

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

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant
la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat**

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour traiter cet objet les 22 septembre 2017 et 24 novembre 2017 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne pour étudier cet objet. Etaient présent-e-s Mmes Valérie Schwaar, Dominique-Ella Christin, Roxanne Meyer Keller, Alette Rey-Marion, MM. Jean-Daniel Carrard, Grégory Devaud (remplacé par Christine Chevalley le 22.9.2017), Jean-Marc Genton, Pierre-André Romanens, Nicolas Suter, Philippe Ducommun, Didier Lohri, Raphaël Mahaim, Jérôme Christen (remplacé par Serge Melly le 22.9.2017 et excusé le 24.11.2017), Jean-Michel Dolivo, ainsi que le soussigné Jean Tschopp, président et rapporteur.

Assistaient également aux séances MM. Vincent Grandjean, chancelier, et Eric Golaz, conseiller juridique et institutionnel de la chancellerie.

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le rapport remarquable et très documenté de la Commission de gestion (COGES) de 2013 avait identifié 238 commissions désignées par le Conseil d'Etat (incluant 11 Conseils d'écoles et 120 Commissions de qualifications et de formation professionnelle). Ce rapport de la COGES est assorti de recommandations. Il est à l'origine de cet EEMPL. Le Conseil d'Etat a répondu en 2014 aux recommandations de la COGES. L'EEMPL se concentre sur les commissions désignées par le Conseil d'Etat ayant un caractère durable, à l'exclusion des comités de pilotage ou groupes de travail de durée limitée. Par ailleurs, plusieurs commissions dotées de pouvoirs décisionnels découlent de lois spéciales décrivant leurs compétences. Le champ d'application de l'EEMPL englobe les commissions extraparlimentaires et consultatives (parfois sous l'étiquette « groupe de pilotage » ou « groupe de travail »). En réponse aux recommandations de la COGES, le Conseil d'Etat propose de mieux réglementer la gouvernance de ces commissions pour rendre leur fonctionnement plus transparent (composition, renouvellement, conflit d'intérêts).

3. DISCUSSION GENERALE

La commission revient sur les cinq recommandations de la COGES dans son rapport de 2013 visant à étudier l'opportunité :

1. D'examiner la nomenclature des commissions et d'établir une classification des commissions cantonales suivant le type de mission ;
2. 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 ;
3. 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 ;

4. D'appliquer le barème décidé par le Conseil d'Etat et validé dans la directive 28.12 LPers-VD à l'ensemble des commissions consultatives et extraparlimentaires, et ainsi d'harmoniser la pratique des rémunérations des membres des commissions ;
5. De procéder au renouvellement intégral de toutes les commissions au début de chaque nouvelle législature et de fixer une limite de durée de fonction.

La légitimité démocratique de ces organes est débattue dans un contexte où de nombreuses compétences sont déléguées à l'administration. Cette tendance pose la question de la transparence entourant la nomenclature, la composition, la gouvernance, le fonctionnement et l'indemnisation des membres de ces commissions internes à l'administration. Trois types de commission peuvent être identifiées :

- les commissions instituées par une base légale avec compétence décisionnelle
- les commissions consultatives nommées par le Conseil d'Etat pour l'accompagner dans ses missions et dépourvues de base légale
- les commissions internes aux départements également sans base légale.

Pour cette troisième et dernière catégorie, une Directive du Conseil d'Etat conforme à la LOCE est demandée fixant certains principes généraux (représentation équilibrée des différents groupes d'intérêts, absence de députés membres, sauf circonstances exceptionnelles). Ces distinctions ne ressortent pas clairement du projet de loi en particulier s'agissant de la définition de commission permanente (art. 54-54a LOCE).

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

3. Nomenclature

Compte tenu du nombre de commissions concernées, le Conseil d'Etat a renoncé à adopter une nomenclature limitée et explicite. Plusieurs députés le regrettent en particulier pour les commissions nombreuses qui ne sont pas instituées par une loi spéciale (voir amendement à l'art. 57d al. 2 LOCE).

4. Recensement et publication

En réponse à la demande d'une députée, le chancelier s'engage à publier la liste complète des commissions nommées sur le site de l'Etat de Vaud en adaptant le projet de loi en conséquence (art. 57d al. 1 LOCE). Il ajoute qu'un recensement est en cours en lien avec le renouvellement des commissions. Le chancelier s'engage à fournir le nouveau décompte des commissions d'ici à fin mars 2018.

5. Renouvellement

La composition des commissions est renouvelée tous les cinq ans. L'année de leur 70 ans, les membres de la commission concernée sont relevés de leur mandat, sauf dérogation express du Conseil d'Etat (art. 54 al. 2 LOCE).

7. Indemnisation

Les membres des commissions, à l'exception des collaborateurs de l'administration, sont indemnisés selon un barème fixé par le Conseil d'Etat (art. 57 LOCE, déjà en vigueur). Le rapport de la COGES a mis en évidence des pratiques très différentes. Le Conseil d'Etat, par la voix de son chancelier, s'engage à une application plus systématique de ce barème. L'ensemble des commissions permanentes ou temporaires, quel que soit leur dénomination, sont assujetties au barème.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

Suite à la première séance, le projet du Conseil d'Etat a été modifié afin de tenir compte de la discussion et des demandes de la CIDROPOL. C'est sur ce projet modifié que la commission a déposé des amendements et procédé au vote des articles de loi modifiés ou introduits dans la LOCE (**document annexé**). La nouvelle numérotation des articles de loi diffère de celle de l'EMPL initial.

Article 54 Commissions permanentes

À ce jour, le Conseil d'Etat dénombre 94 commissions permanentes. Désormais les commissions permanentes de conseil ou d'appui devront aussi être désignées par le Conseil d'Etat.

Amendement (art. 54 al. 1)

Pour clarifier la situation, une députée veut préciser que seul le Conseil d'Etat peut créer des commissions permanentes. Le chancelier répond que cet amendement va dans le sens de la pratique.

A l'unanimité, la commission adopte l'amendement visant à préciser à l'alinéa 1 que « seul le Conseil d'Etat peut créer des commissions permanentes. »

A l'unanimité, la commission adopte l'article 54 tel qu'amendé par la commission.

Article 54a Nomination et fin de mandat

Amendement (art. 54a al. 1)

Un député propose une formulation se référant aux législatures, plus explicite que celle proposée.

A l'unanimité, la commission adopte l'amendement visant à adopter la formulation suivante : formulation suivante : « dans l'année suivant le début de la nouvelle législature ~~du renouvellement intégral du Conseil d'Etat~~ ».

A l'unanimité, la commission adopte l'article 54a tel qu'amendé par la commission.

Article 56 Composition des commissions

Amendement (art. 56 al. 1)

En réponse à la demande d'un député, la CIDROPOL distingue le but de représentation équilibrée des deux sexes, de la représentation adéquate des groupes d'intérêts au sein des commissions.

A l'unanimité, la commission reprend à son compte et adopte l'amendement visant à clarifier le texte de la manière suivante : « ¹ Le Conseil d'Etat veille à la représentation équilibrée ~~adéquate~~ des deux sexes et adéquate des différents groupes d'intérêts au sein des commissions. »

A l'unanimité, la commission adopte l'article 56 tel qu'amendé par la commission.

Article 57a Annonce des intérêts et récusation

A l'unanimité, la commission adopte l'article 57a tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 57b Champ d'application des articles consacrés aux commissions

Cette disposition étend les règles de la LOCE sur les nominations et fins de mandats, sur la composition des commissions, sur l'indemnisation et sur les déclarations d'intérêts et récusations (art. 54a, 56, 57 et 57a) aux commissions instituées par d'autres lois spéciales et aux commissions temporaires (et non uniquement aux commissions permanentes au sens de l'art. 54).

Amendement (art. 57b al. 1)

Pour donner plus de poids aux règles de la LOCE et harmoniser le fonctionnement des différents types de commission, cet amendement prévoit que toute dérogation repose sur une loi au sens formel et non sur un règlement du Conseil d'Etat sans pouvoir de contrôle du Grand conseil.

A l'unanimité, la commission reprend à son compte et adopte l'amendement visant à clarifier le texte de la manière suivante : « ¹ Sauf dispositions légales contraires expresses, les articles 54a, 56, 57 et 57a s'appliquent aux commissions instituées par des lois spéciales, ainsi qu'aux commissions temporaires. »

A l'unanimité, la commission adopte l'article 57b tel qu'amendé par la commission.

Article 57c Commissions départementales

Amendement (art. 57c al. 1)

Pour clarifier le champ d'application de cette disposition, un député propose de préciser qu'elle concerne les commissions temporaires.

A l'unanimité, la commission adopte l'amendement visant à préciser : «¹ Le Conseil d'Etat émet des directives à l'attention des départements qui créent des commissions temporaires incluant des personnes extérieures à l'administration cantonale. ».

A l'unanimité, la commission adopte l'article 57c tel qu'amendé par la commission.

Article 57d Recensement des commissions

La nouvelle version de l'art. 57d al. 1 LOCE précise que le registre des commissions permanentes, temporaires ou instituées par une loi spéciale est public. Cette publicité fait écho à la deuxième recommandation de la COGES dans son rapport de 2013. Cet ajout diffère de la version initiale de l'EMPL.

Amendement (art. 57d al 2)

Allant dans le sens de la première recommandation du rapport de 2013 de la COGES, une députée propose d'uniformiser la nomenclature des différentes commissions. Le but étant que la dénomination des commissions permette de mieux identifier son domaine d'activité et ses compétences (consultative, décisionnelle ou préavis).

A l'unanimité, la commission adopte l'amendement visant à rajouter un nouvel alinéa ayant la teneur suivante : «² Ce registre fait figurer ces commissions selon une terminologie uniforme. »

A l'unanimité, la commission adopte l'article 57d tel qu'amendé par la commission.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

A l'unanimité, la commission adopte le projet de loi tel qu'il ressort de ses travaux.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Lausanne, le 13 mars 2018

Le rapporteur:
(Signé) Jean Tschopp

Annexe : Tableau comparatif à l'issue des travaux de la Commission