



**RAPPORT INTERMEDIAIRE DU CONSEIL D'ETAT  
AU GRAND CONSEIL**  
**sur la motion Olivier Feller demandant au Conseil d'Etat de proposer au  
Grand Conseil des dispositions légales d'application de l'article 90, alinéa 4  
de la Constitution vaudoise relatif à l'incompatibilité entre un poste de  
« cadre supérieur de l'administration » et un mandat de député**

**Rappel de la motion**

**1. Les problèmes posés par l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise**

L'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise prévoit que les cadres supérieurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être membres du Grand Conseil.

Le commentaire accompagnant la Constitution vaudoise précise, à sa page 23, que les termes « cadres supérieurs de l'administration » couvrent en particulier les chefs de service et les directeurs d'office. A noter que ce commentaire a été discuté, amendé et adopté par l'Assemblée constituante. Son contenu a donc un poids particulier dans le processus d'interprétation des dispositions constitutionnelles.

Le rapport du 30 juin 2000 de la commission thématique N° 5 de l'Assemblée constituante spécifie, à sa page 22, qu'en retenant les termes « cadres supérieurs de l'administration », les constituants visaient essentiellement les chefs de service et les directeurs d'office.

Lors de l'heure des questions de la session de mars-avril 2004 du Grand Conseil, nous avons demandé au Conseil d'Etat si l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise était directement applicable, ou s'il nécessitait une disposition d'exécution. Le conseiller d'Etat Pierre Chiffelle a répondu que cet article constitutionnel n'était pas directement applicable. Cette appréciation juridique nous paraît pertinente, dans la mesure où il s'agit de déterminer si les termes « cadres supérieurs de l'administration » englobent d'autres fonctions que celles mentionnées expressément dans le commentaire accompagnant la nouvelle Constitution.

## **2. L'absence manifeste de volonté politique du Conseil d'Etat de régler la question**

A la page 7 de l'exposé des motifs et projets de lois relatif à la mise en œuvre de plusieurs articles constitutionnels (incompatibilités, privation de liberté, Tribunal neutre, élection des jurés) adoptés par le Conseil d'Etat le 17 mars 2004, la portée de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution est examinée.

Hélas, l'analyse faite est incomplète, partiellement contradictoire et juridiquement hasardeuse.

Cette analyse se réfère aux dispositions de la loi sur le personnel et de son **règlement général d'application relatives à l'exercice par les collaborateurs de l'Etat** de charges publiques. En particulier, elle insiste sur l'article 129, alinéa 4 (et non pas l'alinéa 3, contrairement à ce qui est indiqué de façon erronée) du règlement général d'application de la loi sur le personnel qui prévoit que « les collaborateurs engagés par le Conseil d'Etat ne peuvent exercer un mandat de député au Grand Conseil » et que « cette restriction peut être étendue par décision particulière à d'autres collaborateurs dont l'activité serait incompatible avec l'exercice de cette charge ». L'analyse aboutit à la conclusion que le système prévu par la loi sur le personnel et son règlement général d'application est suffisant au vu des exigences posées par l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise, et qu'il n'est donc pas nécessaire de légiférer.

## **3. Les erreurs d'appréciation du Conseil d'Etat**

L'argumentation que le Conseil d'Etat développe dans l'EMPL précité est dépourvue de pertinence à au moins trois égards :

### *3.1. Du point de vue formel*

Le règlement général d'application de la loi sur le personnel a été adopté le 9 décembre 2002. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Or, la nouvelle Constitution vaudoise est entrée en vigueur le 14 avril 2003, soit après l'adoption et l'entrée en vigueur du règlement général d'application de la loi sur le personnel. Il n'est donc pas fondé d'assimiler l'article 129, alinéa 4 du règlement d'application de la loi sur le personnel à une disposition d'exécution de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution. En clair, une disposition d'exécution ne saurait entrer en vigueur avant le texte constitutionnel qu'elle est censée expliciter.

### *3.2. Du point de vue matériel*

L'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise n'est pas directement applicable dans la mesure où les termes « cadres supérieurs de l'administration »

présentent un caractère indéterminé, sous réserve des précisions qui figurent dans le commentaire. Or, ni la loi sur le personnel, ni le règlement général d'application de cette loi ne précisent ce qu'il faut entendre par ces termes. Il conviendrait en particulier de déterminer si d'autres fonctions au sein de l'administration cantonale que celles expressément évoquées dans le commentaire, par exemple celle d'adjoint au chef de service, sont concernées. En clair, force est d'admettre que le règlement général d'application de la loi sur le personnel n'est manifestement pas une norme d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution.

### *3.3. Du point de vue institutionnel*

La loi sur le personnel et son règlement général d'application contiennent un certain nombre de règles générales en relation avec les conditions d'exercice par les collaborateurs de l'Etat de charges publiques. Tant la loi que le règlement régissent les rapports entre l'Etat-employeur et les employés. L'article 90, alinéa 4 de la Constitution, concerne une toute autre problématique, à savoir celle de la séparation des pouvoirs. En clair, l'enjeu ne porte pas sur les conditions auxquelles l'Etat-employeur peut autoriser un employé à siéger au Grand Conseil, mais sur l'incompatibilité de rang supérieur entre l'exercice de certaines fonctions dans l'appareil administratif, rattachées au pouvoir exécutif, et l'exercice du mandat de parlementaire, rattaché au pouvoir législatif. Les règles découlant de la loi sur le personnel, ainsi que de son règlement général d'application ne sauraient donc être érigées en dispositions d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise.

## **4. Synthèse et conclusions**

Considérant :

- que l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise prévoit que les cadres supérieurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être membres du Grand Conseil,
- que le commentaire accompagnant la Constitution vaudoise spécifie que les termes « cadres supérieurs de l'administration » couvrent en particulier les chefs de service et les directeurs d'office,
- qu'il n'est pas exclu que d'autres fonctions que celles mentionnées expressément dans le commentaire doivent également être englobées dans les termes de « cadres supérieurs de l'administration », par exemple celle d'adjoint au chef de service,

- que, de ce fait, l'adoption de règles spécifiques d'application explicitant les termes « cadres supérieurs de l'administration » est nécessaire,
- que (la loi sur le personnel et son règlement général d'application ne sauraient s'apparenter à une réglementation d'exécution de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution, pour des motifs tant formels que matériels et institutionnels,

nous demandons au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil une législation d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise.

Nous proposons que cette motion soit soumise à l'examen préalable d'une commission.

Dans un souci d'efficacité et d'économie de procédure, nous proposons que la commission en charge de l'examen de l'EMPL concernant plusieurs aspects de mise en œuvre de la nouvelle Constitution (incompatibilités, privation de liberté, Tribunal neutre, élection des jurés) soit saisie de cette motion.

Genolier, le 22 mars 2004.

(Signé) *Olivier Feller*

### **Rapport intermédiaire du Conseil d'Etat**

Concernant les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat de Vaud, les bases constitutionnelles et légales sont les suivantes :

- 1) L'art. 90 al. 4 de la Constitution prévoit que les cadres supérieurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être membres du Grand Conseil. Dans le commentaire (page 23), on lit que seuls les employés de l'Etat qui sont « proches du pouvoir exécutif » ne peuvent siéger au Grand Conseil et que les termes « cadres supérieurs de l'administration » couvrent « en particulier » les « chefs de service et les directeurs d'office ».
- 2) La base légale en la matière est l'art. 51 al. 3 LPers, selon lequel le Conseil d'Etat « arrête la liste des activités incompatibles avec l'exercice d'une charge publique » ; les dispositions d'application de cette norme sont les art. 128 et suivants du règlement LPers (RLPers), en particulier l'art. 129 al. 4, selon lequel « les collaborateurs engagés par le Conseil d'Etat ne peuvent exercer un mandat de député au Grand Conseil. Cette restriction peut être étendue par décision

particulière à d'autres collaborateurs dont l'activité serait incompatible avec l'exercice de cette charge ». Ces dispositions (LPers et règlement) sont entrées en vigueur le 01.01.03.

En date du 14 juin 2006, le Conseil d'Etat a adopté une *Directive relative à l'incompatibilité entre l'activité de cadre supérieur et le mandat de députés*, diffusée auprès des chef-fe-s de service de l'administration et communiquée le 14 juillet 2006 aux groupes politiques du Grand Conseil ainsi qu'aux partis politiques vaudois. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Son texte est reproduit ci-après :

*Directive relative à l'incompatibilité entre l'activité de cadre supérieur et le mandat de député*

*A. Rappel des dispositions applicables*

- 1) *L'art. 90 al. 4 de la Constitution* prévoit que les cadres supérieurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être membres du Grand Conseil. Selon le commentaire officiel de la Constitution (page 23), seuls les employés de l'Etat qui sont « proches du pouvoir exécutif » ne peuvent siéger au Grand Conseil ; les termes « cadres supérieurs de l'administration » couvrent « en particulier » les « chefs de service et les directeurs d'office ».
- 2) *La base légale actuelle* en la matière est l'art. 51 al. 3 LPers, selon lequel le Conseil d'Etat « arrête la liste des activités incompatibles avec l'exercice d'une charge publique » ; les dispositions d'application de cette norme sont les art. 128 et suivants du règlement LPers (RLPers), en particulier l'art. 129 al. 4, selon lequel « les collaborateurs engagés par le Conseil d'Etat ne peuvent exercer un mandat de député au Grand Conseil. Cette restriction peut être étendue par décision particulière à d'autres collaborateurs dont l'activité serait incompatible avec l'exercice de cette charge ». Ces dispositions (LPers et règlement) sont entrées en vigueur le 01.01.03.
- 3) *Les fonctions dont les titulaires sont nommés par le Conseil d'Etat* sont :

- *les chefs de service et les fonctions qui bénéficient du rang de chef de service, en vertu de l'article 18 LPers,*
  - *les fonctions qui relèvent du Conseil d'Etat en vertu d'une loi ou d'un règlement,*
  - *les fonctions qui figurent dans la liste des fonctions dites « dirigeantes » ou « exposées », arrêtée par le Conseil d'Etat*
- 4) *Selon l'article 129 alinéa 4 RLPers, le restriction peut être étendue par « décision particulière » à d'autres collaborateurs dont l'activité serait incompatible avec l'exercice de la charge de député. Il doit s'agir de « cadres supérieurs », conformément au texte même de la Constitution. Les décisions particulières relèvent de la compétence du Conseil d'Etat.*

*Les critères permettant de constater si l'on est présence ou non d'un cas d'incompatibilité justifiant une décision particulière du Conseil d'Etat sont exposés ci-dessous (litt. C.)*

- 5) *Selon l'article 128 alinéa 2 RLPers, le collaborateur demande l'autorisation d'exercer le mandat de député, par écrit, vingt jours au moins avant l'acceptation de la candidature.*

#### B. Cadres supérieurs nommés par le Conseil d'Etat

*Les collaborateurs nommés par le Conseil d'Etat ne peuvent exercer un mandat de député au Grand Conseil.*

#### C. Cadres supérieurs non nommés par le Conseil d'Etat

##### 1. Les cas d'incompatibilité

*Les fonctions de cadres supérieurs pour lesquels le Conseil d'Etat n'est pas l'autorité de nomination sont incompatibles avec le mandat de député au Grand Conseil si l'un des critères suivants est rempli :*

- *L'activité du/de la titulaire prévoit que le collaborateur apporte l'appui de type stratégique à la définition ou la mise en œuvre d'une politique de l'Etat,*

- *Le poste du/de la titulaire prévoit un appui direct à la direction départementale,*
- *La fonction est celle de directeur-trice d'un office (ce cas est expressément mentionné dans le Commentaire de la Cst-VD) et toute fonction similaire (directeur-trice adjoint-e au sein d'une direction générale par ex.),*
- *Le/la titulaire assume la conduite d'un dossier, d'un processus ou d'un projet d'une importance significative,*
- *Le/la titulaire assume officiellement le remplacement du chef/fe de service ou d'une autre fonction dirigeante au sens de la liste arrêtée par le Conseil d'Etat.*

2. *La procédure tendant à une décision particulière du Conseil d'Etat*

*Cette procédure est appliquée dans deux situations. La première est celle où un cadre supérieur formule à l'attention de son chef de service ou de son autorité d'engagement une demande d'autorisation d'exercer un mandat de député. La procédure comporte les étapes suivantes :*

- 1) *Le chef-fe de service ou l'autorité de nomination transmet à la chancellerie d'Etat la demande d'autorisation formulée par un cadre aux fins d'exercer un mandat de député,*
- 2) *La chancellerie d'Etat examine si une incompatibilité existe entre la fonction de l'auteur de la demande d'autorisation et un mandat de député, selon les critères précités,*
- 3) *Si la chancellerie d'Etat constate une incompatibilité, elle prépare un projet de décision particulière du Conseil d'Etat qu'elle soumet au chef-fe de département concerné,*
- 4) *Le chef-fe de département concerné, après avoir informé le chef-fe du service ou l'autorité de nomination, transmet au Conseil d'Etat une proposition de décision,*

- 5) *La décision du Conseil d'Etat est communiquée par la chancellerie d'Etat à l'auteur de la demande d'autorisation, avec copie au chef du service ou à l'autorité d'engagement.*

*L'autre situation est celle où, indépendamment du traitement d'une demande d'autorisation d'exercer un mandat de député, le Conseil d'Etat entend prendre une ou des décision(s) particulière(s) de lui-même ou est requis de le faire sur proposition d'un ou de plusieurs départements. Dans cette situation également, la chancellerie procède à un examen et le cas échéant prépare un projet qu'elle soumet au chef-fe(s) de département(s) concerné(s). Le(s) chef-fe(s) de service ou l' (les) autorité(s) de nomination concernés en sont informés. Chaque décision particulière est communiquée au titulaire de la fonction visée, avec copie au chef de service ou à l'autorité de nomination.*

Si la situation légale est claire en ce qui concerne les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat, le Conseil d'Etat examine encore, conformément à l'article 90 alinéa 5 Cst-VD, s'il convient éventuellement que la loi prévienne d'autres incompatibilités que celles qui sont mentionnées aux alinéas 1 à 4 de cette même disposition. Ses conclusions figureront dans le rapport sur la présente motion, qui sera accompagné d'un exposé des motifs et projets de loi tendant d'une part à reproduire dans la loi sur le Grand Conseil les dispositions figurant aujourd'hui dans la législation sur le personnel – à ce titre, la révision de la LGC sera donc purement formelle – et d'autre part à fixer dans la loi les éventuels autres cas d'incompatibilités, s'il y a lieu.

#### Conclusion

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport intermédiaire. Vu ce qui précède, le rapport à la motion et l'EMPL évoqué ci-dessus sera présenté au Grand Conseil en juin 2007, en vue d'un traitement parlementaire durant le deuxième semestre 2007.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 octobre 2006.

Le président :

Le chancelier :

*P. Broulis*

*V. Grandjean*