

Réf. : PM/15007041

Lausanne, le 8 septembre 2010

Rapport de la Commission thématique de la modernisation du Parlement chargée d'examiner l'initiative législatives (09_INI_019) du Bureau du Grand Conseil rédigée en termes généraux consistant à proposer une révision partielle de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 ainsi que de son règlement d'application et l'initiative législative (09_INI_021) rédigée en termes généraux consistant à proposer une révision partielle des articles 10, 39, 49, 50 et 76 de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 ainsi que des articles correspondants de son règlement d'application.

AVIS FORMEL DU CONSEIL D'ETAT

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les membres de la commission,

Nous vous remercions de nous avoir soumis pour avis formel, conformément à l'article 133 alinéa 3 LGC, le document mis en exergue.

En préambule, nous sommes reconnaissants à la commission d'avoir de manière générale pris en compte les intérêts des institutions dans leur ensemble, en particulier au chapitre du droit à l'information des députés et des commissions du Grand Conseil : une application efficace de la loi, une collaboration harmonieuse entre les pouvoirs et le bon fonctionnement de chacun d'eux suppose une législation équilibrée, sous peine de paralysies et de tensions. Nous aurons l'occasion de souligner ce point de vue essentiel à nos yeux dans nos remarques concernant, outre le domaine précité, la participation aux travaux des commissions, le régime de la motion et celui de la question.

* * *

Article 10 - Droit à l'information des députés

Article 12 – Secret de fonction des députés

Article 13 – Secret de fonction des commissions et de leurs membres

Les modifications proposées clarifient les règles actuelles et, tout en précisant la portée et les modalités d'exercice du droit à l'information, établissent des règles pertinentes relatives au secret de fonction. Comme indiqué dans notre préambule, nous soulignons que ces dispositions forment un tout (qui concerne aussi les articles 39 et 50) dont l'équilibre est essentiel.

Article 17 – Genre d'indemnités

L'introduction d'une indemnité pour frais de garde ne concerne pas directement le Conseil d'Etat. Nous nous permettons cependant de relever que le rapport n'indique pas si ce type de prestation est courant ou non dans les dispositions régissant les parlements en Suisse. Certes, les parlementaires fédéraux peuvent prétendre à une allocation pour charge d'entretien ; cependant, le statut de parlementaire fédéral est plus étendu que celui des députés au Grand Conseil ; il comporte certains éléments propres à un régime social, telle une contribution à la prévoyance professionnelle par exemple ; si, dans un tel système, l'allocation pour charge d'entretien a donc un sens, la question de la place pour une indemnité relative aux frais de garde peut se poser dans la conception actuelle du statut des membres du Grand Conseil.

Article 35 – Budget et ressources du Secrétariat général

Invoquant un besoin de clarification, la commission propose de modifier le système de fixation de l'effectif du secrétariat général. La « concertation » entre le Bureau et le Conseil d'Etat, comme le prévoit la loi actuelle céderait la place à une « consultation » du Conseil d'Etat, (étant rappelé que le Grand Conseil conserve la compétence de décider le budget du secrétariat général).

Certes, la loi actuelle est floue en ce sens qu'elle ne résout pas formellement la question de savoir qui aurait le dernier mot entre le Bureau et le Conseil d'Etat, s'ils ne parvenaient pas à s'entendre. Néanmoins, la concertation avec le Conseil d'Etat, sans jamais conduire à des divergences irréconciliables, a au contraire toujours montré son utilité dans le processus d'évolution des effectifs du secrétariat général, sachant que la conception de base de la LGC est que l'on ne cherche pas à créer une véritable administration parlementaire, mais que le secrétariat général s'appuie sur les services des départements (DSI, SJL, SPEV etc.). Le système actuel faisant ses preuves et ayant permis de doter régulièrement le secrétariat général des ressources et effectifs nécessaires, il est proposé de renoncer à cette modification.

Article 38 Tâches générales des commissions

(voir ad article 120a ss.)

Article 39 – Moyens généraux des commissions

Tel que proposé, le mécanisme de cette disposition est articulé à celui de l'article 10 ; il obéit au souci important d'équilibre que nous avons mentionné en divers endroits, ce que nous saluons.

Nous formulons cependant une réserve en ce qui concerne un aspect de l'alinéa premier, qui stipule que les commissions peuvent obtenir des informations « des

personnes exerçant des tâches publiques déléguées par l'Etat ». Cette rédaction pose problème. Elle est imprécise en ce sens que la commission déclare interpréter « largement » la notion de « personnes exerçant des tâches publiques déléguées ». En outre, le texte légal proposé ne reprend pas un élément important figurant dans le rapport, à savoir que « les commissions n'en devront pas moins passer par le Conseil d'Etat avant d'obtenir des informations de la part des personnes exerçant des tâches publiques déléguées par l'Etat ».

En réalité, les informations émanant de personnes exerçant des tâches déléguées sont surtout utiles le cas échéant aux commissions de surveillance, qui doivent pouvoir y accéder à certaines conditions dans le cadre de leur mission. C'est pourquoi, le conseil d'Etat propose :

- d'en rester à la seule expression *ou des personnes que celui-ci désignera* et de ne pas retenir l'expression *personnes exerçant des tâches publiques déléguées*,
- subsidiairement, si cette dernière expression est maintenue, d'y ajouter la formule *par l'intermédiaire du Conseil d'Etat* (« ... en droit d'obtenir du Conseil d'Etat, ou des personnes que celui désignera, ou, *par l'intermédiaire du Conseil d'Etat*, des personnes exerçant des tâches publiques déléguées ... »).

Article 43 – Participation du Conseil d'Etat

La révision vise à donner la possibilité à toute commission, avant le terme de ses travaux, de siéger hors de la présence des membres du Conseil d'Etat ou de leurs collaborateurs.

Ce qui est logique et admissible pour la mission de surveillance ne l'est à notre avis pas pour les autres missions du parlement, en particulier la fonction législative, où la présence du gouvernement participe de l'entier du processus y relatif ; dans le cadre de cette fonction législative, il existe une symétrie entre la discussion en commission et celle du plénum ; le gouvernement y est partie prenante dans la même mesure : il est dès lors pour le moins curieux du point de vue institutionnel de vouloir le priver d'une partie de la discussion, sachant au demeurant qu'il détient la compétence de retirer le projet. Nous proposons donc de ne pas retenir cette innovation ou de ne l'admettre qu'à l'endroit des collaborateurs.

Article 50 – Droit à l'information et moyens des commissions de surveillance

Les modifications proposées, dont on rappelle qu'elles forment un tout cohérent et indissociables avec un certain nombre d'autres dispositions, s'inscrivent dans la recherche d'une solution équilibrée ; elles sont inspirées directement de l'avis de droit du professeur Mahon et du droit parlementaire fédéral correspondant.

Sur ce domaine sensible et très actuel dans le débat institutionnel en Suisse, le Conseil d'Etat peut accepter les règles proposées, compte tenu de ce qui exposé ci-dessus.

Article 64 – composition des commissions ad hoc

Nous nous permettons d'émettre des réserves sur le passage du nombre minimal de membres de 5 à 9. Pour traiter d'un EMPL court et de nature formel par exemple, il peut s'avérer efficient de ne convoquer que cinq membres.

Article 83 – Jours de séance

Le principe de deux séances de groupes par mois nous paraît contestable en l'état, car le nombre d'heures en plénum ne va pas diminuer et donc, il faudra trouver d'autres plages - *open ends* ou séances supplémentaires - pour faire siéger le Grand Conseil, sachant que la commission a de surcroît écarté la possibilité de débiter les séances du parlement à 09h00. Il est proposé de renoncer à cette modification.

Article 100 et 101 – Deuxièmes et troisièmes débats, majorités

Le passage à la règle des trois quarts (en lieu et place des deux tiers) nous paraît contestable, car elle rend la pratique moins souple. Il est proposé de renoncer à cette modification.

Article 112 à 114 – Traitement des questions

Dans son mode actuel, la pratique de l'heure des questions prête le flanc à la critique. Il est logique de vouloir la réformer. Le Conseil d'Etat prend acte du projet tendant à sa suppression.

Cependant, avec le passage à un délai de deux semaines pour répondre aux questions écrites tout en renforçant le fait qu'elles portent sur des sujets d'actualité, il faut craindre sérieusement une inflation de demandes : la fonction de filtre qu'assure naturellement l'heure des questions n'existerait plus. La réponse écrite se distinguant formellement de la réponse orale en ce sens qu'elle doit en principe être examinée et adoptée par le Conseil d'Etat, le délai de quinze jours ne serait assez rapidement plus tenu si comme on peut s'y attendre, le nombre des questions écrites dépasse celui de l'heure des questions.

Il paraît dès lors réaliste, en cas de suppression de l'heure des questions, de s'en tenir au régime actuel de la réponse écrite (articles 113 et 114 LGC).

Articles 120 et 134 – Initiatives ou motions prises en considération et renvoyées non pas au Conseil d'Etat, mais à une commission

En substituant à la notion d'« initiative rédigée en termes généraux » celle de « motion », la révision fait clairement courir le risque d'une dérive du système introduit par la Constitution. Il sied de revenir ici à la genèse et la finalité de ce système tel qu'il a été pensé, en rappelant le caractère exceptionnel d'une transmission à une commission plutôt qu'au Conseil d'Etat, pour les bonnes raisons mises en avant lors des travaux de la Constituante : le parlement n'est pas armé pour assumer le processus complet de l'élaboration d'un projet de législation détaillé, qui se caractérise notamment par une analyse approfondie de tous les aspects et implications de ce projet.

Il existe tout de même une différence entre la motion et l'initiative rédigée en termes généraux ; la première exige de son auteur uniquement qu'il formule un mandat qui se borne à exposer le sens du projet de loi ou de décret souhaité. La voie de la motion est ainsi la plus rudimentaire et son usage est évidemment beaucoup plus répandu. En donnant la possibilité de charger une commission de faire le travail complet de mise en œuvre de toute motion prise en considération, la loi ouvrirait la porte à la banalisation d'une pratique au caractère pourtant exceptionnel, avec le risque certain d'une surcharge des députés et d'un engorgement, comme on le constate dans l'un ou l'autre canton où la pratique est précisément devenu courante.

Il est donc proposé de renoncer à cette modification.

Article 155 à 159 – Elections judiciaires (et Cour des comptes)

Ces propositions ont notamment pour effet d'unifier les procédures d'élection à la Cour des comptes et au Tribunal cantonal, ce qui est heureux.

Article 24 du règlement LGC - protocole

Selon ce qui est proposé, le secrétariat général du Grand Conseil devrait « veiller au respect du protocole et de le tenir à jour en collaboration avec la chancellerie ».

Cette suggestion, contestable sur le plan institutionnel et juridique (la question de la base légale n'est pas traitée), dénote une ignorance certaine du protocole et des questions de préséance. La gestion du protocole est partout et de tout temps l'affaire de l'exécutif. D'autre part la liste cantonale des préséances se fonde sur celle établie par le Conseil fédéral. S'il s'agit de modifier cette liste cantonale pour tenir compte des vœux du Grand Conseil, et dans la mesure où cela est compatible avec les règles fédérales, le Conseil d'Etat se tient à la disposition du Bureau du Grand Conseil pour examiner les souhaits de ce dernier. Il est donc proposé de ne pas retenir cette modification du règlement.

* * *

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à ces lignes et nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres de la commission, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.


AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean