

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

**Motion Yannick Maury et consorts au nom de Circé Barbezat-Fuchs et Joëlle Minacci -
Renforçons la démocratie vaudoise en introduisant
un système de suppléance au Grand Conseil**

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 10 février 2023 à la Salle du Bulletin, rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Etaient présent-e-s Mmes Carole Dubois, Monique Hofstetter, Muriel Thalmann, Thanh-My Tran-Nhu, Cloé Pointet, Elodie Lopez, Laurence Cretegny (remplaçant Joséphine Byrne Garelli), MM. Grégory Devaud, Michael Wyssa, Yannick Maury, Philippe Jobin, Pierre Wahlen, David Vogel, Yann Glayre (remplaçant Fabrice Moscheni), ainsi que le soussigné Alexandre Démétriadès, président et rapporteur.

Assistaient également à la séance Mmes Christelle Luise-Brodard (présidente du Conseil d'Etat) et Séverine Evéquo (présidente du Grand Conseil), ainsi que MM. Vincent Duvoisin (directeur des affaires communales et des droits politiques DGAIC), Igor Santucci (secrétaire général du GC), Sylvain Jaquenoud (secrétaire général adjoint du GC).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL, a suivi les travaux de la commission et établi les notes de séances a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire explique que le but de cette intervention est l'instauration d'un système de suppléance. En effet, les autres cantons romands, notamment Neuchâtel, Jura, Genève et Valais, prévoient un système de suppléance. Or, le Canton de Vaud ne prévoit ni dans sa Constitution ni dans la LEDP l'introduction de député.e.s suppléant.e.s, ce qui génère des vacances parfois non négligeables dans le législatif cantonal, puisque qu'il n'est pas rare qu'il y ait environ 10% d'absent.e.s. Il n'y a certes pas de chiffres officiels mais il est régulier qu'il y ait entre dix et quinze absent.e.s, parfois moins mais également plus, notamment dans le cadre des séances supplémentaires. Un élément qui peut influencer le jeu démocratique.

La plupart de ces absences ne sont pas volontaires mais découlent de situations diverses : impératifs professionnels inhérents à un système de milice, congé maternité ou paternité, hospitalisations ou maladie, obligations patriotiques... Cette question est indépendante des tendances politiques, et il est regrettable que certains votes puissent dépendre du jeu des absences, alors qu'un système de suppléance permettrait de pallier cette problématique. Or, force est de constater que dans les parlements qui ont introduit un système de suppléance, le taux de vacance est minimisé. Il est à noter que certaines communes, à l'instar de Genève, ont introduit un tel système pour ce genre de raisons – quand bien même ce n'est pas l'objet de la présente motion. Enfin, il note que le système actuel met une pression importante sur les personnes qui ne peuvent être présentes. Il évoque le congé maternité.

La situation qui prévaut dans le Canton de Vaud est insatisfaisante. De nombreux cantons ont pris des dispositions en introduisant un système de suppléance. A ses yeux, ce qui est important est de régler les situations d'absences de longue durée. L'objectif n'est pas qu'un.e député.e puisse se faire remplacer au pied levé, mais de pallier les absences qu'on peut objectivement qualifier d'involontaire. Il cite les cas de congé maternité, de maladie ou d'accident, d'obligations patriotiques – service militaire ou civil.

Le modèle de suppléance reste ouvert en cas de prise en considération de cette motion.

3. . POSITION DU BUREAU DU GRAND CONSEIL

La présidente du Grand Conseil rappelle que la prise en considération de cette motion impliquerait une modification de la Constitution, donc un vote populaire. Déterminer un système de suppléance est nécessaire pour mener à bien de telles discussions.

Le Bureau a des sensibilités diverses. Pour certains de ses membres il est utile de réfléchir à cette question car il y a des problématiques que le Grand Conseil a connues, telles que les congés maternité, le service militaire, les voyages professionnels, des incompatibilités passagères avec les engagements professionnels. Il y a des situations où des élu.e.s ont dû renoncer à leur mandat. En moyenne, le Grand Conseil siège avec un taux de présence à hauteur de 91 à 92%, ce qui justifie que le parlement se penche sur cette question.

S'agissant du système de suppléance à mettre en œuvre, le Canton de Vaud connaît dix arrondissements électoraux, ce qui implique une réflexion en termes de représentation de l'ensemble des districts. Les équilibres politiques sont également à prendre en considération : les député.e.s doivent endosser leur rôle ; que se passe-t-il si un.e, suppléant.e a une autre sensibilité politique. Par ailleurs, la question des dépôts parlementaires doit être prise en compte : si les suppléant.e.s disposent d'un tel droit, cela pourrait augmenter leur nombre. Enfin, il faut prendre en compte les questions financières et administratives dans le cadre des réflexions.

Quatre cantons romands connaissent un système de suppléance (Genève, Jura, Neuchâtel et Valais) ; elle cite quatre cantons qui n'en connaissent pas (Berne, Fribourg, Tessin et Vaud). Fribourg connaît un système de suppléance dans les commissions, ce qui correspond au système des remplacements. Cette réflexion est pertinente.

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat comprend les questions évoquées en termes de taux de présence, de vacances, d'équilibre politique, voire de relève qui pourraient être évoquées en lien avec un système de suppléance. Elle note que le taux élevé de fréquentation montre le niveau élevé de responsabilisation des élu.e.s.

Historiquement, la question a été abordée plusieurs fois dans le Canton de Vaud. La Constituante avait renoncé à l'institution de député.e.s suppléant.e.s. Le postulat Eggenberger de 2016 concernant les suppléances dans les conseils communaux n'avait pas passé le stade de la prise en considération.

Instaurer un système de suppléance n'est pas un acte anodin. Il faut soupeser les effets positifs et négatifs avant de l'envisager, qu'il s'agisse du Grand Conseil ou des communes. Elle évoque en positif les thématiques de la relève ou du taux de présence, en négatif la question de la déresponsabilisation latente qui peut en découler. S'il s'agit de se concentrer sur les absences de longue durée indépendantes de sa volonté, cette question est bien sûr moins prégnante. Un système de suppléance pour les absences de longue durée a été mis en place en Argovie, pour des motifs d'absence qualifiés : maternité, maladie et accident.

Les autres cantons qui ont un système de suppléance ont un système qui concerne également les député.e.s qui sont simplement empêchés, sans devoir évoquer de motifs. Dans ces situations, la suppléance pose à son avis des questions d'ordre philosophiques. Il se peut par exemple qu'un.e député.e se fasse remplacer pour ne pas afficher sa position. Or, estime-t-elle, il faut assumer ses responsabilités politiques. S'agissant des dépôts, si les suppléant.e.s peuvent déposer, il y aura automatiquement une augmentation du nombre de dépôts. En matière de représentativité, les député.e.s sont également élu.e.s ad personam, et pas qu'en fonction d'une couleur politique. Selon le système, les suppléant.e.s n'ont pas forcément les mêmes droits : la plupart des législations leur refuse d'occuper des fonctions particulières (rapporteurs de majorité, membre d'une commission d'enquête, de commission de surveillance, à la présidence d'une commission, etc.). Ce qui crée une fonction à deux niveaux. Autant d'arguments qui lui font penser que ce n'est pas une bonne idée d'avoir un système complet de suppléance.

S'agissant du mode d'élection, il y a des solutions différentes : en Valais, il s'agit d'élire 130 député.e.s et 130 suppléant.e.s, avec des scrutins séparés ; à Neuchâtel le nombre de député.e.s suppléant.e.s dépend du nombre de sièges obtenus. Dans les cantons qui n'ont qu'un seul arrondissement, la situation est plus facile. S'agissant des communes, elle estime que ce serait compliqué en dehors peut-être de Lausanne – sous réserve des absences de longue durée.

5. DISCUSSION GENERALE

Le motionnaire précise qu'il est favorable à un système de suppléance qualifiée. Il est également défavorable aux remplacements par confort personnel ou de courte durée. Par contre on ne peut légitimement reprocher des absences de longue durée à une personne malade ou en congé maternité. Il est dès lors favorable à une prise en considération partielle s'approchant du modèle argovien, avec des absences qualifiées pour raison de congé maternité, hospitalisation et maladie, obligations patriotiques. Il relève que 8% à 9% d'absence moyenne signifie 8 à 12 député.e.s. Concernant le mode d'élection, il est favorable à ne pas multiplier les scrutins ; il évoque le modèle des viennent-ensuite comme suppléant.e.s, ce qui aurait l'avantage de renforcer le système de milice par une formation. Partageant la crainte de l'augmentation des dépôts, il estime que ce n'est que lorsqu'une personne est suppléante qu'elle pourra déposer des interventions. Il est en effet favorable à cadrer au mieux cette proposition.

Un député entend que le motionnaire borne sa proposition aux suppléances en cas de parentalité, maladie et accident, armée, service et protection civile. Il plaide pour que le Bureau dispose d'une compétence pour des cas justifiés non prévus par la loi.

Un député entend la proposition de suppléance qualifiée, ce qui change de la motion déposée. A ce sujet, il partage les arguments de la présidente du Conseil d'Etat. Il s'interroge sur le mode d'élection : une liste séparée ? les viennent-ensuite ? selon le même découpage des districts. Rappelant qu'historiquement l'on est passé de 200 député.e.s à 150 pour un peu plus « professionnaliser » et responsabiliser les élu.e.s. Avec cette motion il y a à son sens un risque de retour en arrière. Concernant les personnes en congé maternité, il pose la question du versement des indemnités. Il s'interroge également sur les possibilités concernant les élu.e.s dans les exécutifs, relève que dans le Valais c'est une tradition plus que centenaire, que cette question peut être liée au mode d'organisation (parlement siégeant par session ou de manière hebdomadaire). Toutes ces problématiques le poussent à envisager une transformation en postulat afin de disposer d'un rapport sur ces questions.

Le président de la CIDROPOL rappelle qu'un postulat ne peut être renvoyé qu'au Conseil d'Etat. S'agissant d'une problématique concernant le Grand Conseil, pour assurer un suivi par une commission, une prise en considération partielle est la voie à privilégier. Le motionnaire a

proposé une prise en considération partielle précisant, d'une part, que la suppléance est limitée aux absences qualifiées, d'autre part, qu'elle est assurée par les viennent-ensuite.

Une députée estime qu'une prise en considération partielle telle que proposée par le motionnaire est raisonnable. On ne s'exposerait ainsi pas à des cas de suppléances de dernière minute. S'agissant des craintes émises par la présidente du Conseil d'Etat, elle estime que le motionnaire y a répondu. Elle suggère de ne pas oublier de catégories, notamment les cas d'accident et de maladie. Elle relève que la volonté des électeurs doit être respectée : mis à part les absences en cours de mandat, il y a des situations où des élu.e.s ont dû renoncer à accepter le mandat pour divers motifs, notamment lors d'un remplacement en cours de législature. Enfin, concernant l'argument d'une élection ad personam, elle estime que les député.e.s sont d'abord élus sur des listes politiques, personne ne peut se lancer seul. S'agissant enfin d'un « paiement à double » en cas de congé maternité, cela est déjà le cas dans le monde du travail : le salaire de la personne en congé maternité est assuré, et son remplaçant est rémunéré.

Un autre député se déclare favorable au système de la suppléance. Il rappelle qu'une initiative, qui n'avait pas abouti, avait été proposée par plusieurs jeunesses de partis. Il estime qu'il ne faut pas mélanger les salariés et les indemnisés. Le Grand Conseil s'est doté d'un système pour pallier le manque d'indemnité en cas d'absence pour justes motifs : à son sens en cas de suppléance il s'agirait de rouvrir la discussion sur cet élément. Des éléments qui seront abordés cas échéant d'une prise en considération par le Grand Conseil dans le cadre de la mise en œuvre de la motion. Il n'est pas favorable à une prise en considération partielle, car il estime qu'il faut travailler sur l'ensemble de la problématique, des potentialités notamment en termes de :

- promotion de la relève,
- possibilités de s'initier à la chose publique sur le plan cantonal,
- facilités d'organisation par les remplacements – ce qui est particulièrement saillant dans les parlements fonctionnant par sessions,
- d'améliorer le fonctionnement et l'indépendance du parlement, notamment en élargissant les compétences à disposition de ses organes par une expertise détenue par des personnes qui auraient les disponibilités pour une suppléance mais pas pour un mandat complet.

Pour l'ensemble de ces raisons, il soutient pleinement cette motion.

Le président de la CIDROPOL rappelle que la question des indemnités fait l'objet du décret spécifique adopté en amont de chaque législature et ce, indépendamment d'un éventuel système de suppléance. Cette question des indemnités devra à son sens continuer à être traitée dans ce cadre, en cas d'introduction d'un système de suppléance. Vu la nécessité de passer par une votation populaire, l'éventuelle introduction d'un système de suppléance ne pourra que difficilement intervenir en cours de cette législature.

Un député relève, concernant la responsabilité individuelle, que si l'on suit la proposition de prise en considération partielle, cet argument ne tient pas. Il estime que sur le principe c'est une bonne chose, sur la base de la solution argovienne. Il soutient la prise en considération partielle.

Une députée relève que le modèle devra être discuté, dans le contexte spécifique du fonctionnement du parlement vaudois. Elle estime que la question de la rémunération devra également être abordée. Il faudrait effectuer une recherche plus approfondie.

Le motionnaire partage l'avis selon lequel il s'agira de régler les modalités de mise en œuvre dans un deuxième temps. Il propose à ce stade une prise en considération partielle limitant la mise en place de suppléance aux absences qualifiées de longue durée, sans listes électorales parallèles.

Le secrétaire général du Grand Conseil met l'accent sur la mise en œuvre concrète d'un tel système. Il s'agira de préciser si cette suppléance ne concerne que les séances plénières ou également les séances de commissions. Il relève en outre que le modèle argovien précise la durée du remplacement, à savoir de trois à douze mois, et que ce sont les viennent-ensuite qui peuvent suppléer. Organiser une suppléance signifie en effet une certaine mise en place en termes d'intendance, de prise de connaissance des modes de fonctionnement, des outils informatiques etc. En ce sens la législation argovienne est pertinente car la personne suppléante pourra vraiment prendre la fonction et s'organiser si la suppléance dure un certain moment.

La présidente du Conseil d'Etat relève que du moment que l'on parle de système de suppléance qualifiée, mettre en place un système d'élection complet serait disproportionné, s'agissant d'un nombre de situations relativement faible par législature.

Une députée se déclare favorable à une prise en considération partielle. La manière dont sera mise en place la suppléance et les modalités de détail feront à son sens l'objet de délibérations à venir en cas de prise en considération par le Grand Conseil.

Le président de la CIDROPOL estime qu'en vue d'une prise en considération partielle, il s'agit d'être clair sur, d'une part, les situations dans lesquelles une suppléance est possible (en l'occurrence un système de suppléance qualifiée), d'autre part, sur la manière de choisir les suppléant.e.s (de facto les viennent-ensuite, pour des raisons de proportionnalité).

6. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

La prise en considération totale est opposée à la prise en considération partielle suivante : circonscrire l'introduction de député.e.s suppléant.e.s aux absences longues pour des raisons qualifiées, les absent.e.s étant remplacés par leurs viennent-ensuite sur les listes électorales.

Au vote, il y a onze voix pour une prise en considération partielle, deux voix pour une prise en considération totale et deux abstentions.

Par dix voix pour une prise en considération partielle, trois voix contre et deux abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération partielle cette motion et de la renvoyer à une commission pour sa mise en œuvre.

Nyon, le 27.07.2023

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès