



# La participation du parlement à la planification politique dans les cantons romands

Pascal Sciarini, Professeur, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne

## 1. Introduction<sup>1</sup>

Fruit de l'organisation fédéraliste qui caractérise la Suisse, chaque canton constitue un système politique propre. Tirant profit de leur autonomie, les cantons s'organisent de manière indépendante et choisissent librement leurs autorités et la manière dont il distribue les pouvoirs entre elles (Aubert 1983).<sup>2</sup> Ceci débouche dans les faits sur une grande diversité d'organisation, soulignée par toutes les études comparées des cantons (voir notamment Bochsler et al. à paraître, Vatter 2001). Le domaine de la participation du parlement à la planification politique n'échappe pas à ce constat de diversité, même lorsque l'on se concentre sur les six cantons romands, comme c'est le cas dans la présente contribution.

Il importe aussi de souligner d'emblée que la situation de la participation du parlement dans la planification politique cantonale est relativement mouvante dans plusieurs cantons, soit sous l'effet du récent exercice de révision totale de la Constitution (Fribourg, Neuchâtel et Vaud), soit en raison de réformes à venir (par exemple, l'introduction de la nouvelle gestion publique dans le canton du Valais). Les changements en cours compliquent inévitablement l'exercice de présentation de "l'état des lieux" en la matière.

Ce texte présente tout d'abord les bases juridiques de la participation du parlement à la planification politique dans les cantons romands, puis décrit les formes de cette participation et les différences inter-cantonales existant en la matière.

## 2. Bases juridiques

Dans tous les cantons romands, le Conseil d'Etat s'est doté d'un instrument de planification politique, le plus souvent intitulé "programme de législature" (Germann et Weis 1995, Bochsler et al. à paraître). Dans

certains cantons, cet instrument existe depuis plus de 20 ans (Fribourg, Genève, Jura, Valais). Dans d'autres, il est plus récent (Vaud, Neuchâtel). De plus, et surtout, l'analyse révèle que le degré de développement du programme de législature varie beaucoup d'un canton à l'autre, notamment du point de vue de son contenu (priorisation et "transdépartementalisme" des objectifs), de son lien avec le plan financier, de son mode de préparation (top-down ou bottom-up), du contrôle de sa mise en œuvre, ou encore du rôle joué par le parlement dans sa préparation.<sup>3</sup> Relevons au passage le cas particulier du canton de Genève, dans lequel le programme de législature se résume à une allocution à valeur programmatique prononcée par le/la Président/e du Conseil d'Etat au début de chaque nouvelle législature ("discours de Saint-Pierre").

Dans tous les cantons, le principe d'une association, sous une forme ou l'autre, du parlement à la planification politique est ancré juridiquement. Dans trois cantons (Jura, Neuchâtel et Vaud), ce principe est désormais inscrit dans la Constitution cantonale. Dans les trois autres cantons (Fribourg, Genève et le Valais), il est décrit dans la loi sur l'organisation du parlement. A Fribourg, ce principe disposera dès janvier 2005 d'une base constitutionnelle avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale (art. 112c).

## 3. Formes de la participation du Parlement à la planification politique

### Initiative

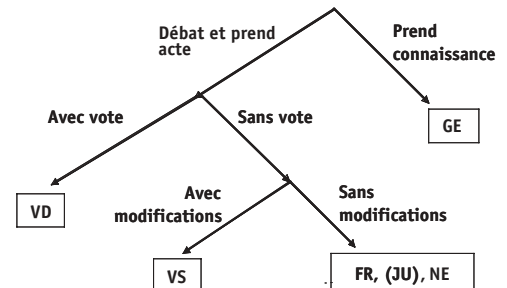
Notons pour commencer que dans aucun canton le Grand Conseil n'est consulté lors de la phase de préparation du programme de législature. Dans tous les cantons romands, le Grand Conseil intervient donc après que le programme a été entièrement rédigé par le Conseil d'Etat et son admini-

stration. Ceci n'est pas choquant, s'agissant d'un domaine dans lequel le droit d'initiative relève du pouvoir exécutif, mais cela confine naturellement le Grand Conseil dans une position réactive.

### Participation

Les formes d'intervention du parlement varient fortement d'un canton à l'autre (schéma 1).

Schéma 1: Formes de la participation du parlement à la planification politique dans les cantons romands



Source: Curdy (2004)

Le degré minimum de participation consiste en la simple *présentation* par le Conseil d'Etat du programme de législature au Grand Conseil. C'est la forme utilisée dans le canton de Genève, où le Grand Conseil se contente d'écouter le discours de Saint-Pierre. Dans les autres cantons, le Grand Conseil *débat et prend acte* du programme. Sauf une exception (Jura), ce débat a d'abord lieu en Commission, puis au Plénum. Au Jura, le débat se limite à une prise de parole des chefs de groupe au Plénum.<sup>4</sup> Dans un seul canton (Vaud), le débat est ponctué par un vote de prise en acte, mais la portée d'un tel vote devra encore être précisé juridiquement.<sup>5</sup> Un certain flou juridique règne également à ce propos dans le canton de Neuchâtel. Un projet de loi en discussion prévoit que le Grand Conseil se

<sup>1</sup> Les informations présentées dans ce texte sont pour l'essentiel tirées d'un mémoire de diplôme de l'IDHEAP rédigé sous ma direction: Curdy, Yves (2004). *Les programmes de législature cantonaux: une analyse comparative des 6 cantons romands*. Mémoire présenté en vue de l'obtention du Mastère en administration publique, IDHEAP, août 2004. Les erreurs d'interprétation sont à ma charge.

<sup>2</sup> Le droit fédéral se contente de poser quelques principes élémentaires que les cantons doivent observer, comme le principe (d'Etat) démocratique.

<sup>3</sup> Pour plus d'informations sur ces différences, voir ma contribution de synthèse dans le présent numéro. Voir également <http://www.badac.ch/FR/news/communiqués/CP2fr.pdf>.

<sup>4</sup> Ce canton constitue à cet égard un cas intermédiaire, ce qui explique pourquoi il est cité entre parenthèses.

<sup>5</sup> Le programme de législature 2003-2007 a été élaboré avant que la nouvelle Constitution cantonale n'entre en vigueur. Le Conseil d'Etat élu en 2002 a pris l'initiative d'anticiper quelque peu cette entrée en vigueur et de préparer un programme de législature (Dépraz 2004: 264). La procédure d'élaboration du programme de législature devra être précisée dans la future loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE). Il en va de même de la notion de "prise en acte", qui devra être précisée dans la future loi sur le Grand Conseil (LGC). Il s'agira notamment de définir les conséquences d'un éventuel refus du programme par le Grand Conseil, qui aurait valeur d'un désaveu *politique* cinglant pour le nouveau Conseil d'Etat, mais dont les conséquences *juridiques* demeurent incertaines (Dépraz 2004: 263).



prononce, après débat, sur la prise en considération du programme de législature (art. 62a de la loi d'organisation du Grand Conseil).<sup>6</sup> Dans les autres cas, les plus fréquents, le débat ne conduit pas à un vote formel.

Dans un seul canton (Valais), la loi en vigueur stipule que "le Grand Conseil peut proposer au Conseil d'Etat des modifications matérielles et temporelles" du programme de législature (art. 97 al. 1 de la Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) du 28 mars 1996). L'exécutif est libre de prendre en compte ou non ces propositions. Dans les autres cantons (Fribourg, Neuchâtel, Jura), le Grand Conseil ne peut pas modifier le programme de législature.

Dans le canton de Fribourg, la Constituante a initialement envisagé de créer un nouvel instrument parlementaire, le décret de principe, qui aurait permis au Grand Conseil d'intervenir dans la définition des objectifs du programme de législature, ainsi que les principes et critères à respecter et les mesures qui s'y rapportent. Elle y a finalement renoncé et s'est contentée d'introduire le "mandat", au travers duquel le Grand Conseil pourra être amené le Conseil d'Etat à prendre des mesures dans un domaine relevant des compétences de ce dernier (article 98 al 1 Cst FR (ROF 2004\_035)). A en juger par les travaux de la Constituante, il n'est toutefois pas prévu que ce nouvel instrument soit utilisé pour modifier les objectifs de la planification politique, mais plutôt pour corriger une ordonnance du Conseil d'Etat.

#### *Liens programme de législature - plan financier*

La discussion du programme de législature est désormais couplée à celle du plan financier qui s'y rapporte dans tous les cantons romands sauf deux: Genève et Jura. Dans ces deux derniers cantons, le Grand Conseil est certes amené à discuter le plan financier, mais il n'existe pas de lien direct entre les deux textes et la discussion du plan financier n'intervient pas en même temps que celle relative au programme de législature.

#### *Contrôle de la mise en œuvre du programme*

Dans deux cantons (Vaud et le Valais) le Conseil d'Etat est tenu d'informer chaque année le Grand Conseil sur le degré de réalisation du programme de législature.<sup>7</sup> Il en sera de même à Fribourg dès 2005 dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale (art. 119). Dans les

autres cantons, le bilan est fait en milieu et en fin de législature (Fribourg jusqu'en 2005), ou en fin de législature seulement (Genève, Jura, Neuchâtel).

## 4. Synthèse

Sur la base des informations présentées dans ce texte, deux principaux enseignements peuvent être tirés. Premièrement, la participation du Grand Conseil à la planification politique semble à l'heure actuelle la plus développée dans les cantons de Vaud, Valais et Fribourg, puis de Neuchâtel et Jura, et clairement la moins développée à Genève. La prise en compte, en sus, du lien entre programme de législature et plan financier ne fait que confirmer ce "classement", puisque les deux cantons dans lesquels le parlement participe le moins (Genève, Jura) sont aussi ceux dans lesquels le programme de législature et le plan financier ne sont pas liés.

Deuxièmement, en dépit de la diversité existant d'un canton romand à l'autre en matière de participation du Grand Conseil à la planification politique, on peut néanmoins identifier une tendance assez générale au renforcement du rôle du parlement. C'est particulièrement le cas dans les cantons qui ont récemment procédé à une révision de leur charte fondamentale (Fribourg, Neuchâtel, Vaud), ou qui sont en train d'introduire la nouvelle gestion publique (Valais).

## Bibliographie

- Aubert, Jean-François (1983). *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*. Lausanne: Payot (2e éd.).
- Bochsler, Daniel, Koller, Christophe, Sciarni, Pascal, Traïmond, Sylvie et Ivar Trippolini (à paraître) *Les cantons suisses sous la loupe: autorités, personnel, finances*.
- Curdy, Yves (2004). *Les programmes de législature cantonaux: une analyse comparative des 6 cantons romands*. Mémoire présenté en vue de l'obtention du Mastère en administration publique, IDHEAP, août 2004 (manuscrit non publié).
- Dépraz, Alex (2004). "Parlement et gouvernement dans la nouvelle Constitution". In Moor, Pierre (éd.) *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*. Berne: Staempfli, pp. 251-266.
- Germann, Raimund E. et Katja Weiss (1995). *Les administrations cantonales: une vue comparative*. Berne: Haupt.

<sup>6</sup> Le premier débat parlementaire relatif au programme de législature s'est tenu en juin 2002. Il a duré onze heures et s'est terminé dans une certaine confusion: il était initialement prévu que le Grand Conseil vote sur la prise en considération, mais le Bureau a finalement préféré se rallier à la thèse défendue par les constituants, selon laquelle le vote du Grand Conseil s'accorderait mal avec le droit d'initiative que la Constitution reconnaît au Conseil d'Etat en la matière. Le changement législatif en préparation prendrait donc le contre-pied de cette thèse.

<sup>7</sup> L'article 119 al. 3 Cst VD prévoit en outre qu'au cas où le Conseil d'Etat décide de modifier ses objectifs, il doit en faire part au Grand Conseil selon la même procédure que celle prévue pour l'adoption du programme.