

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE)**

## **1 INTRODUCTION**

Dans le cadre du rapport de gestion pour l'année 2012, la Commission de gestion (COGES) a décidé de faire de la thématique des commissions extraparlimentaires et consultatives un sujet d'étude transversal.

Au vu de l'ampleur des données obtenues, elle a produit un rapport spécifique, daté du 26 avril 2013 et basé sur les renseignements qui lui avaient été fournis au 31 décembre 2012.

Sur cette base la COGES a émis cinq recommandations, en se référant à la réforme de l'administration fédérale de 2008 pour suggérer des pistes d'améliorations. La constitution des dites commissions, leur indemnisation, leur transparence, leur renouvellement et le réexamen périodique de leurs missions ont alors été évoqués.

## **2 LES RECOMMANDATIONS DE LA COGES**

### **2.1 1ère recommandation**

La Commission de gestion recommande d'étudier l'opportunité d'examiner la nomenclature des commissions et d'établir une classification des commissions cantonales suivant le type de mission.

Nous nous rallions à cette recommandation. En effet, vous (la COGES) avez répertorié un nombre important d'organes intitulés soit correctement soit improprement ou par défaut " commissions consultatives et extraparlimentaires ". Leurs missions sont des plus variées : mission consultative, expertise, contrôle et surveillance, décision, préavis. Il convient de disposer d'une classification claire et ordonnée, notamment en traitant à part les organes dotés de compétences décisionnelles et de préavis légaux et formels.

### **2.2 2ème recommandation**

La Commission de gestion recommande d'étudier l'opportunité d'établir un recensement exhaustif des commissions cantonales (missions, membres et fonctions, date de nomination) et d'assurer une mise à jour régulière. Pour garantir une totale transparence, cette liste devrait être de surcroît publique.

Pour des raisons de visibilité et de transparence, le Conseil d'Etat estime judicieux de disposer d'une liste publique à jour et complète des organes qui répondent à la définition de commissions consultatives et extraparlimentaires.

### **2.3 3ème recommandation**

La Commission de gestion recommande d'étudier l'opportunité d'examiner périodiquement la mission et l'activité des différentes commissions pour, le cas échéant, supprimer celles qui n'ont plus lieu d'être ou réorienter leur mission.

Un réexamen périodique de la mission et de l'activité des commissions consultatives et extraparlimentaires peut en effet être mis en oeuvre, une fois par législature, à la fin, avant le renouvellement général. Dans le sens de ce qui est exposé plus haut, ce réexamen doit viser les commissions consultatives et extraparlimentaires stricto sensu, car l'examen n'est pas le même pour ces dernières et par exemple pour un conseil institué par la loi et pourvu de compétences décisionnelles.

### **2.4 4ème recommandation**

La Commission de gestion recommande d'étudier l'opportunité d'appliquer le barème décidé par le Conseil d'Etat et validé dans la directive 28.13 Lpers à l'ensemble des commissions consultatives et extraparlimentaires, et ainsi d'harmoniser la pratique des rémunérations des membres des commissions.

Sur le principe, une application harmonisée du barème (y compris des principes d'application fixés par le Conseil d'Etat) s'agissant des commissions consultatives et extraparlimentaires stricto sensu se justifie et le Conseil d'Etat y est d'ailleurs attentif. Il relève que, raisonnablement, un minimum de souplesse doit être possible, notamment lorsqu'il s'agit de s'attacher au sein d'une commission la collaboration de personnes disposant d'une expertise particulière ou appelées à y faire un travail plus important que ce qui est usuel.

### **2.5 5ème recommandation**

La Commission de gestion recommande d'étudier l'opportunité de procéder au renouvellement intégral de toutes les commissions au début de chaque nouvelle législature et de fixer une limite de durée de fonction.

Le renouvellement intégral des commissions consultatives et extraparlimentaires au début de chaque nouvelle législature correspond d'une manière générale à la pratique. Le Conseil d'Etat peut bien entendu se rallier à cette partie de la recommandation. En revanche, il n'est pas convaincu qu'il faille fixer une limite quant au nombre d'années de participation dans ce type de commissions. Il paraît délicat de déterminer un nombre d'année maximal pertinent, qui risquerait d'être soit trop court et souffrir alors de multiples exceptions, soit trop long et en pratique inutile.

### **2.6 Suites à donner aux recommandations de la COGES**

Les objectifs d'une mise à plat du système des commissions une fois posé entre législatif et exécutif, le Conseil d'Etat a décidé de profiter de la période de renouvellement des institutions cantonales, entre fin de législature en cours et début de nouvelle législature, pour procéder aux travaux esquissés :

- Recensement des commissions en question et mise à jour des listes établies jusqu'ici ;
- Préparation d'un projet de loi et présentation de celui-ci au premier semestre 2017 ;
- Mise en oeuvre de la réforme dès le second semestre 2017.

La Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), du 21 mai 1997 a servi de base comparative aux travaux effectués. Comme la COGES l'a elle-même relevé dans son rapport, l'on parle ici d'un texte de loi qui est entré en vigueur le 1er janvier 2009, suite à une réforme intitulée Réorganisation des commissions extraparlimentaires.

### **3 NOMENCLATURE**

La COGES a relevé dans son rapport la variété des appellations utilisées pour dénommer les multiples commissions travaillant au sein du giron cantonal. Entre les Commissions de coordination et les Chambres consultatives, entre les Commissions d'experts et les Commission paritaires, il est vrai qu'une chatte peut avoir de la peine à y retrouver ses petits.

Dans l'absolu, mettre en place une nomenclature limitée et explicite des commissions cantonales constituerait ainsi un objectif tout à fait louable. Le Conseil d'Etat y renonce cependant. Après un examen approfondi de la question, il s'avère en effet que l'effort à déployer dépasse les gains à obtenir d'une telle démarche. A l'appui, les éléments suivants peuvent être mis en avant :

- Nombre de commissions cantonales sont fondées sur des bases légales qui dénomment les structures en question. Mettre en place une nomenclature limitative signifierait présenter en rafale au Grand Conseil des projets de lois purement formels sans qu'un gain d'efficience véritable ne puisse en découler.
- Chaque dénomination utilisée s'explique le plus souvent de manière parfaitement logique. Elle répond aux caractéristiques de la commission cantonale en question. Vouloir en changer conduira à des discussions qui risquent de représenter en finalité une véritable perte de temps et d'énergie.

Sur la base de ce constat, le Conseil d'Etat a décidé de suivre les principes suivants dans le cadre du présent projet :

- a. L'EMPL ne traite que des commissions dont les membres sont nommés par le Conseil d'Etat. La nomination par l'exécutif constitue ainsi un critère de base, une commission pouvant connaître sa source dans la loi ou dans une décision du Conseil d'Etat. A contrario, il faut avoir en tête que toute structure étatique est en mesure – dans le champ de ses compétences – de mettre en place un groupe de travail, un comité de pilotage ou une commission d'experts. Il ne peut être question de légiférer outre mesure sur toutes les structures coopératives mises en place qui participent de méthodes de travail généralisées qui ne posent pas question dans la pratique.
- b. La terminologie utilisée dans la Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) est conservée. Les commissions nommées par le Conseil d'Etat sont ainsi des commissions permanentes. Elles peuvent être instituées par la loi ou par le Conseil d'Etat lui-même. C'est précisément ce caractère permanent qui oblige à la mise en place de règles qui vont être déclinées dans les chapitres qui suivent. En sus, le Conseil d'Etat peut bien sûr nommer des commission temporaires (art. 55 LOCE).

En résumé, le Conseil d'Etat s'attache dans le présent projet non pas à la forme, mais au fond. Il ne veut pas s'engager dans des révisions terminologiques qui risquent d'engager l'administration cantonale dans des méandres inutiles. Par contre, le système en place nécessite bel et bien un renouvellement, à commencer par un recensement et une publication en bonne et due forme des commissions dont les membres sont nommés par le Conseil d'Etat.

### **4 RECENSEMENT ET PUBLICATION**

Un recensement des commissions dont les membres sont nommés par le Conseil d'Etat a été entrepris au sein des départements au cours du 2ème semestre 2016, portant sur le nombre de commissions et sur les données suivantes :

- dénomination

- mission/mandat
- pouvoir de décision (si oui, avec mention de la base légale)
- nombre de membres
- indemnisation
- renomination en 2017.

Les commissions ainsi recensées, au nombre de 94, donneront lieu à une décision de renomination par le futur Conseil d'Etat qui entrera en fonction au 1er juillet 2017. Une fois qu'il aura été procédé à ce renouvellement, la liste établie donnera lieu à une publication sur le site internet de l'Etat de Vaud. De la sorte, le principe de la transparence sera appliqué de manière pleine et entière dans ce champ de l'organisation étatique.

A noter que le présent projet de loi propose que ce soit la Chancellerie d'Etat qui établisse et qui tienne à jour ce qui constituera désormais le registre des commissions considérées.

## **5 RENOUELEMENT**

La COGES a demandé dans son rapport que les commissions cantonales fassent l'objet d'une renomination systématique en début de législature. Tel est bien le système actuel avec l'art. 54 LOCE : " les membres des commissions permanentes sont nommés pour cinq ans dans l'année du renouvellement intégral du Conseil d'Etat ".

Le Conseil d'Etat veillera à une application sans exception de la règle en question. Dans le même temps, et en suivant en cela la COGES, le Conseil d'Etat examinera, à l'occasion de tout renouvellement, la raison d'être, les missions, ainsi que la composition de chaque commission permanente. A noter que le même principe est appliqué au niveau fédéral (art. 57d LOGA).

## **6 NOMINATION**

On l'a vu, les membres des commissions sont déjà en principe nommés en début de législature pour une période de cinq ans. Pour le reste, les qualités des membres des commissions ne sont que peu abordées par la loi actuelle.

Certes, la question de l'âge des commissaires est traitée à l'art. 54 al. 2 LOCE. D'autres problématiques sont cependant laissées de côté et doivent être aujourd'hui précisées dans la loi. Le projet présenté traitera donc, outre de l'âge des commissaires, de leur sexe et des intérêts qu'ils représentent.

## **7 INDEMNISATION**

La COGES est intervenue en matière d'indemnisation pour requérir une application uniforme des dispositions prises par le Conseil d'Etat. Encore une fois, le gouvernement se rallie à cette volonté tout en réitérant le besoin de la souplesse pour les cas particuliers qui peuvent se présenter, notamment vis-à-vis de certains experts. Sur cette base, il n'y a pas lieu de modifier la base légale existante (art. 57 LOCE).

## **8 ANNONCE DES INTÉRÊTS ET RÉCUSATION**

Le présent projet est l'occasion de traiter dans la loi des règles relatives à deux thématiques devenues incontournables:

- le principe de transparence, en lien avec les intérêts éventuellement représentés par un membre d'une commission permanente ;
- la règle de la récusation dès lors que survient un conflit d'intérêts.

Le Conseil d'Etat propose ainsi d'insérer dans le dispositif légal visé un nouvel article 57a, intitulé Annonce des intérêts et récusation. L'alinéa 1 prévoit – à l'exemple du Grand Conseil - une annonce

des intérêts personnels par le commissaire qui aurait un intérêt personnel dans l'objet traité par la commission. L'alinéa 2 rappelle que les règles générales relatives à la récusation s'appliquent aux commissions permanentes qui rendent des décisions ou des préavis dans le cadre de procédures administratives.

S'agissant de la définition des intérêts personnels, on peut se référer à la jurisprudence de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, qui décrit cette notion de la manière suivante, en lien avec l'obligation de se récuser des membres d'une municipalité (arrêt du 5 février 2010 CCST.2009/0008, consid. 3e) : " les motifs de récusation tiennent aux relations de famille ou à d'autres relations personnelles. De manière générale, il doit y avoir récusation dès que, pour une raison ou une autre, il est plausible que le membre de la municipalité puisse avoir, de par une confusion d'intérêts, une opinion préconçue. "

Selon la jurisprudence fédérale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst. applicable à ces dernières, l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. Le membre de l'autorité concernée a cependant le devoir de se récuser lorsqu'il dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'il manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgé une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (arrêt du TF du 12 octobre 2016 2C\_931/2015, consid. 5.1 et les réf. citées).

## **9 MODIFICATION LÉGALE – COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE**

Le Conseil d'Etat propose de réviser les articles 54 à 57 LOCE. Tout en conservant la structure légale actuelle, il s'agit de moderniser le système qui conduit les commissions permanentes en insérant dans la loi des principes devenus incontournables.

### Art. 54 Commissions permanentes :

S'agissant de la nomination des commissions, les principes actuels sont conservés :

- nomination par le Conseil d'Etat ;
- pour une durée de cinq ans ;
- dans l'année du renouvellement intégral du gouvernement.

Pour ce qui concerne la limite d'âge des commissaires, celle-ci reste fixée à 70 ans, avec toutefois l'introduction d'un élément nouveau, à savoir la possibilité pour le Conseil d'Etat de décider de dérogations. La chose peut en effet se justifier par exemple en présence d'experts dotés de compétences spécifiques ou de personnes connaissant particulièrement bien le domaine dont s'occupe la commission. Les dérogations peuvent être examinées en cas du maintien au sein d'une commission d'une personne qui a atteint l'âge de 70 ans révolu et en cas de nomination de nouveaux membres âgés de 70 ans révolus. Elles permettent de gérer les cas où une personne n'a pas 70 ans au moment de la nomination mais atteindra cet âge durant la législature : il pourra être statué sur la dérogation soit déjà au moment de la nomination, soit en cours de législature au moment où la personne atteint l'âge de 70 ans.

Il est à relever que la loi n'exclut pas de faire nommer des suppléant-e-s ni de prévoir que si un membre est désigné en tant que représentant d'une organisation, il peut se faire remplacer à des séances auxquelles il est empêché de participer.

### Art. 54a Commissions permanentes instituées par le Conseil d'Etat :

Une distinction est faite entre commissions prévues par la loi et commissions instaurées par le Conseil d'Etat, ces dernières ayant alors le but de conseil ou d'appui au gouvernement ou à son administration. C'est à l'alinéa 2 qu'est désormais fixée la règle selon laquelle l'existence même des commissions

permanentes est réexaminée tous les cinq ans.

Au surplus, l'art. 54 s'applique pleinement également aux commissions permanentes instituées par le Conseil d'Etat.

Art. 55 Commissions temporaires :

Sans changement

Art. 56 Composition des commissions :

Al. 2 : Introduction du principe de la représentation, au sein des commission permanentes, des deux sexes, ainsi que des différents groupes d'intérêts.

Art. 57 : Indemnisation :

Sans changement

Art 57a Annonce des intérêts et récusation :

Al.1 : Introduction de l'obligation pour un commissaire de signaler s'il a un intérêt personnel, au sens de la jurisprudence (cf. notamment arrêt de la CDAP du 5 février 2010 réf. CCST.2009/0008, consid. 3e), dans un objet traité.

La solution adoptée ici est calquée sur (mais non identique à) l'art. 9 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil, laquelle exige des députés qu'ils annoncent leurs intérêts lors de chaque intervention, en plénum ou en commission. Or, une telle procédure est inutilement lourde dans le cas de commissions ne disposant pas de pouvoirs décisionnels. Un avertissement oral, s'agissant des intérêts personnels existants en rapport avec les objets traités, au début de chaque séance (afin de garantir une mise à jour de l'information sur les intérêts), suffira.

Al. 2 : Rappel selon lequel, en matière de récusation, les règles générales de procédure, que ce soit les art. 9 ss de la Loi sur la procédure administrative (LPA-VD) ou d'éventuelles autres règles de procédure p.ex. lorsqu'une commission est appelée à fonctionner en tant qu'expert, s'appliquent à l'activité des commissions permanentes.

Art. 57b Recensement des commissions :

Par cette disposition, est consacrée l'existence d'un registre des commissions permanentes, ainsi que la responsabilité de la Chancellerie d'Etat pour ce qui concerne son établissement et sa mise à jour continue.

## **10 CONSEQUENCES**

### **10.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

Néant.

### **10.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

Néant.

### **10.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc**

Néant.

### **10.4 Personnel**

Néant.

### **10.5 Communes**

Néant.

## **10.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant.

## **10.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Le présent projet de loi favorise l'accès des citoyens à l'information publique (Mesure 5.1 du programme de législature).

## **10.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA**

Néant.

## **10.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)**

Néant.

## **10.10 Incidences informatiques**

Néant.

## **10.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

## **10.12 Simplifications administratives**

Le présent projet de loi conduit à une gestion harmonisée des commissions permanentes.

## **10.13 Protection des données**

Néant.

## **10.14 Autres**

Néant.

## **11 CONCLUSION**

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat.

Texte actuel

Projet

**PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du**  
**Conseil d'Etat (LOCE)**

du 14 juin 2017

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat est modifiée comme il suit :

**Art. 54 Commissions**

<sup>1</sup> Les membres des commissions permanentes sont nommés pour cinq ans dans l'année du renouvellement intégral du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Ils sont relevés de leur mandat à la fin de l'année où ils atteignent l'âge de 70 ans révolus.

**Art. 54 Commissions permanentes**

<sup>1</sup> Les membres des commissions permanentes sont nommés pour cinq ans dans l'année du renouvellement intégral du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Sauf dérogation expresse du Conseil d'Etat, ils sont relevés de leur mandat à la fin de l'année où ils atteignent l'âge de 70 ans.

**Art. 54a Commissions permanentes instituées par le Conseil d'Etat**

<sup>1</sup> En plus des commissions instituées par des lois spéciales, le Conseil d'Etat peut créer des commissions permanentes, dans un but de conseil ou d'appui au gouvernement et à l'administration cantonale.

<sup>2</sup> La raison d'être, les tâches et la composition de ces commissions permanentes sont réexaminées aussi souvent que nécessaire, mais au moins



## Texte actuel

### Art. 56

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut en tout temps relever de son mandat un membre d'une commission, sans être tenu de lui en indiquer les motifs.

## Projet

tous les cinq ans.

### Art. 56 Composition des commissions

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut en tout temps relever de son mandat un membre d'une commission qu'il a nommé de son propre chef, sans être tenu de lui en indiquer les motifs.

<sup>2</sup> Il veille à la représentation adéquate des deux sexes et des différents groupes d'intérêts au sein des commissions.

<sup>3</sup> En cas de démission, de révocation ou de fin de mandat pour cause d'âge, le membre sortant peut être remplacé pour le restant de la durée de la législature par une personne désignée par l'autorité à l'origine de la nomination du membre sortant.

### Art. 57a Annonce des intérêts et récusation

<sup>1</sup> Un membre d'une commission qui a un intérêt personnel dans un objet traité par la commission est tenu de le signaler avant de s'exprimer à son sujet. Cette annonce est consignée au procès-verbal.

<sup>2</sup> L'obligation de récusation est régie par les lois applicables à l'activité de la commission.

### Art. 57b Recensement des commissions

<sup>1</sup> La Chancellerie d'Etat tient un registre des commissions permanentes et temporaires instituées par la loi ou le Conseil d'Etat.

### Art. 2

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'art. 84 al. 1 lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**Texte actuel**

**Projet**

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 juin 2017.

Le président :

Le chancelier :

*P.-Y. Maillard*

*V. Grandjean*