, des crédits supplémentaires non compensés peuvent être octroyés. Etant entendu qu'il faut alors prévoir une autre procédure que l'actuelle qui veut que la COFIN décide et que le Département des finances préavise.

2.5 Conclusions

La CIDROPOL constate que la proposition de la COFIN créerait de nouvelles incertitudes, qu'elle n'est pas la meilleure solution pour éviter les situations conflictuelles avec la COFIN et

le Conseil d'Etat constatées dans le cadre de la CEP-HRC, enfin qu'elle est en contradiction avec l'indépendance des CEP quant à la définition de leurs moyens.

Toutefois, la CIDROPOL partage l'avis que la situation actuelle n'est pas satisfaisante car elle donne à une commission du Grand Conseil – la COFIN – et au Conseil d'Etat la possibilité d'interférer sur les moyens que la CEP estime nécessaires à l'accomplissement de son mandat.

Dans cette perspective, la CIDROPOL estime que la voie la plus efficace pour éviter les turbulences qu'on a connues dans le cas de la CEP-HRC est de s'inspirer de la recommandation de ladite CEP. A savoir créer une base légale donnant au Bureau la compétence d'octroyer le financement nécessaire au fonctionnement d'une CEP sans interférence possible des autres commissions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

En vertu de l'art. 126 LGC, la CIDROPOL propose dès lors un contre-projet la mise en œuvre de la motion de la COFIN.

3. PROJET DE LOI MODIFIANT LA LGC

3.1 Mise en œuvre de la motion Mojon

Une motion expose le sens de la législation souhaitée. Il ne s'agit pas d'une proposition rédigée de toute pièce comme l'est une initiative.

Le titre de la motion Mojon donne clairement le sens recherché, à savoir que l'enveloppe financière d'une CEP devienne une compétence directe du plénum du Grand Conseil. Selon le développement de la motion, le Bureau devrait consulter le Conseil d'Etat sur le projet dans son ensemble (y compris ladite enveloppe financière) et obtenir un rapport écrit de la COFIN quant à son financement. La motion affiche également l'objectif d'éviter des tensions entre diverses commissions du Grand Conseil. Par ailleurs, elle n'a aucunement pour objectif de remettre en question l'indépendance des CEP.

L'analyse de la motion et de la proposition de rédaction suggérée par le motionnaire met en évidence des tensions avec d'autres dispositions légales. En effet :

- La CEP demeure libre de définir les moyens dont elle a besoin pour mener à bien son mandat.
- Il n'est pas conforme à l'esprit de la loi qu'une commission du Grand Conseil ou le Conseil d'Etat s'exprime sur les moyens dont a besoin une CEP pour mener à bien son mandat.
- Cas échéant, en cette matière la COFIN doit pour le moins former son avis et s'exprimer hors la présence du Conseil d'Etat.
- Il n'est pas souhaitable que le Bureau dépose un décret pour fixer l'enveloppe financière de la CEP, en plus du projet de décision visant à l'instituer et à définir son mandat.

Il s'agit donc pour mettre en œuvre la motion Mojon de préciser que l'enveloppe financière d'une CEP accordée par le plénum :

- se réalise sous la forme de crédits supplémentaires non compensés au budget du Grand Conseil octroyés par le Bureau, en dérogation à l'art. 36 al. 4 LGC ;
- que si l'enveloppe financière s'avère insuffisante, il s'agit de se référer au cadre légal actuel pour assurer le financement de la CEP, soit la procédure de l'art. 36 al. 3 et 4 ;
- dans tous les cas, que lorsque la COFIN donne son préavis sur ces financements, elle siège hors présence du Conseil d'Etat ou du Département des finances.

3.2 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (motion Mojon)

Vu ces considérations ci-avant, la CIDROPOL a l'honneur de proposer les modifications légales ci-après pour la mise en œuvre de la motion Mojon.

Art. 36 Crédits supplémentaires au budget du Grand Conseil (modifié)

Alinéa 1

L'art. 36 LGC est le siège de la matière s'agissant de l'octroi de crédits supplémentaires au budget du Grand Conseil. La mise en œuvre de la motion Mojon impliquant l'introduction de modalités particulières à l'article 68 de la LGC pour l'octroi de crédits supplémentaires non compensés destinés à financer les travaux d'une commission d'enquête parlementaire, il convient d'ajouter une nouvelle réserve à l'alinéa 1 de cet article 36 :

Art. 36 Crédits supplémentaires au budget du Grand Conseil

¹ Les dispositions de la loi sur les finances relatives aux crédits supplémentaires s'appliquent à ceux relatifs au budget du Grand Conseil, sous réserve des alinéas 2 et 3 ci-dessous et de l'article 68, alinéas 3 et 4 de la présente loi.

^{2 à 4} (sans changement).

Art. 68 Constitution et désignation des membres (modifié)

L'article 68 de la LGC est le siège des décisions prises par le Grand Conseil lors de l'institution d'une CEP. Il s'agit de le modifier pour mettre en œuvre la volonté de la motion Mojon que l'enveloppe financière d'une CEP soit une compétence directe du Grand Conseil, d'une part, que la COFIN s'exprime sur les moyens mis à disposition de la CEP, d'autre part.

Avec cette nouvelle procédure, le Conseil d'Etat connaît l'enveloppe financière destinée aux travaux de la CEP au moment d'exposer son point de vue sur son institution et son mandat. De son côté, la COFIN donne son préavis sur les crédits supplémentaires non compensés octroyés par la suite par le Bureau.

Titre de l'article

Le titre de l'article est complété pour préciser qu'il fixe les règles de financement d'une CEP.

Alinéa 1

Il est précisé que le Grand Conseil, outre la décision formelle d'instituer une CEP et d'en définir le mandat, dispose désormais de la compétence de définir l'enveloppe financière destinée à financer les travaux de la CEP qu'il institue. Bien entendu, comme pour le mandat, cette décision fait l'objet d'une proposition du Bureau du Grand Conseil.

Alinéa 3 (nouveau)

Ce nouvel alinéa précise que, dans la limite de l'enveloppe financière décidée par le Grand Conseil, le Bureau octroie par des crédits supplémentaires non compensés les moyens destinés à financer une CEP ; pour respecter l'esprit de la motion Mojon, la COFIN émet alors un préavis à l'attention du Bureau. Il est précisé que la COFIN siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département des finances et de leurs représentants lorsqu'elle établit ce préavis sur les crédits supplémentaires non compensés destinés à financer la CEP.

Alinéa 4 (nouveau)

On ne peut exclure le cas où l'enveloppe financière décidée par le Grand Conseil s'avérerait insuffisante. Dans ce cas de figure, la situation actuelle prévaut, soit les modalités prévues à l'article 36 LGC, à ses alinéas 3 et 4. Il est toutefois précisé que dans cette éventualité, la COFIN

siègerait hors présence du Conseil d'Etat, du Département des finances et de leurs représentants (art. 36, al. 4 LGC).

Art. 68 Constitution, financement et désignation des membres

¹ La commission d'enquête est instituée sur requête de vingt députés, après que le Conseil d'Etat aura été entendu, par une décision du Grand Conseil qui en définit le mandat, ainsi que l'enveloppe financière. Cette décision nécessite la majorité absolue des membres du Grand Conseil.

² (sans changement).

³ (nouveau) Dans la limite de l'enveloppe financière, le Bureau octroie les crédits supplémentaires non compensés destinés à financer les travaux de la commission d'enquête. Le Bureau est nanti du préavis de la Commission des finances, laquelle siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département des finances et de leurs représentants.

⁴ (nouveau) Au cas où l'enveloppe financière est insuffisante, l'article 36, alinéas 3 et 4 de la présente loi s'applique, sous réserve que la Commission des finances siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département des finances et de leurs représentants.

4. CONTRE-PROJET DE LOI DE LA CIDROPOL

4.1 Opportunité d'une modification légale

Le cas de la CEP-HRC, qui a généré le dépôt d'une motion au nom de la COFIN, et une recommandation de la CEP-HRC au Grand Conseil dans son rapport final concernant la procédure de financement des CEP, montre que la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

La proposition de la COFIN consistant à fixer l'enveloppe financière d'une CEP en même temps que le débat sur son institution et la définition de son mandat ne garantit pas son indépendance et comprend des incertitudes procédurales. De plus, il est difficile de déterminer les moyens nécessaires à l'exercice de son mandat au moment de son institution, sans compter que la CEP détermine, conformément à son mandat, les mesures touchant à la procédure et au personnel, nécessitées par ses recherches. Enfin, au regard de l'expérience de la CEP-HRC, il apparaît peu opportun que le Conseil d'Etat ou une commission du Grand Conseil puissent influencer sur les moyens nécessaires à une CEP pour exercer son mandat.

La CIDROPOL est ainsi amenée à proposer un contre-projet. Dans cette optique, il apparaît que la procédure actuelle consistant à financer le fonctionnement d'une CEP par des crédits supplémentaires non compensés après que celle-ci ait été instituée est la solution la plus adéquate. Toutefois, comme le montre l'expérience de la CEP-HRC, il n'est pas souhaitable que le Conseil d'Etat, le département en charge des finances, la COFIN ou une autre commission puissent interférer lors de l'attribution des moyens financiers à une CEP.

Aussi, la voie consistant à attribuer au Bureau du Grand Conseil la compétence d'octroyer les crédits à la CEP semble la plus adéquate. Ce d'autant plus qu'il dispose d'ores et déjà de compétences en matière de crédits supplémentaires au budget du Grand Conseil (art. 36 LGC).

La CIDROPOL juge toutefois utile que la COFIN fournisse un préavis technique au Bureau, afin de bénéficier de l'expertise de cette commission de surveillance. Cependant, les modalités de cette consultation doivent respecter la séparation des pouvoirs et éviter tout blocage.

Il est précisé que le Bureau s'assure du respect des standards et normes en vigueur à l'Etat, notamment en procédant à la demande de préavis techniques aux services transversaux de l'Etat.

4.2 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (contre-projet de la CIDROPOL)

La modification de la Loi sur le Grand Conseil proposée par la CIDROPOL répond à la volonté d'empêcher que les tensions constatées dans le cas de la CEP-HRC ne se renouvellent lors de la prochaine institution d'une commission d'enquête par le Grand Conseil. Elle répond à la

recommandation de la CEP-HRC. Elle garantit la séparation des pouvoirs, essentielle dans le cadre d'une commission d'enquête agissant dans le cadre des attributions en matière de surveillance du Grand Conseil. Elle maintient un rôle consultatif à la COFIN, le Bureau s'assurant pour sa part du respect des standards et normes en vigueur à l'Etat.

Art. 36 Crédits supplémentaires au budget du Grand Conseil (modifié)

Alinéa 1

Il convient de préciser que la réserve exprimée à cet alinéa concerne l'ensemble des alinéas suivants de l'article.

Alinéa 5 (nouveau)

Ce nouvel alinéa précise que les crédits supplémentaires destinés à financer les travaux d'une CEP ne sont pas compensés ; en effet, le budget du Grand Conseil ne comprend pas les ressources nécessaires au financement d'un tel organe extraordinaire. La compétence d'octroyer ces crédits supplémentaires est attribuée au Bureau du Grand Conseil, un organe déjà fortement impliqué dans la mise en œuvre d'une CEP. Afin d'éviter que le Bureau puisse interagir de manière négative avec une CEP, il est précisé qu'il est lié par les besoins de la CEP – lesquels découlent du mandat décidé par le Grand Conseil.

La COFIN est chargée de fournir un préavis technique au Bureau. A cette occasion, elle siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département des finances et de leurs représentants. Pour éviter tout blocage, la COFIN rend son rapport dans le délai fixé par le Bureau. Un éventuel non-respect du délai n'empêche pas le Bureau d'accorder le financement à la CEP.

Art. 36 Crédits supplémentaires au budget du Grand Conseil

¹ Les dispositions de la loi sur les finances relatives aux crédits supplémentaires s'appliquent à ceux relatifs au budget du Grand Conseil, sous réserve des alinéas ~~2 et 3~~ ci-dessous.

^{2 à 4} (sans changement).

⁵ Les crédits supplémentaires destinés à financer les travaux d'une commission d'enquête parlementaire ne sont pas compensés. Ils sont octroyés par le Bureau, qui est lié par les besoins de la commission d'enquête parlementaire, pour toute la durée des travaux de la commission. Le Bureau transmet le projet de crédit supplémentaire pour préavis technique à la Commission des finances, laquelle siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département en charge des finances et de leurs représentants. La commission des finances rend son rapport dans le délai fixé par le Bureau.

5. CONSULTATION

5.1 Conseil d'Etat

En vertu de l'art. 126a LGC, la commission en charge de présenter un rapport et un projet de loi ou de décret est tenue 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.

La consultation du Conseil d'Etat s'est ainsi tenue du 9 juin au 11 septembre 2023, ce dernier y donnant réponse par son courrier du 6 septembre 2023.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat estime que « *l'Etat doit pouvoir disposer de la garantie d'une vision d'ensemble de l'impact [du financement d'une CEP] sur les engagements généraux de l'Etat.* » On y lit aussi que « *le Conseil d'Etat est en faveur de l'inclusion de la COFIN dans le processus d'attribution des moyens à la CEP* », qu' « *il n'est pas adéquat que le département en charge des finances soit exclu des débats sur l'enveloppe financière allouée à la CEP dans la mesure où il lui revient [...] de se prononcer sur la viabilité des dépenses de l'argent public* » et que « *le processus devrait également permettre la vérification du respect*

des standards et des normes en vigueur à l'Etat. » Plus loin, le Conseil d'Etat demande que, lorsque la COFIN dispose de cette compétence, celle-ci siège en présence du Conseil d'Etat et de ses services.

Pour la CIDROPOL, cette position du Conseil d'Etat en faveur du statu quo revient à nier les problèmes institutionnels constatés dans le cas de la CEP-HRC :

L'argument de « *la viabilité des dépenses de l'argent public* » est peu audible quand, sur un budget cantonal de 11 milliards, le coût de la CEP-HRC a été de l'ordre de Fr. 875'000.- S'agissant du respect des standards de gestion de l'Etat, le Bureau, interpellé, a précisé qu'il procède déjà à la demande de préavis techniques, notamment au SAGEFI et à la DGIP, sur le respect des normes et standards en vigueur à l'Etat. Même durant la CEP-HRC cela s'est fait. Cette crainte exprimée n'est donc pas fondée ; un précision du texte légal dans ce sens serait symbolique, vu que cela est d'ores et déjà pratiqué.

Un échange a également eu lieu avec le Secrétariat général de l'Assemblée fédérale sur les modalités d'implication du Gouvernement sur le financement d'une CEP. Il apparaît qu'à ce niveau, c'est le Parlement qui décide du budget de la CEP, que les ressources sont gérées par les Services du Parlement, dans un contexte où le budget de l'Assemblée fédérale n'est pas du ressort du Conseil fédéral et où ce dernier ne peut pas le modifier.

Implication de la Commission des finances

Le retour de consultation a été l'occasion de clarifier le rôle de la COFIN lors de l'attribution de moyens financiers à une CEP. Commission de surveillance qui dispose d'une expertise dans le domaine financier, au sein de laquelle l'ensemble des groupes politiques sont actuellement représentés, elle peut en effet apporter un regard externe utile sur les projets de crédits destinés au financement d'une CEP.

Une implication de la COFIN dans le processus de financement d'une CEP doit toutefois se limiter à un préavis technique à l'attention du Bureau. Pour des raisons de séparation des pouvoirs, il est également essentiel que la COFIN siège à cette occasion hors la présence de membres du gouvernement ou de représentants de l'Etat. Enfin, il faut veiller à ce que ce préavis soit donné dans un délai évitant de retarder le démarrage des travaux de la CEP – à l'instar de ce qui s'est passé pour la CEP-HRC.

Cette appréciation a pour conséquence, dans le cadre du contre-projet de la CIDROPOL, l'ajout de la disposition suivante à l'art. 36 al. 5 (nouveau) LGC :

⁵ Les crédits supplémentaires destinés à financer les travaux d'une commission d'enquête parlementaire ne sont pas compensés. Ils sont octroyés par le Bureau, qui est lié par les besoins de la commission d'enquête parlementaire, pour toute la durée des travaux de la commission. Le Bureau transmet le projet de crédit supplémentaire pour préavis technique à la Commission des finances, laquelle siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département en charge des finances et de leurs représentants. La commission des finances rend son rapport dans le délai fixé par le Bureau.

Une telle formulation intègre la COFIN dans le processus, garantit la séparation des pouvoirs et permet d'éviter tout blocage du processus, y compris si le délai fixé n'est pas respecté.

5.1 Bureau du Grand Conseil

Parallèlement à la consultation du Conseil d'Etat, le projet d'exposé des motifs et projet de loi a été transmis au Bureau du Grand Conseil, qui disposait des mêmes délais pour transmettre sa position à la Cidropol.

Nanti de la réponse du Conseil d'Etat à la consultation, le Bureau a informé la CIDROPOL qu'il soutenait son contre-projet.

6. RAPPORT DE LA CIDROPOL SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MOTION

6.1 Motion Gérard Mojon et consorts au nom Commission des finances - Enveloppe financière d'une Commission d'enquête parlementaire, une compétence directe du plénum du Grand Conseil (22_MOT_16)

La mise en place de la CEP - HRC a démontré que la procédure actuelle d'attribution du financement d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP), est susceptible de conduire à des tensions entre diverses commissions du Grand Conseil.

La commission des finances est, dans le cadre de la législation actuelle, seule habilitée, en dehors du Grand Conseil lui-même, à accorder des crédits supplémentaires hors budget, de l'importance de ceux nécessaires à une CEP. Cette situation peut conduire à d'importantes tensions, à divers conflits de loyauté voire à de véritables conflits d'intérêts, peu compatibles avec la sérénité qui devrait prévaloir lors de la mise en place d'un instrument tel qu'une CEP.

Afin d'éviter, tant que faire se peut, la survenance de tels conflits / tensions, le soussigné propose, au nom de la COFIN, de compléter l'article 68 al 1 de la Loi sur le Grand Conseil, en attribuant la décision du financement d'une CEP directement au plénum du Grand Conseil. Le Bureau du Grand Conseil, porteur du projet, doit cependant préalablement consulter le Conseil d'Etat sur le projet dans son ensemble et obtenir un rapport écrit de la Commission des finances au Grand Conseil, quant à son financement.

Une telle compétence directe du plénum ne serait pas propre à la seule législation vaudoise, la loi sur le Grand Conseil bernois, à son article 100, va dans le même sens.

Cette manière de procéder permet :

- au Conseil d'Etat de se déterminer sur tous les éléments constitutifs du projet tendant à l'instauration d'une CEP, y compris sur son enveloppe financière,*
- à la Commission des finances de donner un préavis au Grand Conseil, quant au financement devant être alloué à ladite CEP,*
- et ainsi, finalement, au plénum du Grand Conseil de décider, en toute connaissance de cause, des limites du mandat qu'il entend confier à une CEP, de ses modalités d'application, ainsi que des moyens qu'il souhaite lui attribuer pour son exécution.*

J'ai ainsi, au nom de la COFIN, l'honneur de demander au Bureau du Grand Conseil de transmettre la présente motion à une Commission législative, chargée d'élaborer un EMPL soumettant au Grand Conseil une version complétée de l'article 68, al 1 de la Loi sur le Grand Conseil vaudois, à la teneur suivante :

"La commission d'enquête est instituée sur requête de vingt députés, après que le Conseil d'Etat aura été entendu et que la Commission des finances aura déposé un rapport écrit quant à son financement, par une décision du Grand Conseil qui en définit le mandat, ainsi que l'enveloppe financière. Cette décision nécessite la majorité absolue des membres du Grand Conseil.

D'avance je remercie le Bureau du Grand Conseil de faire diligence en la matière.

Conclusion : Prise en considération immédiate et renvoi à une commission parlementaire

*(Signé) Gérard Mojon
et 24 cosignataires.*

6.2 Rapport de la CIDROPOL

La CIDROPOL estime que le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répond à la prise en considération par le Grand Conseil de la motion Gérard Mojon et consorts au nom Commission des finances.

Si la CIDROPOL partage l'avis que la procédure actuelle de financement d'une CEP n'est pas satisfaisante, elle estime toutefois que la solution préconisée par le motionnaire n'est pas adaptée et ne garantit pas l'indépendance d'une CEP. Raison pour laquelle la CIDROPOL propose un contre-projet, allant dans le sens de la recommandation de la CEP-HRC.

7. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

7.1 Légales et réglementaires

La présente révision partielle de la Loi sur le Grand Conseil clarifie les rôles des organes du Grand Conseil et les procédures pour le financement des commissions d'enquête parlementaire.

7.2 Autres

Néant.

8. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, la Commission thématique des institutions et des droits politiques a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- de refuser d'entrer en matière sur le projet de loi ci-après modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (motion Mojon) ;
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (contre-projet de la CIDROPOL à la motion Mojon) ;
- d'accepter le rapport de la Commission thématique des institutions et des droits politiques sur la Motion Gérard Mojon et consorts au nom Commission des finances - Enveloppe financière d'une Commission d'enquête parlementaire, une compétence directe du plénum du Grand Conseil (22_MOT_16)

Lausanne, le 24 janvier 2024

Le président :

(Signé) *Alexandre Démétriadès*

PROJET DE LOI

modifiant celle du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (motion Mojon)

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

12

décète

Article Premier

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

Art. 36 Crédits supplémentaires au budget du Grand Conseil

¹ Les dispositions de la loi sur les finances relatives aux crédits supplémentaires s'appliquent à ceux relatifs au budget du Grand Conseil, sous réserve des alinéas 2 et 3 ci-dessous.

² Toute demande de crédit supplémentaire au budget du Grand Conseil est élaborée et traitée conformément à l'article 35, alinéas 3 et 4 de la présente loi.

³ Lorsque le crédit supplémentaire est compensé, il est octroyé par le Bureau si le montant est inférieur ou égal à un million de francs et par la Commission des finances au-delà.

Art. 36 Sans changement

¹ Les dispositions de la loi sur les finances relatives aux crédits supplémentaires s'appliquent à ceux relatifs au budget du Grand Conseil, sous réserve des alinéas 2 et 3 ci-dessous et de l'article 68, alinéas 3 et 4 de la présente loi.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Lorsque le crédit supplémentaire n'est pas compensé, il est octroyé par la Commission des finances sur proposition du Bureau du Grand Conseil. La Commission des finances est nantie du préavis du Département des finances .

Art. 68 Constitution et désignation des membres

¹ La commission d'enquête est instituée sur requête de vingt députés, après que le Conseil d'Etat aura été entendu, par une décision du Grand Conseil qui en définit le mandat. Cette décision nécessite la majorité absolue des membres du Grand Conseil.

² Les membres de la commission sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes politiques qui doivent tous être représentés, l'article 32a, alinéa 3 étant réservé. La commission désigne elle-même son président et son vice-président et s'organise comme elle l'entend. Même s'ils sont empêchés, ses membres ne peuvent se faire remplacer.

⁴ Sans changement.

Art. 68 Constitution, financement et désignation des membres

¹ La commission d'enquête est instituée sur requête de vingt députés, après que le Conseil d'Etat aura été entendu, par une décision du Grand Conseil qui en définit le mandat, ainsi que l'enveloppe financière. Cette décision nécessite la majorité absolue des membres du Grand Conseil.

² Sans changement.

³ Dans la limite de l'enveloppe financière, le Bureau octroie les crédits supplémentaires non compensés destinés à financer les travaux de la commission d'enquête. Le Bureau est nantie du préavis de la Commission des finances, laquelle siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département des finances et de leurs représentants.

⁴ Au cas où l'enveloppe financière est insuffisante, l'article 36, alinéas 3 et 4 de la présente loi s'applique, sous réserve que la Commission des finances siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département des finances et de leurs représentants.

Art. 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.

PROJET DE LOI

modifiant celle du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (contre-projet de la CIDROPOL à la motion Mojon)

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

15

décète

Article Premier

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

Art. 36 Crédits supplémentaires au budget du Grand Conseil

¹ Les dispositions de la loi sur les finances relatives aux crédits supplémentaires s'appliquent à ceux relatifs au budget du Grand Conseil, sous réserve des alinéas 2 et 3 ci-dessous.

² Toute demande de crédit supplémentaire au budget du Grand Conseil est élaborée et traitée conformément à l'article 35, alinéas 3 et 4 de la présente loi.

³ Lorsque le crédit supplémentaire est compensé, il est octroyé par le Bureau si le montant est inférieur ou égal à un million de francs et par la Commission des finances au-delà.

Art. 36 Sans changement

¹ Les dispositions de la loi sur les finances relatives aux crédits supplémentaires s'appliquent à ceux relatifs au budget du Grand Conseil, sous réserve des alinéas ci-dessous.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Lorsque le crédit supplémentaire n'est pas compensé, il est octroyé par la Commission des finances sur proposition du Bureau du Grand Conseil. La Commission des finances est nantie du préavis du Département des finances .

⁴ Sans changement.

⁵ Les crédits supplémentaires destinés à financer les travaux d'une commission d'enquête parlementaire ne sont pas compensés. Ils sont octroyés par le Bureau, qui est lié par les besoins de la commission d'enquête parlementaire, pour toute la durée des travaux de la commission. Le Bureau transmet le projet de crédit supplémentaire pour préavis technique à la Commission des finances, laquelle siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département en charge des finances et de leurs représentants. La commission des finances rend son rapport dans le délai fixé par le Bureau.

Art. 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.

Réf. : 23_COU_5060

Lausanne, le 6 septembre 2023

Consultation relative à l'EMPL 22_LEG_195 (contre-projet de la Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL)) modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC), ainsi qu'au rapport de la CIDROPOL chargée de la mise en œuvre de la Motion Mojon et consorts au nom de la Commission des finances – Enveloppe financière d'une Commission d'enquête parlementaire, une compétence directe du plénum du Grand Conseil (22_MOT_16)

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat a bien pris connaissance du projet et du contre-projet de modification de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC) ainsi que du rapport sur la mise en œuvre de la Motion Mojon et consorts au nom de la Commission des finances – Enveloppe financière d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP), une compétence directe du plénum du Grand Conseil (22_MOT_16) rédigés par la CIDROPOL et vous remercie de l'avoir consulté.

Il a l'avantage de se prononcer comme suit sur cet objet mis en consultation.

De manière générale, le Conseil d'Etat tient à rappeler la portée d'une commission d'enquête parlementaire. L'article 107 de la Constitution vaudoise (Cst-VD ; BLV 101.1) pose le principe de la haute surveillance du Grand Conseil sur les activités du Conseil d'Etat, sur celle du Conseil de la magistrature et sur la gestion du Tribunal cantonal et du Ministère public. Une commission d'enquête parlementaire (CEP) s'inscrit dans cette haute surveillance aux côtés d'autres organes de contrôle tel que la Cour des comptes ou le Contrôle cantonal des finances. Une CEP a pour fonction d'investiguer « des événements d'une grande portée » dans des cas exceptionnels.

Symbole politique fort, une CEP doit être apte à œuvrer, dans le cadre de la réalisation des missions qui lui sont confiées. Dès lors, le Conseil d'Etat soutient les principes suivants : indépendance, liberté de s'organiser, moyens en adéquation avec son mandat, absence de conflit d'intérêt et processus financier clair. Il estime ainsi utile de clarifier les rôles des différents organes du Grand Conseil au sujet de la mise en œuvre des CEP et de la définition de leur enveloppe financière.

A l'appui de sa prise de position, le Conseil d'Etat aimerait relever les éléments principaux suivants :

- Le principe d'adéquation entre le mandat et les moyens envisagés doit être respecté.
- L'Etat doit pouvoir disposer de la garantie d'une vision d'ensemble de l'impact de cette enveloppe sur les comptes du GC, mais aussi sur les crédits supplémentaires et sur les engagements généraux de l'Etat. La nécessaire indépendance d'une CEP ne justifie en effet pas à elle seule qu'un tel contrôle soit aboli. En effet, comme mentionné précédemment, les CEP ne sont pas le seul organe de contrôle indépendant que connaît notre Canton. A titre d'exemple et par analogie, la Cour des comptes et le Contrôle cantonal des finances, organes exigeant un haut degré d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, ne sont pas exonérés du respect des règles étatiques et budgétaires, notamment en matière de crédits non compensés. Dans ce sens, le Conseil d'Etat est en faveur de l'inclusion de la COFIN dans le processus d'attribution des moyens à la CEP, sans qu'il ne se prononce pour autant sur le niveau de responsabilité de dite commission (compétence directe, préavis, consultation...). À ce titre également, il n'est pas adéquat que le département en charge des finances soit exclu des débats portant sur l'enveloppe financière allouée à la CEP dans la mesure où il lui revient, d'une manière générale, de se prononcer sur la viabilité des dépenses de l'argent public, compétence d'autant plus importante lorsqu'il s'agit d'un crédit non compensé. C'est dans cet esprit que s'inscrit l'art. 36 al. 4 LGC, esprit qu'il convient de conserver. Il sied de rappeler que cette disposition ne prévoit qu'un préavis du département des finances, ce qui n'est nullement de nature à brider l'autonomie de travail d'une CEP.
- Le processus devrait également permettre la vérification du respect des standards et des normes en vigueur à l'Etat. On ne saurait voir une CEP disposer de moyens divergeant fortement du cadre et des pratiques ayant cours à l'Etat, par exemple en termes de standards d'utilisation de locaux (norme Orgaterr), se soustrayant aux obligations de l'Etat-employeur ou ne respectant pas les normes RH en vigueur (par exemple la grille salariale). Là aussi, l'exemple des autres organes de contrôle cités plus haut doit être mise en avant. Dans cette optique et, comme rappelé ci-dessus, le préavis du Conseil d'Etat, porté par le département en charge des finances, est nécessaire et doit explicitement être prévu dans le dispositif.
- Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat ne peut formellement appuyer le contre-projet de la CIDROPOL. Celui-ci reviendrait, en effet, à exonérer la CEP des règles budgétaires qui s'imposent à l'ensemble des autorités financées par le contribuable, fussent-elles indépendantes du pouvoir politique. En revanche, le Conseil d'Etat pourrait se satisfaire du projet de modification légale porté par la motion Mojon, à cette réserve près que l'intervention du département en charge des finances doit être incorporée au dispositif. En ceci, le Conseil d'Etat soutient la suppression de la dernière partie du projet d'art. 68 al. 4 LGC. Il devrait dès lors être libellé comme suit : « *Au cas où l'enveloppe financière est insuffisante, l'article 36, alinéas 3 et 4 de la présente loi s'applique, sous réserve que la Commission des finances siège hors présence du Conseil d'Etat, du Département des finances et de leurs représentants* ».

D'un point de vue plus formel, le Conseil d'Etat relève que les articles 35, 36 et de la loi pourraient être adaptés afin qu'ils fassent référence au département en charge des finances. Cette proposition permettrait d'éviter de futures modifications en cas de changements liés à l'organisation des départements de l'Etat.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associé à cette consultation, le Conseil d'Etat vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de sa haute considération.

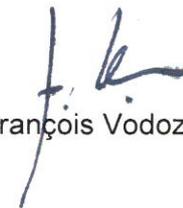
AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRÉSIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

Copie

- Par courrier électronique à M. Jérôme Marcel, Secrétaire de la CIDROPOL

(22_LEG_195) modifiant la LGC et rapport sur la Motion Gérard Mojon et consorts au nom Commission des finances - Enveloppe financière d'une Commission d'enquête parlementaire, une compétence directe du plénum du Grand Conseil (22_MOT_16)

Exposé des motifs EMPL de la Cidropol modifiant la loi LGC - Mise en oeuvre la motion Mojon au nom de la Cofin et Contre-projet de la Cidropol et RAPPORT de la Cidropol sur la motion Mojon

1. « ExMot) EMPL du GC modifiant la LGC et rapport de la CIDROPOL sur la Motion Gérard Mojon et consorts au nom COFIN - Enveloppe financière d'une CEP, une compétence directe du plénum du Grand Conseil (22_MOT_16).docx » ; page 1
dernière mise à jour du document le 24.01.2024 07:37:43
2. « Projet législatif Mise en œuvre de la motion Mojon.akn » ; page 12
dernière mise à jour du document le 05.05.2023 13:28:28
3. « Projet législatif Contre-projet de la Cidropol à la motion Mojon.akn » ; page 15
dernière mise à jour du document le 05.05.2023 13:46:25
4. « Ann Réponse CE consultation Cidropol sur EMPL financement CEP.pdf » ; page 17
dernière mise à jour du document le 25.01.2024 09:22:13