canton de vaud

GRAND CONSEIL

MARS 2023 **RC-22_MOT_51**
(maj.)

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

Motion Pierre Zwahlen et consorts au nom du groupe Vert - Pour des délibérations finales et des votes de commissions permettant la séparation des pouvoirs

1. PREAMBULE

La CIDROPOL a examiné cet objet dans le cadre des séances du 13 janvier 2023 et du 10 février 2023, qui se sont tenues à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Etaient présent-e-s Mmes Monique Hofstetter, Muriel Thalmann, Thanh-My Tran-Nhu, Cloé Pointet, Elodie Lopez, Laurence Cretegny (remplaçant Joséphine Byrne Garelli le 10.2.2023), MM. Grégory Devaud, Michael Wyssa, Yannick Maury, Philippe Jobin, Pierre Wahlen, David Vogel, Alexandre Démétriadès (excusé le 13.1.2023), Yann Glayre (remplaçant Fabrice Moscheni), Jean-François Cachin (remplaçant Joséphine Byrne Garelli le 13.1.2023), Sous la présidence de Carole Dubois. Cloé Pointet a rapporté pour la majorité.

M. Pierre Zwahlen, motionnaire, participait le 13 janvier 2023, avec voix consultative.

Assistaient également aux séances Mmes Séverine Evéquoz (présidente du Grand Conseil) et Christelle Luiser-Brodard (présidente du Conseil d'Etat), ainsi que MM. Jean-Luc Schwaar (directeur général de la DGAIC, le 13.1.2023), Vincent Duvoisin (directeur des affaires communales et des droits politiques DGAIC, le 10.02.2023), Igor Santucci (secrétaire général du Grand Conseil) et Sylvain Jaquenoud (secrétaire général adjoint du Grand Conseil).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

L'objectif de cette motion est simple : mieux séparer les pouvoirs en libérant les ministres et leurs collaboratrices et collaborateurs avant les votes et délibérations finales des commissions. La Loi sur le Grand Conseil (LGC) dit peu de choses à cet égard, à l'exception de la Commission des finances (COFIN) qui peut libérer en principe la ministre des finances lors de ses travaux (art. 49b, al. 3). Sinon, la LGC est silencieuse, notamment dans l'article 43 qui prévoit la participation du Conseil d'Etat et des collaborateurs de l'administration aux séances de commissions.

Cette proposition se place dans le principe de la séparation des pouvoirs. Le motionnaire trouve judicieux que les députées et députés puissent se prononcer en commission hors la présence du pouvoir exécutif pour voter et tenir les dernières réflexions qui impriment ces votes des travaux en commission. Le Grand Conseil est le premier des trois pouvoirs ; il est important que chacune et chacun de ses membres puisse exprimer son avis par un vote autonome, indépendant.

Cette pratique existe dans de nombreuses communes, à l'instar d'Ecublens, de Jongny, de Nyon. Une manière de faire qui permet de mieux séparer les compétences dévolues à chaque pouvoir et d'être certain qu'une commission n'a pas travaillé sous influence.

Cette proposition est faite par voie de motion. La CIDROPOL est en train de réviser la LGC et, en cas de prise en considération, elle n'est pas tenue par la proposition de formulation qu'il propose à l'art. 43, al. 3 LGC, une proposition rédigée pour faciliter la suite des travaux : « *Les délibérations finales sur les recommandations de la commission et les votes y relatifs ont lieu hors de la présence des membres du Conseil d'Etat, du chancelier d'Etat ainsi que de leurs collaboratrices et collaborateurs.* »

3. POSITION DU BUREAU DU GRAND CONSEIL

Le Bureau n'a pas de position arrêtée sur cette question.

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat est directement concerné par cette motion, mais présente une position dans l'esprit de l'intérêt général. Il est opposé à cette proposition.

Le Conseil d'Etat est attaché à pouvoir accompagner les commissaires jusqu'à la fin des travaux. L'indépendance du vote des députées et députés ne tient pas au fait qu'un membre du Conseil d'Etat, une personne élue et assermentée, soit dans la salle. De la même manière qu'en fonction des personnes présentes, on peut espérer que les membres du Grand Conseil ont l'indépendance nécessaire, respectivement le courage de leurs opinions lors des votes en séances plénières. Il s'agit de la responsabilité des personnes élues d'assumer leurs opinions et leurs votes.

Le système proposé dans la motion sépare une partie information d'une partie délibération et votes. Cette séparation est théorique, et, dans la pratique, la distinction que l'on peut faire entre ces deux phases de séances n'est pas aisée. Si dans les communes on peut concevoir une distinction entre la présentation d'un préavis et la délibération, on n'est pas dans la même posture dans la culture actuelle du Grand Conseil. On est dans un échange qui, jusqu'au bout des travaux, peut amener des questions techniques ou d'ordre politique au Conseil d'Etat, y compris juste avant le vote. Il arrive par exemple que la commission demande au Conseil d'Etat d'appuyer la rédaction d'amendements avec des propositions rédigées.

Lors du traitement de grands projets de loi ou de décret, cette proposition impliquerait que le Conseil d'Etat sorte au vote de chaque article, avant de revenir. Il faudrait donc un changement profond du mode de travail entre les deux pouvoirs pour pouvoir mettre en place cette motion. Celle-ci questionne par ailleurs une culture politique : les échanges au sein des commissions vont bien au-delà du cadre d'un système « on vous informe, vous délibérez », en particulier lors de l'examen des EMPL et EMPD où le Conseil d'Etat est appelé à s'exprimer sur chaque article, amendement, à répondre à des demandes techniques, à formuler des amendements, etc. Un travail qui au sens du Conseil d'Etat respecte la séparation des pouvoirs, le Conseil d'Etat proposant, le Grand Conseil disposant, et qui se traduit au sein des commissions dans des échanges qui sont participatifs et collaborant.

5. DISCUSSION GENERALE

Les commissaires sont partagés sur cette motion. Un commissaire trouve que, si l'objectif de cette motion est d'éviter de possibles pressions, le deuxième filtre du passage par le Grand Conseil dans son entier est suffisant. Un autre commissaire estime qu'en tant que milicien, il faut savoir faire preuve d'humilité face au travail de l'exécutif, respectivement des départements. Il souligne que, souvent, lors des travaux de commission, des éléments sont complétés, des amendements et des votes sont parfois adaptés au vu des explications reçues. Ainsi, ces évolutions gagnent à disposer de l'expertise technique d'un membre du Conseil d'Etat ou d'un service.

Une commissaire, plutôt acquise à la proposition car il peut, selon elle, y avoir des pressions liées à la présence de certaines personnes lors des travaux en commission, entend cependant que ce serait compliqué lors du traitement de gros projets de loi. S'interrogeant sur la manière de mettre en pratique un principe qu'elle soutient, elle relève qu'en commission de présentation, le fonctionnement est clair. Des experts sont à dispositions pour répondre aux questions des commissaires, puis se retirent au moment de la délibération. Une telle clarification du déroulement des débats pourrait s'appliquer à d'autres commissions et d'autres objets.

Une commissaire également favorable à cette motion estime que cela doit concerner uniquement les votes finaux, et non pas les discussions qui ont lieu en amont. Il faudrait que cette motion soit prise en considération afin que la CIDROPOL la mette en œuvre de manière plus circonstanciée.

Une commissaire, partagée sur cette motion, considère qu'un automatisme de sortie du Conseil d'Etat et de l'administration à chaque délibération ou vote serait disproportionné. Cependant, elle s'interroge si, hors des commissions de surveillance, le cadre légal actuel permet à une commission de faire sortir les membres du Conseil d'Etats et leurs collaborateurs. Si ce n'est pas le cas, elle pense soutenir cette motion afin de développer une solution dans ce sens.

Le secrétaire général du Grand Conseil rappelle l'existence de l'art. 49 al. 3 concernant la COFIN, qui lui permet de siéger temporairement hors de la présence des membres du Conseil d'Etat ou de leurs collaborateurs. Cette disposition est le fruit d'une négociation serrée en 2011. Il suggère que, plutôt que de partir sur une notion à laquelle on met des cautèles, il faudrait s'inspirer de cette disposition qui permet à toute commission de pendre ses dispositions dans les cas ou les situations qui lui semblent utiles.

Le motionnaire est sensible aux différentes remarques concernant l'examen de détail d'une loi ou d'un projet de décret. Il importe, lorsque des propositions de détails et des amendements sont discutés, de pouvoir entendre les représentants du gouvernement et de l'administration. Il propose d'ajouter *« sous réserve de l'examen de détail des projets de loi ou de décrets »* au texte de sa motion. Cette proposition de prise en considération partielle n'est pas retenue par la commission. L'auteur précise que son texte concerne autant les votes d'entrée en matière que les votes finaux. Il rappelle la teneur de l'art. 8 de l Constitution : *« les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs. Elles comprennent le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. »* Il estime que sa motion pourrait utilement compléter la LGC afin que les travaux de commissions aient lieu dans un contexte conforme à l'esprit de la Constitution.

Personnes invitées

Une commissaire soulève la questions des personnes invitées. Il lui est arrivé que des personnes ayant ce statut, par exemple des responsables dans des institutions, et étant directement concernées par des objets de la commission soient restés lors des délibérations, ce qui a entraîné un certain malaise, voire quelques pressions. Le secrétaire général du Grand Conseil explique que l'art. 43 de la LGC est clair : seuls les membres du Conseil d'Etat et les collaborateurs du Conseil d'Etat qui les accompagnent assistent aux travaux des commissions. Il y a dès lors déjà la base légale pour demander à une personne qui n'a que le statut d'invité de sortir de la séance. La Présidente du Grand Conseil confirme ces propos et souligne que la disposition légale est claire, il ne s'agit que d'une question de police de la séance. Un commissaire propose que le bureau clarifie cet élément auprès de l'ensemble des députés en complétant les « recommandations aux président.e.s de commissions », ce qui a été fait depuis.

Motionnaires et postulants invités

Une commissaire demande des précisions quant à la présence des auteurs d'une intervention parlementaire, auxquels dans certaines commissions thématiques on demande de quitter la salle. Le secrétaire général du Grand Conseil précise que, dans le cas où une intervention est traitée par une commission thématique, son auteur est invité avec voix consultative (art. 122, al. 1 LGC). La pratique dominante est de ne pas faire partir le motionnaire ou postulant lors du vote, mais cela n'est pas établi noir sur blanc et certaines commissions libèrent celui-ci une fois qu'il a développé son objet et répondu aux questions des commissaires.

Généralisation de l'art. 49b al. 3 à l'ensemble des commissions

Au vu de la difficulté à mettre en pratique des automatismes faisant sortir de Conseil d'Etat et ses collaborateurs à chaque vote, plusieurs commissaires orientent le débat sur la question d'étendre l'art. 49b al. 3 à l'ensemble des commissions, soit ajouter un alinéa 3 à l'art. 43 spécifiant : *« avant les délibérations finales sur les recommandations de la commission et les votes y relatifs, la commission peut demander à siéger temporairement hors de la présence des membres du Conseil d'Etat ou de leurs collaborateurs. »*

Cette formulation permettrait à une commission dans un moment particulier de siéger sans la présence du Conseil d'Etat sur un point particulier, afin d'avoir une discussion politique entre ses membres. Mais cela ne s'appliquerait pas aux discussions de détail des propositions du Conseil d'Etat. Dans le cas d'une telle prise en considération partielle, la CIDROPOL pourra ensuite délimiter plus précisément cette possibilité.

Position du Conseil d'Etat concernant cette proposition de prise en considération partielle

Le Conseil d'Etat est défavorable à la proposition visant à élargir aux autres commissions les dispositions applicables à la COFIN. A leur connaissance, seul le Canton de Genève connaît cette possibilité pour une commission de siéger hors présence de l'exécutif – ce qui ne signifie pas que cela n'existe pas dans d'autres cantons suisses. Il est à relever que la COFIN est moins appelée à voter des textes de lois. De plus, ce qui a amené à cette formulation s'agissant de la commission des finances est que celle-ci a des compétences décisionnelles, au contraire de la plupart des autres commissions.

Finalement, il faudrait éviter qu'on puisse demander au représentant du Conseil d'Etat et à ses collaborateurs de faire des allers et retours dans le cadre de l'examen d'un projet de loi ou de décret, une direction qui serait dommageable pour la qualité des relations entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. La présidente du Conseil d'Etat trouve que la formulation *« délibérations finales sur les recommandations finales de la commission et les votes y relatifs »* est vague et qu'il serait cas échéant bienvenu de délimiter clairement la possibilité, au risque sinon d'une interprétation excessive, tel que demander au Conseil d'Etat de se retirer à chaque vote d'article.

Discussion sur cette proposition de prise en considération partielle

Il est constaté que la COFIN ne fait que très rarement, voire jamais usage de cette possibilité.

Le motionnaire estime qu'il faut donner des règles qui intègrent une pratique régulière, il n'est pas convaincu par cette formulation potestative.

Un commissaire relève qu'une telle formulation potestative est le résultat de la recherche d'un compromis. Il souligne que l'usage de cette possibilité devrait être précisé. Pour lui, l'idée est que, si la majorité de la commission souhaite siéger hors présence du Conseil d'Etat et de ses collaborateurs sur un sujet particulier, alors elle pourrait le faire. Il se demande d'ailleurs pourquoi la COFIN pourrait bénéficier d'une telle prérogative et pas les autres.

Une commissaire estime que l'essentiel est de pouvoir faire valoir la possibilité de siéger hors présence du Conseil d'Etat et de ses collaborateurs. Une possibilité qui à l'heure actuelle n'existe pas. Il ne s'agit pas d'en faire un automatisme. Elle dépose formellement la proposition de prise en considération partielle suivante : *« Avant les délibérations finales sur les recommandations de la commission et les votes y relatifs, la commission peut demander à siéger temporairement hors de la présence des membres du Conseil d'Etat ou de leurs collaborateurs. »*[1]

6. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

La commission vote sur une prise en considération partielle visant à préciser dans la Loi sur le Grand Conseil qu'avant les délibérations finales sur les recommandations de la commission et les votes y relatifs, une commission peut demander à siéger temporairement hors la présence des membres du Conseil d'Etat ou de leurs collaborateurs, sous réserve de l'examen de détail des projets de loi ou de décrets.

Par huit voix pour une prise en considération partielle, six voix contre et une abstention, la commission recommande de prendre partiellement en considération la motion, et de la renvoyer à une commission chargée de sa mise en œuvre.

Carole Dubois annonce un rapport de minorité.

Jongny, le 26.03.23

La rapporteuse de la majorité :
(Signé) Cloé Pointet

[1] L'art. 49b al. 3 est un ajout datant de 2011 lors d'une modification de la LGC. La majorité de la COMOPAR chargée de rédiger l'EMPL avait proposé que cette disposition soit également ajoutée à l'art. 43. Ce sujet est traité aux pages 15-16 de l'EMPL et rapport de commission d'alors.
https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/GC156_RC.pdf