

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

**Motion Raphaël Mahaim et consorts – Acceptation de cadeaux par les élus :  
clarifier les règles du jeu**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie pour traiter de cet objet le vendredi 15 février 2019, à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Valérie Schwaar, Roxanne Meyer Keller, Aliette Rey-Marion, Dominique-Ella Christin, de MM. Didier Lohri, Jean-Michel Dolivo, Jean-Marc Genton, Jean-Daniel Carrard, Raphaël Mahaim, Nicolas Suter, Pierre-André Romanens, Jérôme Christen, Philippe Ducommun et Grégory Devaud, sous la présidence du soussigné Jean Tschopp, rapporteur.

Mme Nuria Gorrite (présidente du Conseil d'Etat et cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines, DIRH) était accompagnée de M. Vincent Grandjean (chancelier). M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances, ce dont nous le remercions vivement.

**2. DEMANDE ET POSITION DU MOTIONNAIRE**

Dans un système d'élus de milice, qui pour la plupart ont une activité professionnelle et des mandats en parallèle à leurs activités, la question de leur indépendance se pose. Ce contexte nécessite clarté et transparence. Il en va du minimum de confiance entre corps électoral et élus, nécessaire au bon fonctionnement d'un régime démocratique. La **Directive n° 50.02 annexée** « Prévention et gestion des conflits d'intérêts au sein de de l'administration cantonale vaudoise » est entrée en vigueur au 01.04.2016. Pour le motionnaire, cette directive devrait être précisée et ancrée au niveau légal, afin de renforcer sa transparence et sa légitimité démocratique. Le champ d'application inclurait le Conseil d'Etat, le Grand Conseil, les élus communaux (régi actuellement par l'art. 100a de la loi sur les communes ; LC), moyennant les distinctions nécessaires compte tenu de leurs prérogatives. Les collaborateurs de l'administration de l'administration cantonale, de l'ordre judiciaire, les préfets et organismes subventionnés seraient aussi visés.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

La présidente du Conseil d'Etat indique que le Conseil d'Etat a déjà agi en adoptant la **Directive annexée** le concernant « *Prévention et gestion des conflits d'intérêts - règles en matière de cadeaux, d'invitation et de voyages* ». Cette directive date de novembre 2018 (après le dépôt de la présente motion le 25.09.2018). La directive est publique. Elle clarifie les règles applicables. En comparaison, au niveau fédéral, il existe uniquement des recommandations des bureaux du Conseil des Etats et du Conseil national, sans règles contraignantes. Pour le Conseil d'Etat, un cadre général est nécessaire. Il appartient ensuite à l'autorité concernée de détailler les règles la concernant. La présidente du Conseil d'Etat est réservée quant à la proposition d'adopter une loi au sens formel, sujette à référendum, sur ces questions de cadeaux.

#### 4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs députés souhaitent clarifier les règles applicables en matière d'acceptation ou non de cadeaux, propre à rétablir la confiance avec le corps électoral dans un climat de suspicion. L'article 322<sup>sexies</sup> du Code pénal (CP) sur l'acceptation d'un avantage par les fonctionnaires ou membres d'une autorité judiciaire sanctionne l'acceptation ou la promesse d'avantages indus en sa faveur ou en celle d'un tiers. Les tribunaux ont produit sur cette base toute une jurisprudence sur les avantages de faible importance conformes aux usages sociaux, étant précisé que le droit pénal se fonde sur les règles administratives en vigueur dans la collectivité publique concernée. La modification de loi attendue pourrait s'en inspirer. Par ailleurs, la directive adoptée par le Conseil d'Etat est saluée de toute part. La nécessité d'un cadre légal général remporte de nombreuses adhésions, moyennant la possibilité pour chaque autorité de pouvoir préciser ces règles. Le passage en revue des autorités appelle les observations suivantes.

- **Autorités communales** : certains députés estiment qu'il suffirait d'attirer l'attention des municipalités sur la directive adoptée par le Conseil d'Etat sur les conflits d'intérêts, cadeaux et voyages, en attirant leur attention sur leurs compétences règlementaires en la matière (art. 94 LC). Ainsi, certains membres de la commission estiment qu'une transformation de la motion en postulat serait plus indiquée et plus respectueuse de l'autonomie communale. D'autres députés estiment que le cadre légal en vigueur (art. 100a LC) appelle des clarifications pour l'ensemble des communes. Le motionnaire redoute que la transformation de sa motion en postulat se limite à une simple explication par le Conseil d'Etat de la directive qu'il a d'ores et déjà adopté.
- **Personnel de l'administration cantonale** : des députés et la présidente du Conseil d'Etat se demandent si c'est bien au Grand Conseil de légiférer pour les collaborateurs/tirces de l'Etat de Vaud, étant précisé que le Conseil d'Etat est l'employeur du personnel de l'administration cantonale. La présidente du Conseil d'Etat ajoute qu'un projet de révision de la directive applicable au personnel est en cours auprès du Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV). Par ailleurs, elle observe qu'une loi s'adressant au personnel de l'administration cantonale ouvrirait automatiquement une négociation avec les associations du personnel (art. 13 al. 2 de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud ; LPers-VD).
- **Grand Conseil** : pour plusieurs membres de la commission, comme pour la présidente du Conseil d'Etat, c'est au Grand Conseil et non au Conseil d'Etat, qu'il revient de faire des propositions en vue de l'acceptation d'un cadre légal concernant les cadeaux. Une proposition émerge pour demander le renvoi direct à une commission du Grand Conseil de la partie de la motion concernant le Grand Conseil. En regard de ses compétences, la Commission des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) serait toute indiquée pour élaborer un projet de loi.

#### 5. VOTES

##### **Recommandation de la commission**

*Par huit voix pour l'option d'une motion et sept voix pour l'option d'une transformation en postulat, la commission recommande au Grand Conseil une prise en considération partielle de la motion, pour ce qui concerne les autorités cantonales (à l'exception du Grand Conseil) et le personnel de l'administration cantonale, doublé du dépôt d'une motion avec demande de prise en considération immédiate et demande de renvoi à une commission du Grand Conseil pour les aspects le concernant.*

Lausanne, le 25 juin 2019

Le rapporteur :  
(signé) Jean Tschoopp

**Annexes :**

- *Motion du 25.06.2019 de la Commission des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) – Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les député.e.s du Grand Conseil*
- *Directive LPers no. 50.02 « Prévention et gestion des conflits d'intérêts au sein de l'administration cantonale vaudoise – règles en matière de cadeaux et d'invitations », entrée en vigueur le 01.04.2016*
- *Directive de novembre 2018 du Conseil d'Etat « Prévention et gestion des conflits d'intérêts - règles en matière de cadeaux, d'invitation et de voyages » (annexée à la réponse à l'interpellation 18\_INT\_212)*

# Motion

(formulaire de dépôt)

*A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil*

N° de tiré à part : \_\_\_\_\_

Déposé le : \_\_\_\_\_

Scanné le : \_\_\_\_\_

**Art. 120 à 126a LGC** La motion est une proposition soumise au GC et impliquant pour le CE (ou exceptionnellement une commission parlementaire) d'élaborer et de présenter un projet de loi ou de décret. Elle touche à une compétence propre du GC. Le motionnaire motive sa demande et expose le sens de la législation souhaitée.

La motion peut suivre deux procédures différentes : **(a) le renvoi à l'examen d'une commission.**

- Soit le motionnaire demande expressément, dans son développement écrit, le renvoi direct de la motion à une commission du GC moyennant les signatures d'au moins 20 députés ; dans ce cas, il n'y a pas de débat.

- Soit, lors du développement en plénum et de la discussion, un député ou le CE demande le renvoi à une commission et le GC vote dans ce sens.

**(b) la prise en considération immédiate.**

- Soit un député ou le CE demande la prise en considération immédiate de la motion et son renvoi au CE.

- Soit l'auteur de la motion demande sa prise en considération immédiate et son renvoi à une commission parlementaire chargée de présenter un projet de loi ou de décret.

Suite au vote du GC, la motion est soit renvoyée au CE, soit à une commission parlementaire, soit classée.

**Important :** sur proposition d'un député, d'une commission ou du CE, le GC peut, jusqu'à sa prise en considération, transformer la motion en postulat, auquel cas la procédure du postulat s'applique.

**Délai de réponse dès le renvoi au CE : une année**

Titre de la motion

**Motion au nom de la Commission des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) – Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les députés-e-s du Grand Conseil**

Texte déposé

Parallèlement à la recommandation de la Commission des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) de prendre en considération partiellement la *Motion Raphaël Mahaim et consorts – Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu (18\_MOT\_058)*, en la renvoyant au Conseil d'Etat pour ce qui concerne toutes les autorités sauf le Grand Conseil, la CIDROPOL dépose une motion visant à intégrer dans la loi sur le Grand Conseil (LGC) une base légale régissant l'acceptation de cadeaux, libéralités ou autres avantages par les élus.

Comme il n'appartient pas au Conseil d'Etat de légiférer en matière d'organisation du Grand Conseil, il est demandé de renvoyer cette motion à une commission du Grand Conseil. Cette question a déjà été discutée en commission. Afin que le Grand Conseil démarre ses travaux en même temps que le Conseil d'Etat, la CIDROPOL propose une prise en considération immédiate.

Lausanne, le 25 juin 2019

Commentaire(s)

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

(a) renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

(b) renvoi à une commission sans 20 signatures

(c) prise en considération immédiate

(d) prise en considération immédiate et renvoi à une commission parlementaire

Nom et prénom de l'auteur :

Signature :

TSCHOPP Jean, Président de la Commission des institutions  
et des droits politiques (CIDROPOL)

Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :

MAHAIM Raphaël

CHRISTEN Jérôme

CHRISTIN Dominique-Ella

DOLIVO Jean-Michel

LOHRI Didier

MEYER KELLER Roxanne

SCHWAAR Valérie

**Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)**

**PRÉVENTION ET GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CANTONALE VAUDOISE – RÈGLES EN MATIÈRE DE CADEAUX ET D'INVITATIONS***LPers 50  
RLPers 124***1. But**

La bonne réputation de l'Administration cantonale vaudoise dépend en grande partie de la confiance que le public, les autorités et les clients-tes lui témoignent. Or cette confiance présuppose que tous-tes les collaborateurs-trices aient un comportement intègre et correct, en tout temps et en tout lieu.

La présente directive a pour but de prévenir et de gérer les situations de conflits d'intérêts susceptibles de survenir au sein de l'Administration cantonale vaudoise, de manière à préserver sa réputation et la confiance envers ses services.

**2. Objet**

La directive définit les règles de conduite des collaborateurs-trices afin d'assurer que les prestations du service public soient délivrées de manière éthique et impartiale. Elle définit les processus d'annonce et de gestion des situations de conflits d'intérêts.

La directive fixe également les principes à respecter en matière de cadeaux et d'invitations faits aux collaborateurs.

Elle ne concerne pas les activités syndicales et politiques.

**3. Champ d'application**

La directive s'applique à tous les services de l'Etat de Vaud, y compris au CHUV et à l'Ordre judiciaire. Les établissements autonomes s'en inspirent pour adopter leur propre réglementation.

Elle s'applique à tous-tes les collaborateurs-trices indépendamment de la fonction occupée et de la nature juridique de leur contrat de travail.

Elle ne s'applique pas aux magistrats de l'Ordre judiciaire et du Ministère public dès lors que l'art. 50 LPers ne s'applique pas à leurs rapports de travail. Elle ne s'applique pas non plus à la question de la récusation des collaborateurs-trices de l'Ordre judiciaire et du Ministère public lorsqu'ils-elles agissent en tant que membres d'une autorité judiciaire.

Elle ne s'applique pas aux préfets dès lors qu'ils ne sont pas soumis à la LPers.

## 4. Principes

De manière à préserver les intérêts de l'Etat et du service public, les collaborateurs-trices exercent leur activité de manière intègre et loyale. Ils-elles s'assurent que les décisions sont prises en toute indépendance et objectivité. S'ils-Si elles doutent qu'un comportement soit correct, ils-elles prennent conseil auprès de leur autorité d'engagement qui déterminera l'attitude à adopter.

Lorsque l'autorité d'engagement du-de la collaborateur-trice est le Conseil d'Etat, il revient au-à la chef-fe du département auquel cette personne est rattachée d'exercer les compétences que la directive attribue à l'autorité d'engagement. En cas de doute, le-la cheffe de département peut soumettre le cas à l'autorité du Conseil d'Etat.

## 5. Identification et gestion des situations de conflits d'intérêts

### 5.1 Identification et déclaration des situations de conflits d'intérêts

Le-la collaborateur-trice est tenu-e d'aménager ses affaires privées, ses activités associatives et extraprofessionnelles de manière à éviter tout conflit d'intérêts avec son activité professionnelle.

Il incombe à tout-e collaborateur-trice d'identifier les conflits d'intérêts réels ou potentiels auxquels il est confronté et d'en informer sans tarder son autorité d'engagement.

### 5.2 Récusation

Le-la collaborateur -trice dont l'activité implique la préparation ou la prise de décisions, le contrôle de son exécution, l'attribution ou l'adjudication de contrats, est tenu de se récuser lorsqu'il y a un risque concret de partialité.

Il y a partialité notamment lorsque des intérêts personnels, familiaux, économiques, des amitiés, des inimitiés ou des liens de dépendance peuvent altérer l'indépendance du/ de la collaborateur-trice. L'art. 9 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative est applicable.

### 5.3 Prévention et gestion des situations de conflits d'intérêts

L'autorité d'engagement ou la personne désignée par elle veille, lorsqu'elle confie des tâches et des projets à ses collaborateurs-trices, à ce qu'ils n'occasionnent pas de conflits d'intérêts.

Elle analyse les situations de conflits d'intérêts potentiels ou réels qu'elle a identifiées ou qui lui sont annoncées. Elle prend les mesures appropriées pour les éviter, respectivement, y mettre un terme.

## **6. Avantages (cadeaux, invitations, etc.) : principes et procédure**

### **6.1 Principes**

Il est interdit aux collaborateurs-trices de se faire accorder ou promettre de tiers, directement ou indirectement, des avantages en relation avec leur activité professionnelle.

Les collaborateurs-trices ne peuvent accepter des dons et autres avantages dans l'exercice de leur activité professionnelle qu'à la condition qu'ils soient conformes aux usages sociaux et de faible importance. Sont des avantages de faible importance, les avantages en nature dont la valeur marchande n'excède pas un montant de l'ordre de fr. 300.- par situation.

Sont réservées les situations dans lesquelles l'acceptation d'un avantage est inhérente aux obligations de la fonction.

Il est interdit d'accepter des dons en espèces, quel que soit leur montant et quelles que soient les circonstances.

L'acceptation de cadeaux ou d'invitations ne doit d'aucune manière restreindre l'indépendance, l'objectivité et la liberté d'action des collaborateurs-trices dans l'exercice de leur activité professionnelle, ni créer un risque de partialité.

### **6.2 Procédure**

Lorsque les cadeaux et invitations vont au-delà des avantages de faible importance mais qu'ils ne peuvent pas être refusés pour des raisons de politesse, les collaborateurs-trices sont tenus de s'en référer à leur autorité d'engagement qui décidera de la suite à donner.

## **7. Charte, code de déontologie et instruction de service**

Les services sont compétents pour adopter des chartes ou des codes de déontologie qui déclinent les valeurs et les principes éthiques prévalant au sein de l'Administration cantonale.

Ils peuvent compléter la présente directive par une instruction interne lorsque les spécificités de leur activité l'exigent.

## **8. Activités accessoires et charges publiques**

L'exercice d'une activité accessoire rémunérée ou non rémunérée est régi par la directive 51.1.

L'exercice d'une charge publique est régi par la directive 51.2.



## **9. Sanctions**

Le non-respect des obligations découlant de la présente directive constitue une violation des devoirs de service au sens de l'art. 50 LPers.

Le-la collaborateur-trice qui s'y soustrait s'expose à une sanction qui peut aller jusqu'à la résiliation de son contrat de travail conformément aux dispositions des art. 59 ss LPers et, le cas échéant, à des sanctions pénales en application de l'art. 314 du Code pénal suisse.

## ANNEXE

**Directive du Conseil d'Etat  
« Prévention et gestion des conflits d'intérêts –règles en matière de cadeaux,  
d'invitation et de voyages »****1. But**

La présente directive a pour but de prévenir et de gérer les situations de conflits d'intérêts que pourraient rencontrer les membres du Conseil d'Etat.

Elle prend en compte, pour la bonne exécution de l'activité gouvernementale, l'attention à porter au contexte extérieur (sur les plans intercantonal, national et international) et l'ouverture des relations avec les partenaires externes.

Elle vise également à établir ce que les membres du Conseil d'Etat peuvent accepter en termes d'avantages (cadeaux, voyages, etc...) sans tomber sous le coup des articles 322ter et suivants du code pénal suisse.

La directive est publique.

**2. Objet**

La directive définit les règles de conduite des membres du Conseil d'Etat. La directive fixe également les principes à respecter en matière de cadeaux et de voyages.

**3. Champ d'application**

La directive s'applique aux membres du Conseil d'Etat y compris le-la président-e (ci-après : le président) agissant en lien avec leur fonction. L'activité relevant usuellement de la sphère strictement privée et personnelle, en particulier le cadre familial, n'est ainsi pas visée.

**4. Prévention et gestion des situations de conflits d'intérêts**

La chancellerie analyse les situations de conflits d'intérêts potentiels ou réels qu'elle a identifiées ou qui lui sont annoncées. Elle fait part de son analyse au membre du Conseil d'Etat concerné et au besoin au président, respectivement au vice-président. Le Conseil d'Etat prend en dernier ressort les mesures appropriées pour les éviter, respectivement, y mettre un terme.

Les dispositions des législations topiques, en particulier de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) relatives à la récusation des membres d'une autorité sont réservées.

## **5. Avantages (cadeaux, invitations, etc.) : principes et procédure**

### **5.1. Principes**

Dans l'exercice de leur mandat, les membres du Conseil d'Etat ne peuvent accepter des dons et autres avantages (invitations, cadeaux etc..) qu'à la condition qu'ils soient conformes aux usages sociaux et de faible importance. Sont des avantages de faible importance ceux dont la valeur marchande n'excède pas un montant de l'ordre de Fr. 300.- par situation.

Sont réservées les situations dans lesquelles l'acceptation d'un avantage est inhérente aux règles de politesse ou aux obligations inhérentes à la fonction.

Il est interdit aux membres du Conseil d'Etat d'accepter des dons en espèces, quel que soit leur montant et quelles que soient les circonstances.

L'acceptation de cadeaux ou d'invitations ne doit d'aucune manière restreindre l'indépendance, l'objectivité et la liberté d'action des membres du Conseil d'Etat ni créer un risque de partialité.

### **5.2. Procédure**

Lorsque les avantages ne sont pas de faible importance, mais ne peuvent pas être refusés pour des raisons de politesse ou inhérentes à la fonction, les membres du Conseil d'Etat sont tenus de s'en référer directement à la chancellerie qui se prononce sur leur destination. Le président - respectivement le vice-président - en est informé.

La chancellerie tient la liste des objets qu'elle recueille en dépôt.

## **6. Voyages des membres du Conseil d'Etat**

### **6.1. Annnonce préalable à la chancellerie**

Les membres du Conseil d'Etat annoncent préalablement à la chancellerie les voyages auxquels ils participent, qu'il s'agisse de voyages officiels ou de voyages à titre privé (*Rappel : l'activité relevant usuellement de la sphère strictement privée et personnelle, en particulier le cadre familial, n'est pas visée par la présente directive*).

## 6.2. Voyages officiels

Les voyages officiels sont les voyages auxquels les membres du Conseil d'Etat participent en tant que chef de département et/ou représentant du Conseil d'Etat.

Tout voyage officiel est annoncé préalablement au Conseil d'Etat. Celui-ci est seul compétent pour décider qu'un membre représente le gouvernement au cours d'un voyage.

Tout voyage officiel fait l'objet d'une communication publique, sauf exception décidée par le Conseil d'Etat en raison d'un impératif de confidentialité.

Les frais d'avion ou de trains ainsi que les frais d'hébergement sont à la charge de l'Etat, par le budget de la chancellerie d'Etat ou, avec l'accord de celle-ci, par le budget d'un service du département concerné. La chancellerie d'Etat peut à titre exceptionnel autoriser la prise en charge des frais d'hébergement ou de transport par l'entité qui organise le voyage, pour autant toutefois que cette entité soit une personne morale ne poursuivant pas de but lucratif et que cette pratique ne soit pas de nature à compromettre l'indépendance et l'impartialité du membre du Conseil d'Etat concerné.

## 6.3. Voyages à titre privé

Les voyages à titre privé sont les voyages auxquels les membres participent en tant que personne privée et non en tant que chef de département et/ou représentant du Conseil d'Etat (*Rappel : l'activité relevant usuellement de la sphère strictement privée et personnelle, en particulier le cadre familial, n'est pas visée*).

Les frais inhérents à un voyage à titre privé ne sont pas à la charge de l'Etat. Lorsque le voyage à titre privé précède ou suit directement un voyage officiel, les frais de séjour ne sont pas non plus à la charge de l'Etat.

Les voyages à titre privé ne donnent pas lieu à une communication publique d'office.

Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent accepter un financement par des tiers de tout ou partie de voyages à titre privé lorsque cela est de nature à constituer un avantage dépassant les limites fixées sous chiffre 5.1. de la présente directive. Dans le cadre de l'annonce préalable d'un voyage à la chancellerie d'Etat, celle-ci examine si la source de financement est en tout point compatible avec la présente directive ; en cas de doute, elle le signale au membre du Conseil d'Etat concerné et au président, respectivement au vice-président.