



XXX 2006

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

- sur la Cour des comptes
- modifiant la loi du 20 septembre 2005 sur les finances
- modifiant la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- sur l'initiative législative Philippe Leuba visant à ce que le délai dans lequel les candidatures aux postes de juges cantonaux doivent être déposées soit adapté à l'actuel rythme de travail du Parlement.

TABLE DES MATIERES

1. Introduction	4
1.1 Contexte.....	4
1.2 Constitution cantonale du 14 avril 2003.....	5
1.3 Situation en Suisse	6
1.3.1 Confédération	6
1.3.2 Cantons	6
1.4 Situation en Europe.....	7
1.4.1 Union européenne	7
1.4.2 France.....	8
1.4.3 Allemagne.....	8
1.4.4 Italie	9
2. Contrôle des finances publiques	9
2.1 Caractéristiques du contrôle des finances publiques	9
2.2 Situation actuelle dans le Canton de Vaud.....	9
2.3 Motion parlementaire visant à ne maintenir qu'un seul organe de contrôle financier	10
2.4 Retour de consultation.....	11
2.5 Intégration de la Cour des comptes dans le contrôle des finances publiques vaudoises	14
2.6 Délimitation des tâches entre la Cour des comptes et le CCF	15
2.6.1 Attributions respectives de la Cour des comptes et du CCF ...	15
2.7 Entités chargées de contrôles financiers et de surveillance financière au sein de l'Etat	18
2.7.1 Schémas organiques des entités chargées de contrôles financiers et de surveillance financière au sein de l'Etat...	18
2.7.2 Départements	20
2.7.3 Contrôle cantonal des finances	22
2.7.4 Cour des comptes	23
2.7.5 Grand Conseil.....	23
2.7.6 Contrôle de gestion	24
3. Structure du projet	25
3.1 Loi ad hoc ou loi sur la surveillance financière	25
3.2 Renvois aux dispositions de la loi d'organisation judiciaire.....	25
3.3 Elaboration de la loi.....	26
4. Statut, organisation et missions de la Cour des comptes	26
4.1 Statut de la Cour des comptes	26

4.2	Membres de la Cour des comptes	27
4.3	Organisation	27
4.4	Attributions.....	28
4.5	Champ de contrôle.....	29
4.6	Rapports.....	30
4.7	Dénonciation au juge pénal	32
4.8	Modification des dispositions légales régissant le Contrôle cantonal des finances	33
4.9	Modification de la loi sur le Grand Conseil	34
5.	Loi sur la Cour des comptes – commentaire par article	34
5.1	Dispositions générales	34
5.2	Organisation	35
5.3	Compétences	41
5.4	Dispositions finales et transitoires	48
6.	Loi modifiant la Loi sur les finances – commentaire par article	49
7.	Loi modifiant la loi sur le Grand Conseil	50
7.1	Généralités.....	50
7.2	Elections	51
7.3	Commission de présentation	52
8.	L’Initiative LEGISLATIVE PHILIPPE LEUBA ET CONSORTS demandant que le délai dans lequel les candidatures aux postes de juges cantonaux doivent être déposées soit adapté à l’actuel rythme de travail du parlement.....	54
8.1	L’initiative législative.....	54
8.2	Rapport du Conseil d’Etat	54
9.	Conséquences du projet de loi	55
9.1	Incidences financières.....	55
9.2	Conséquences sur le personnel.....	56
9.3	Conséquences sur l’environnement.....	56
9.4	Conséquences sur les communes	56
9.5	Conséquences sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution	57

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un exposé des motifs et projet de loi sur la Cour des comptes. Il vient parachever le travail intense effectué durant la présente législature. Ainsi, l'Etat disposera d'un système de contrôle des dépenses publiques aussi efficace qu'il est possible d'avoir, compte tenu de la taille de l'administration cantonale, du montant des dépenses engagées et de la complexité qui en résulte.

Successivement, le Grand Conseil a mis sous toit la loi sur les subventions, la loi sur les participations de l'Etat et des communes aux personnes morales et la loi sur les finances, entrées en vigueur le premier janvier 2006. La loi sur la Cour des comptes vient couronner cet édifice législatif. Il est un des plus complets de Suisse. C'est sans doute aussi un des plus cohérents puisque cet ensemble à disposition tant du Grand Conseil que du Conseil d'Etat a été conçu dans un laps de temps très court.

Il est certain que cela implique des changements de culture et de comportement qui prendront du temps. Il faut en effet rappeler, chaque fois que cela est possible, que l'Etat en son sens le plus large, ainsi que toutes les entités qui le composent, ne sont que les dépositaires de l'argent des contribuables et des citoyens de notre Canton.

Chaque franc disponible, durement gagné, doit être dépensé avec parcimonie. Dans un contexte de croissance économique qui ne sera sans plus jamais ce qu'il fut auparavant, il convient d'instaurer un climat de frugalité qui fera que les dérives technocratiques seront évitées, que la prééminence du politique sera réaffirmée dans l'intérêt bien compris de la volonté démocratique, tant les tâches futures que l'Etat devra assumer sont immenses.

La Cour des comptes ne doit pas être considérée comme un instrument de coercition supplémentaire. Elle doit être le garant de la transparence financière que tout Etat moderne se doit d'assurer pour maintenir l'indispensable climat de confiance nécessaire à l'accomplissement des tâches publiques. Elle ne doit pas entrer en conflit avec les instances déjà existantes. Elle doit bien au contraire s'insérer harmonieusement dans un ensemble.

C'est bien là la partie la plus délicate du projet. Le retour de consultation l'a clairement démontré. Le Conseil d'Etat en a tenu compte. Il a veillé cependant à ce que la volonté initiale des Constituants ne soit pas dénaturée mais soit au contraire renforcée par les avis émis lors de la procédure de consultation.

Les membres de la Cour des comptes seront des magistrats élus par le Grand Conseil (article 166 Cst-VD) comme le sont les membres du Tribunal cantonal. A l'instar de ces derniers, ils jouiront d'un statut qui leur permettra de bénéficier du recul nécessaire pour évaluer des situations, souvent complexes, avec la sérénité nécessaire, au-delà des agitations et des émotions du moment.

Par ces considérations, le Conseil d'Etat tient à faire part au Grand Conseil de sa profonde conviction que les conditions favorables sont désormais réunies pour sortir de la crise financière endémique qui a marqué notre Canton depuis plus de quinze ans. Il considère que l'Etat dispose dorénavant des instruments nécessaires pour que le Pays de Vaud trouve à nouveau la place qui lui revient au sein de la Confédération, témoignant ainsi d'une légitime fierté pour tout le travail accompli et de la volonté d'aboutir pour celui qui reste à faire.

1.2 Constitution cantonale du 14 avril 2003

La nouvelle Constitution cantonale du 14 avril 2003 (Cst-VD) institue, à son article 166, une Cour des comptes. La création de cette nouvelle institution, que ni la Confédération ni les cantons ne connaissent, repose sur la volonté du constituant de confier à une autorité indépendante des autres pouvoirs la vérification de l'utilisation des deniers publics.

La Cour des comptes est chargée d'assurer le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la loi ainsi que de l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité. Son contrôle ne s'étend toutefois pas à la légitimité de la dépense, qui reste de la responsabilité exclusive du pouvoir politique, exécutif ou législatif (Commentaire de la Constitution, p. 38).

En acceptant la nouvelle Constitution, le peuple a donné mandat au législateur d'élaborer une loi sur la Cour des comptes, dans le cadre posé à l'article 166 Cst-VD. Ce cadre est cependant large et certains aspects de la Cour des comptes ont volontairement été laissés au législateur (bulletin de séance n° 28 du 4 mai 2001, p. 60 ; bulletin de séance n° 41 du 25 janvier 2002, p. 44). L'Assemblée constituante a notamment considéré qu'il revenait au législateur de déterminer quel contrôle interne il souhaitait instaurer et quels changements devaient être apportés au mandat et aux compétences du Contrôle cantonal des finances (bulletin de séance n° 41 du 25 janvier 2002, pp. 42 et ss.).

Le présent exposé des motifs et projet de loi a pour but de mettre en place la nouvelle structure prévue par la Constitution cantonale et de définir son organisation ainsi que les règles applicables à ses activités.

1.3 Situation en Suisse

1.3.1 Confédération

Lors de la révision de la loi sur le Contrôle fédéral des finances, en 1998, le Conseil fédéral a examiné la possibilité d'instituer une Cour des comptes. Avant cette date, la création d'une Cour des comptes avait déjà suscité des discussions (FF 1996 II 724 et ss.), ce dès 1901, où l'idée de la création d'une chambre des comptes avait fait l'objet d'un débat approfondi au Conseil national. Une autre tentative a eu lieu en 1918, sans remporter plus de succès. La question de la création d'une Cour des comptes s'est à nouveau posée dans les années nonante, lors du traitement d'une initiative parlementaire déposée le 5 décembre 1990 par le groupe socialiste du Conseil national.

Le Conseil fédéral a toutefois renoncé à instituer une Cour des comptes, en raison notamment du fait que cela nécessitait la mise en place d'un organe de révision interne, que cela impliquait le recours à d'importants moyens financiers et que cela créait un quatrième pouvoir et, ce faisant, risquait de modifier durablement la répartition des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif (FF 1998, IV, p. 4101).

L'administration publique fédérale opère cependant, depuis une vingtaine d'années, une distinction entre surveillance financière interne et externe. En effet, certains offices, entreprises et établissements complexes sont parfois dotés, à l'initiative du Contrôle fédéral des finances, d'inspections des finances chargées de la révision interne (article 11 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances)¹. Tel est le cas par exemple de Armasuisse, et des EPF. Ces inspections des finances, actuellement au nombre de 15, exercent leurs tâches de contrôle de manière autonome, tout en coordonnant leurs programme d'inspection à celui du Contrôle fédéral des finances.

1.3.2 Cantons

Par voie constitutionnelle, votée par le peuple le 22 septembre 2002, le Canton de Vaud est le premier canton suisse à se doter d'une Cour des comptes.

Seule la République et canton de Genève a entrepris, suite au dépôt d'un projet de loi déposé par 10 députés genevois, des travaux législatifs en vue d'instituer une Cour des comptes. Le Grand Conseil genevois a adopté, le 10 juin 2005, une loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (PL 8447), ainsi qu'une loi instituant une Cour des comptes (PL 8448).

¹ RS 614.0

Cette loi prévoit que la Cour des comptes, élue par le peuple, est chargée du contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés ; ses contrôles visent à vérifier la régularité des comptes, la légalité des activités et des opérations, ainsi que le bon emploi des crédits, fonds, biens et valeurs mis à disposition (articles 1 et 8). La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes (article 1 al. 1). Elle est composée de trois magistrats à plein temps et de trois suppléants, élus par le Conseil général (c'est-à-dire le Corps électoral) pour une période de six ans (article 4). Elle est soumise à la haute surveillance du Grand Conseil, qui adopte son budget de fonctionnement et fixe le montant des traitements des magistrats (article 5). Ses observations sont consignées dans des rapports, qui sont rendus publics. La Cour des comptes détermine l'étendue des informations qu'elle entend mettre dans son rapport, en tenant compte des intérêts publics et privés susceptibles de s'opposer à la divulgation de certaines informations (article 9). La Cour des comptes est libre de donner suite ou non aux faits ou pratiques qui lui sont communiqués, sauf s'il s'agit d'une démarche émanant du Grand Conseil, de la Commission des finances ou de la Commission des gestions, du Conseil d'Etat ou du pouvoir judiciaire. Les procédures devant la Cour des comptes sont de nature non contentieuse. La création de la Cour des comptes à Genève a entraîné la modification de certaines lois cantonales, dont la loi du 19 janvier 1995 sur la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF). Cette loi prévoit que la surveillance de la gestion administrative et financière des entités est assurée par l'Inspection cantonale des finances (article 4 LSGAF). Cette dernière est en particulier chargée de la révision des comptes annuels de l'Etat (articles 12 et 13 LSGAF).

Le peuple genevois s'est prononcé favorablement sur les projets de lois susmentionnés, le 27 novembre 2005.

1.4 Situation en Europe

1.4.1 Union européenne

La Cour des comptes, instituée en 1975, constitue l'une des cinq institutions de l'Union européenne. Elle a pour tâche principale de contrôler la bonne exécution du budget de l'Union européenne afin, d'une part, d'en améliorer les résultats et, d'autre part, de rendre compte aux citoyens européens de l'utilisation des deniers publics par les autorités responsables de la gestion. La Cour des comptes se compose d'un collège de 25 membres (un membre par

Etat), élus pour une période de six ans. Le collège nomme son président pour un mandat de trois ans. La Cour des comptes emploie 740 personnes environ.

L'autorité budgétaire européenne (Parlement européen et Conseil des Ministres) décide, sur la base des rapports de la Cour des comptes, si la décharge peut être donnée à la Commission européenne. La Cour des comptes ne possède aucun pouvoir juridictionnel ; aussi, dès qu'elle découvre des indices de fraude ou des irrégularités, les transmet-elle aux autorités compétentes afin qu'elles prennent les suites utiles.

Les rapports de la Cour des comptes sont publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne.

1.4.2 France

La Cour des comptes a été créée en 1807 par Napoléon. La Cour des comptes poursuit deux objectifs. D'une part, elle a pour mission de contrôler la régularité de la comptabilité et des comptes établis par les différents services de l'Etat, tant au niveau national que local (les collectivités locales et leurs établissements publics sont soumis au contrôle des Chambres régionales des comptes et la Cour des comptes constitue, dans ce cas, une juridiction d'appel). D'autre part, la Cour des comptes contrôle le bon emploi et la bonne gestion des fonds publics, y compris dans les organismes privés bénéficiant de subventions publiques.

La Cour des comptes constitue une juridiction administrative et est dirigée par un président nommé par le Conseil des ministres. Elle établit librement son programme de travail, qui vise à ce que chaque institution soumise à son champ de contrôle soit contrôlée en moyenne tous les quatre ans.

Enfin, la Cour des comptes a la faculté de prendre des mesures à l'encontre des fonctionnaires qui ont violé leurs devoirs.

1.4.3 Allemagne

L'Allemagne possède une Cour des comptes autonome et indépendante qui effectue ses contrôles selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité. Son pouvoir est limité à l'émission de recommandations. Elle est organisée comme un organe collégial qui seconde le Parlement et le gouvernement, essentiellement par des rapports. Si la Cour des comptes a son propre statut juridique, elle n'a cependant aucun pouvoir judiciaire. La force de ses critiques réside essentiellement dans la publication de ses rapports.

1.4.4 Italie

Le modèle italien se caractérise par une Cour des comptes autonome et indépendante, qui est chargée de la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité. Elle limite fortement les compétences du Parlement en matière de surveillance financière, car elle donne décharge à l'administration à la place du Parlement en approuvant les comptes. La Cour des comptes constitue un quatrième pouvoir à côté du législatif, de l'exécutif et du judiciaire. Elle exerce des fonctions judiciaires avec des pouvoirs de coercition et des pouvoirs pénaux envers les fonctionnaires qui ont violé leurs devoirs de service.

2. CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES

2.1 Caractéristiques du contrôle des finances publiques

La loi modèle sur les finances des cantons, élaborée à la fin des années 70 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances, prévoit que l'organe chargé du contrôle des finances est administrativement rattaché au Département des finances. Cette dépendance ne correspond cependant plus aux principes applicables depuis quelques années au contrôle des finances publiques. Eu égard aux recommandations de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et des préceptes de la théorie financière moderne, l'entité chargée du contrôle des finances publiques doit être dotée d'une autonomie et d'une indépendance, au même titre qu'un organe externe chargé de la surveillance financière. Dans la déclaration de Lima, section 5, l'INTOSAI traite de l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Il est notamment précisé que ces institutions doivent être indépendantes du service contrôlé et soustraites aux influences extérieures, qu'elles doivent jouir de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches et que le niveau d'indépendance doit être précisé dans la Constitution, les modalités pouvant quant à elles être détaillées dans les textes légaux applicables.

2.2 Situation actuelle dans le Canton de Vaud

En vertu de l'article 107 Cst-VD, la haute surveillance sur l'activité de l'Etat, ainsi que sur la gestion du Tribunal cantonal, sont de la compétence du Grand Conseil. Ce dernier se prononce également annuellement sur la gestion de l'Etat et adopte le budget (articles 107 et 105 Cst-VD).

Les Commissions de gestion et des finances du Grand Conseil se chargent de la surveillance des finances de l'Etat. Ces deux Commissions ont pour tâche, entre

autres, d'examiner la gestion de l'Etat, de rapporter sur le budget, la planification financière, les crédits supplémentaires, les comptes, etc. Elles peuvent émettre des observations et contrôler si ces dernières ont été respectées par les services ou les entités concernées.

La nouvelle loi sur les finances, adoptée le 20 septembre 2005 par le Grand Conseil, institue le cadre juridique de la surveillance financière au sein de l'Etat de Vaud. Cette nouvelle loi reprend, en grande partie, les dispositions relatives à la surveillance financière, contenues dans la loi du 27 novembre 1972.

En 1996, l'Etat s'est doté d'une surveillance supplémentaire, en créant le Contrôle cantonal des finances (CCF), qui est à la disposition du Conseil d'Etat mais également du Grand Conseil pour l'exercice de sa haute surveillance sur le gouvernement, l'administration et les tribunaux. Le contrôle du CCF porte sur les comptes et la gestion des entités mentionnées à l'article 58 LFin, c'est-à-dire non seulement l'Etat, les Départements et les services, mais également les entités externes, selon qu'elles bénéficient de l'aide de l'Etat ou qu'elles aient été investies d'une tâche d'intérêt public par l'Etat.

Le CCF est compétent pour réviser les comptes de l'Etat et pour adresser au Grand Conseil la recommandation d'accepter les comptes d'Etat ou, au contraire, de les renvoyer au Conseil d'Etat (article 39 alinéa 3 LFin). Le contrôle des comptes dans leur intégralité a été effectué pour la première fois en 1999 pour les comptes 1998, quand bien même la révision de la LFin attribuait cette tâche au CCF depuis 1996. En effet, dans la mesure où les comptes de fonctionnement n'avaient jamais été révisés, il n'était pas possible au CCF d'effectuer cette révision immédiatement après son entrée en fonction.

2.3 Motion parlementaire visant à ne maintenir qu'un seul organe de contrôle financier

A la suite de la mise en consultation du projet de loi sur la Cour des comptes, une motion parlementaire a été déposée, afin de ne doter le Canton de Vaud que d'un seul organe de contrôle financier. La création d'une nouvelle entité de contrôle constituait, selon le motionnaire, une mesure coûteuse, sans toutefois apporter d'amélioration à l'efficacité de la surveillance financière actuelle. Le chef du Département des finances, ainsi que la cheffe du CCF, ont exposé, devant la Commission chargée de l'examen de cette motion, les modifications qui seraient apportées au projet de loi à la suite de la procédure de consultation. A la quasi unanimité des membres de la Commission, la motion n'a pas été prise en considération. Après des échanges nourris, une très large majorité des député-e-s a également refusé de prendre la motion en considération, le 1^{er} novembre 2005.

2.4 Retour de consultation

L'avant projet de loi sur la Cour des comptes a fait l'objet d'une large consultation, auprès des milieux intéressés et des partis politiques représentés au Grand Conseil ; la consultation a été annoncée à deux reprises dans la Feuille des avis officiels, permettant à tout intéressé de transmettre ses observations au Département des finances.

S'il est largement admis que le projet répond aux exigences de la nouvelle Constitution, les remarques sur l'avant-projet ont été nombreuses. Elles portent essentiellement sur les points suivants :

1. *Nécessité d'instituer une nouvelle entité de contrôle*

Alors que des voix se sont élevées pour rattacher, voire intégrer le Contrôle cantonal des finances à la Cour des comptes, d'autres ont appelé à transférer à la Cour des comptes les missions du CCF et supprimer ce dernier (en ce qui concerne cette dernière solution, voir point 7 ci-après).

En outre, l'institution d'une Cour des comptes nécessitait, selon quelques entités consultées, une description claire des différentes tâches incombant aux entités impliquées à l'heure actuelle dans le processus financier de l'Etat et dans le contrôle ou la surveillance financière (Commission de gestion, Commission des finances, CCF, Services d'analyse et de gestion financières, Autorité de surveillance des fondations et Autorité cantonale de surveillance des finances communales).

Des critiques ont été émises par rapport au nombre de personnes pressenties pour faire partie tant de la Cour des comptes que du futur CCF, certains estimant que les effectifs prévus étaient trop importants, d'autres pas assez.

2. *Craintes de doublons entre la Cour des comptes et le CCF*

Ce point, directement lié au premier, a été soulevé de manière générale lors de la consultation, la coordination entre la Cour des comptes et le CCF, telle que prévue par l'avant-projet de loi, ne permettant pas, de l'avis des organismes consultés, d'éviter les risques de doublons entre les deux entités.

3. *Indépendance de la Cour des comptes*

L'indépendance de la Cour des comptes n'était pas, selon certains, suffisamment assurée par l'avant-projet, en particulier sur les questions

relatives à l'approbation de son règlement par le Grand Conseil, à la publication de ses rapports, au fait de ne pas pouvoir dénoncer des irrégularités aux instances judiciaires compétentes et en matière de personnel.

4. *Suivi des recommandations émises par la Cour des comptes*

D'aucuns ont déploré l'absence d'effet contraignant des recommandations de la Cour des comptes, contrairement à ce qui est prévu pour les observations du CCF (article 61 al. 2 à 5 LFin).

5. *Champ de contrôle de la Cour des comptes*

Le fait que les mêmes entités soient soumises à la fois aux contrôles du CCF et de la Cour des comptes a également été relevé lors de la consultation.

6. *Moment de l'élection des membres de la Cour des comptes*

L'élection des membres de la Cour des comptes, que l'avant-projet prévoyait pour fin 2006, devrait selon certains avoir lieu après les élections 2007.

7. *Abrogation de l'article 166 Cst-VD*

Si certaines entités consultées ont pris acte que l'institution d'une Cour des comptes découlait de la nouvelle Constitution vaudoise, et qu'il n'était de ce fait pas possible d'y renoncer, d'autres se sont interrogées sur la possibilité d'abroger purement et simplement la disposition constitutionnelle concernée.

L'ampleur des remarques faites à l'occasion de la consultation a conduit le Département des finances à procéder, en collaboration avec le CCF et le SAGEFI, à une réflexion profonde des suites qu'il entendait leur donner. L'avant-projet a donc été modifié sur la base de ces remarques. Les principaux changements subis par la loi sur la Cour des comptes, qui sont détaillés dans les chapitres y relatifs, peuvent se résumer comme suit :

→ *Maintien de la coexistence du CCF et de la Cour des comptes*

La Cour des comptes répond à la volonté clairement établie du constituant de doter le canton de Vaud d'une entité indépendante ayant pour tâche de contrôler l'usage des deniers publics. En vertu de cette autonomie, la Cour des comptes ne peut pas être mandatée par le Conseil d'Etat et ne peut l'être qu'exceptionnellement par le Grand Conseil.

De l'avis du Conseil d'Etat, la substitution du CCF par la Cour des comptes ou encore le fait d'intégrer le CCF à la Cour des comptes, contreviendraient à l'institution d'une telle entité. En effet, elle doit être libre de décider des contrôles qu'elle entend mener, ce qui exclut d'office tout mandat du Conseil d'Etat et des Commissions permanentes du Grand Conseil (Commission de gestion, des finances ou du système d'information). Or le Conseil d'Etat et les Commissions précitées ont besoin de l'expertise d'une entité spécialisée en matière de révision et d'audit pour effectuer des contrôles. L'indépendance de la Cour des comptes s'oppose également à tout rattachement du CCF. En effet, comment la Cour des comptes pourrait-elle rendre des avis autonomes et indépendants en ayant, en son sein, un service étant, par définition, à disposition du Conseil d'Etat, de la Commission de gestion, des finances ou du système d'information ?

Pour ces motifs, le maintien de deux entités distinctes s'impose.

→ ***Audit des comptes de l'Etat confié au CCF***

L'attribution de l'audit externe des comptes de l'Etat au CCF constitue l'un des principaux changements résultant du retour de consultation.

Cette modification correspond à un retour à la situation actuelle, l'audit externe des comptes de l'Etat étant, selon la LFin, de la compétence du CCF. Par rapport à l'avant-projet de loi, cette modification a des conséquences en terme d'effectifs tant de la Cour des comptes que du CCF. Dans la mesure où les attributions du CCF sont maintenues, voire étendues dans le sens où la Cour des comptes peut le mandater, les effectifs du CCF ne sont pas touchés.

Les conséquences de cette modification pourront également être constatées en terme de doublons entre la Cour des comptes et le CCF, ainsi que sur les conditions particulières posées par la loi en matière de formation des membres de la Cour des comptes. En effet, alors que la cheffe/le chef du CCF doit être, selon la LFin, une/un spécialiste de la révision, l'avant-projet de loi ne posait pas de critère aussi contraignant s'agissant des membres de la Cour des comptes.

→ ***Description, à l'aide de schémas, des contrôles financiers et surveillance financière opérés au sein de l'administration cantonale vaudoise ou par certains de ses services***

A l'heure actuelle, l'utilisation des deniers publics fait l'objet de différents types de contrôles ou de surveillance, que ce soit par l'Etat ou par des entités, imposés par des dispositions légales fédérales ou cantonales.

La consultation a révélé que le rôle des différentes entités chargées de contrôles financiers et de surveillance financière au sein de l'Etat était mal connu ou manquait de clarté aux yeux de certains. Aussi est-il apparu indispensable de les décrire. Quant aux compétences respectives du CCF et de la Cour des comptes, elles font l'objet de précisions afin de réduire les risques de doublons entre elles.

→ ***Renforcement de l'autonomie et de l'indépendance de la Cour des comptes***

Les observations relatives aux atteintes portées à l'autonomie de la Cour des comptes en matière de publication des rapports et de règlement d'organisation ont été retenues. De surcroît, il est clairement indiqué que, si le Conseil d'Etat est compétent pour présenter le budget de la Cour des comptes au Grand Conseil, il ne peut en aucun cas le modifier. Des explications complémentaires sont fournies ci-dessous (cf. commentaire ad. article 20).

2.5 Intégration de la Cour des comptes dans le contrôle des finances publiques vaudoises

L'article 179 chiffre 7 Cst-VD stipule que, parallèlement à la création de la Cour des comptes, le mandat et les compétences du CCF doivent être adaptés. En effet, la coexistence de la Cour des comptes et du CCF, le remplacement de ce dernier par la Cour des comptes ou encore le rattachement du CCF à la Cour des comptes ont fait l'objet de discussions nourries au sein de l'Assemblée constituante, sans toutefois que cette dernière ne se mette d'accord (bulletin de séance n° 38 du 4 mai 2001, pp. 69 à 71). Il a dès lors été laissé au Grand Conseil le soin de décider de l'avenir du CCF (bulletin de séance n° 41 du 25 janvier 2002, p. 42).

Parmi les différentes variantes susmentionnées, celle de la coexistence du CCF a été retenue ; les différentes missions de contrôle des finances publiques entre ce dernier et la Cour des comptes, de nature différente, font l'objet de précisions apportées ci-dessous. Ce choix s'explique pour les raisons suivantes.

Premièrement, et tel que cela ressort clairement des travaux de l'Assemblée constituante, le Conseil d'Etat ne peut pas mandater la Cour des comptes (bulletin de séance n° 38 du 4 mai 2001, pp. 62 et 73 ; cf. également Commentaire du projet de nouvelle Constitution ad. article 166). Par conséquent, le Conseil d'Etat doit avoir à sa disposition un organe qui lui permette d'effectuer des contrôles des finances publiques. Il est donc essentiel que le Conseil d'Etat puisse compter sur les compétences du CCF afin, le cas

échéant, de lui confier l'exécution de contrôles particuliers. Pour cette raison déjà, le fait de substituer la Cour des comptes au CCF n'est pas envisageable.

Deuxièmement, le fait de renoncer au CCF entraînerait une modification profonde de l'administration cantonale en matière d'audit interne. Nonobstant la réorganisation que cela impliquerait, une telle solution priverait l'administration du travail de qualité mené en la matière par le CCF depuis sa création. Or le Conseil d'Etat tient à conserver les compétences réunies au sein du CCF.

Enfin, le constituant, en créant une Cour des comptes, a manifesté sa volonté de doter le canton de Vaud d'une autorité propre à assurer que les deniers publics soient utilisés conformément à la loi, qu'ils soient comptabilisés régulièrement et que leur utilisation soit efficace. Or, pour pouvoir effectuer cette mission, la Cour des comptes doit pouvoir décider librement, ou exceptionnellement sur mandat du Grand Conseil, des contrôles qu'elle veut effectuer. En raison des larges missions attribuées à la Cour des comptes et du fait qu'elle n'est pas soumise à un cadre strict dans l'exercice de ses contrôles, le gouvernement se doit de conserver une entité d'audit sur laquelle il peut s'appuyer.

Pour ces raisons, le CCF est maintenu en tant que service et conserve les mêmes attributions.

2.6 Délimitation des tâches entre la Cour des comptes et le CCF

La coexistence de la Cour des comptes et du CCF nécessite une délimitation stricte de leurs attributions réciproques, en vue notamment d'éviter que la Cour des comptes ne fasse double emploi avec le CCF. Bien qu'il soit difficile d'écarter totalement tout risque de doublons entre la Cour des comptes et le CCF, une délimitation des tâches et une coordination régulière, en cours d'année et en particulier préalablement à l'élaboration de leurs plans de travail respectifs devraient permettre à chacune de ces entités d'utiliser au mieux leurs compétences réciproques, sans toutefois empiéter sur les missions attribuées à chacune d'elle.

La délimitation des tâches de la Cour des comptes et du CCF commande que les notions liées au contrôle et à la surveillance des finances publiques fassent l'objet d'une doctrine uniforme et harmonisée en matière des principes applicables au contrôle des finances de l'Etat. C'est pourquoi ces notions sont définies dans le présent exposé des motifs (cf. chapitre 2.6.2, 2.6.3 et 2.6.6).

2.6.1 Attributions respectives de la Cour des comptes et du CCF

Les attributions du CCF, qui sont prévues aux articles 39 et 59 LFin se rapportent notamment à la vérification des comptes, à l'élaboration d'une

recommandation d'approbation ou de renvoi des comptes à l'attention du Grand Conseil, à l'examen courant de l'ensemble des finances de l'Etat, à la vérification annuelle des comptes et du bilan de l'Etat, au contrôle des livres tenus par les services, établissements, offices et greffes, à la certification du contrôle interne, à la participation à l'élaboration de prescriptions sur les services de caisse, la tenue des inventaires, le contrôle, la révision et la comptabilité.

Selon le rapport annuel d'activité pour l'exercice 2004, élaboré en juin 2005 par le CCF, ce dernier a délivré 31 rapports. 15 de ces rapports ont été effectués sur la base du programme de travail établi par le CCF conformément à l'article 56 alinéa 5 LFin, 14 ont été effectués sur la base d'un mandat du Conseil d'Etat (dont 8 sont de nature récurrente) et 2 rapports sur les comptes annuels de l'Etat de Vaud. L'ensemble de la production du CCF pour l'année 2004 représente quelques 33'000 heures de travail, parmi lesquelles 4'000 à 5'000 heures sont consacrées à l'audit des comptes de l'Etat.

Il est à relever que le CCF a acquis depuis 1997 une expérience importante dans la conduite du contrôle des comptes de l'Etat de Vaud, qui lui a permis au fur et à mesure des années de réduire le temps consacré à cette mission. De plus, les connaissances et les constats relevés par le CCF dans le cadre de la conduite des mandats ordinaires représentent une plus value qui contribue de manière indéniable à augmenter l'efficacité de la réalisation de l'audit sur la vérification des comptes annuels.

Force est de constater que ces attributions relèvent à la fois de l'audit externe, de l'audit interne et du contrôle de gestion, tels que définis ci-après.

La question de savoir s'il est opportun de maintenir, au CCF, toutes les compétences précitées, se pose. Cela concerne en particulier l'audit externe : ne conviendrait-il pas de confier à une autre entité la tâche de vérifier les comptes de l'Etat et d'émettre, à l'attention du Grand Conseil, une recommandation d'approbation des comptes de l'Etat ou leur renvoi au Conseil d'Etat ?

Trois variantes se dessinent. **Premièrement**, confier la réalisation de l'audit externe de l'Etat à une fiduciaire. Or un tel mandat se heurterait à plusieurs problèmes. Tout d'abord, cette fiduciaire devrait disposer des ressources et compétences propres à assurer cette tâche. Elle devrait en particulier avoir une bonne connaissance des finances publiques et de l'organisation de l'administration cantonale vaudoise. De plus, les fiduciaires pouvant exécuter cette tâche assurent toute la révision d'entités dépendant de l'Etat, rendant ce mandat impossible en raison des conflits d'intérêts existant. Enfin, les coûts d'un tel mandat se révéleraient très élevés.

La **deuxième** solution consiste à attribuer l’audit externe à la Cour des comptes. En effet, par son indépendance, du fait de l’absence de lien hiérarchique entre elle et l’exécutif, respectivement le législatif, la Cour des comptes réunit les conditions posées en Suisse comme à l’étranger en matière de contrôle financier des collectivités publiques (voir ci-dessus sous point 2.1). Cela étant, pour être efficace, le contrôle financier doit s’opérer sur toute la chaîne des opérations et le fait de faire coexister deux entités chargées de contrôles, soit le CCF et la Cour des comptes, pourrait entraîner des ambiguïtés au niveau de leurs compétences réciproques. Même en prévoyant que la Cour des comptes s’appuie sur les travaux du CCF pour effectuer l’audit externe, elle pourrait être amenée à procéder elle-même à des contrôles, avec les risques de doublons que cela peut représenter. De plus, pour effectuer l’audit externe, la Cour des comptes doit disposer d’effectifs importants et de compétences poussées en matière de révision. Or cela se heurte à l’état des finances vaudoises, qui postulent pour une solution économe et efficace.

La **troisième** solution consiste à maintenir le statu quo s’agissant du CCF, qui conserverait ses compétences en matière d’audit interne et externe. Le CCF poursuivrait les missions d’audit dont il est chargé actuellement conformément à la loi sur les finances, audit qu’il réalise par le biais de son programme de travail ou sur la base des mandats que lui donnera le Conseil d’Etat. Les vérifications conduites par le CCF s’effectueraient conformément aux normes de l’IIA (Institute of Internal Auditors – normes de référence en Suisse) et aux normes INTOSAI. Quant à la Cour des comptes, elle effectuerait ses contrôles en toute indépendance ; la coordination entre les deux entités sera maintenue afin que le CCF et la Cour des comptes bénéficient de leurs contrôles réciproques.

Cette dernière variante a l’avantage non seulement de répondre aux nombreuses observations émises lors de la consultation de l’avant-projet de loi, mais également d’offrir une solution cohérente en ce sens qu’une seule entité assume les tâches et la responsabilité de l’audit. Comme indiqué ci-dessus, les heures de travail consacrées par le CCF dans le cadre de la révision des comptes de l’Etat ont été diminuées, année après année, en raison de l’exercice récurrent de cette tâche et de l’expérience acquise. Aussi, s’il exécute aujourd’hui sa mission en 4’000 ou 5’000 heures, tel ne sera pas le cas de la Cour des comptes, à tout le moins pas au cours des premières années de fonctionnement. De surcroît, cette variante réduit considérablement les risques de doublons et présente l’avantage de mieux circonscrire les tâches de la Cour des comptes et du CCF. Elle renforce l’autonomie et l’indépendance de la Cour des comptes, qui n’est investie d’aucune mission impérative et peut dès lors se consacrer aux contrôles qu’elle entend effectuer dans la mission que lui confie la Constitution vaudoise, et ceci selon les normes qu’elle choisit d’appliquer. Elle dispose ainsi non

seulement d'une plus grande autonomie dans le cadre de ses contrôles, mais également d'une souplesse dans l'organisation de ceux-ci, son activité n'étant pas consacrée, quelques semaines par an, à l'audit des comptes de l'Etat. Enfin, l'une des attributions de la Cour des comptes est de contrôler l'utilisation de tout argent public sous l'angle de l'efficacité ; or la révision des comptes de l'Etat consiste à émettre un avis de conformité (avec ou sans réserve), et va dès lors en deçà de cette attribution.

Par ailleurs, il convient de relever que cette solution a été retenue dans le cadre de l'élaboration de la loi genevoise sur la Cour des comptes. Cette dernière prévoit en effet, à son article 12 alinéa 4, la modification de la loi du 19 janvier 1995 sur la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, dont les articles 12 et 13 confient la tâche de révision des comptes annuels de l'Etat à l'Inspection cantonale des finances, et non à la Cour des comptes.

2.7 Entités chargées de contrôles financiers et de surveillance financière au sein de l'Etat

2.7.1 Schémas organiques des entités chargées de contrôles financiers et de surveillance financière au sein de l'Etat

La Cour des comptes s'ajoute à d'autres entités chargées de contrôles financiers et de surveillance financière visant à assurer une gestion financière régulière. Comme l'a montré le retour de consultation, sa mise en œuvre nécessite une clarification des différentes tâches et périmètres des autres entités chargées de contrôles financiers et de surveillance financière au sein de l'Etat. C'est un des facteurs critiques qui assurera le succès de ce projet.

L'analyse des processus montre qu'il est possible d'ordonner le cycle de vie de la gestion et du contrôle des finances cantonales sur un axe central évoluant en trois étapes que sont l'octroi du budget, son exploitation et le bouclage des comptes qui est la boucle de rétroactivité du système (schéma no 1). Une fois ce travail d'analyse terminé, il est possible de situer chacun des acteurs à partir de cet axe en fonction d'une échelle qui va de l'opérationnel au stratégique, du particulier au général selon que le système est examiné en fonction de ce pourquoi il est conçu, le "FAIRE" (schéma no 2), ou du point de vue de la régularité de son fonctionnement, le "CONTRÔLER" (schéma no 3). C'est dans ce dernier environnement que s'inscrit la Cour des comptes.

Schéma no 1 organique des processus financiers et de leur contrôle

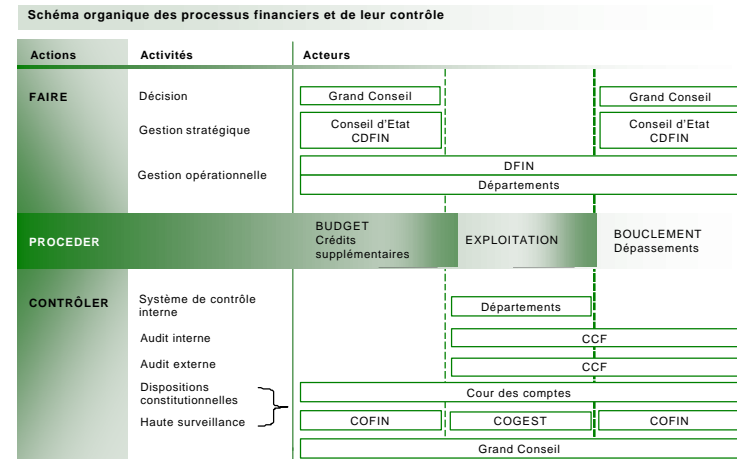


Schéma no 2 « FAIRE »

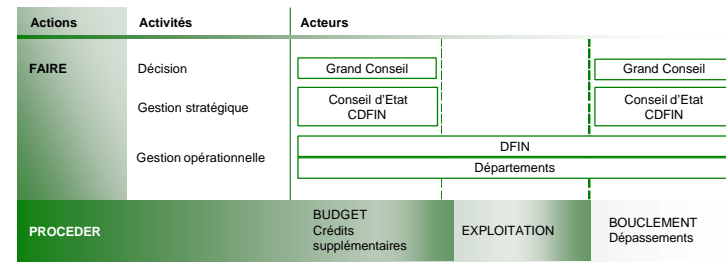
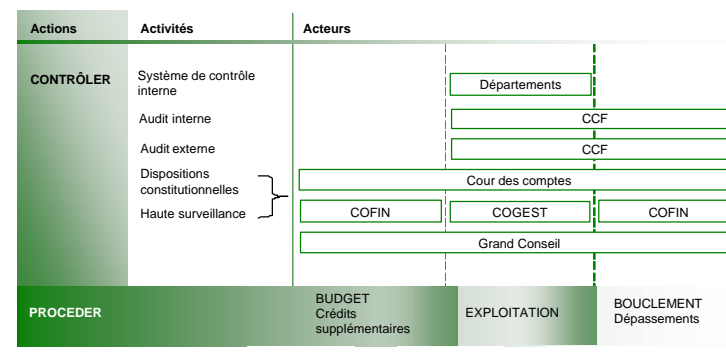


Schéma no 3 « CONTRÔLER »



2.7.2 Départements

Conformément à la loi sur les finances, les départements sont en premier lieu responsables de l'exécution correcte de cette loi en leur sein. Ils assurent la transmission des données financières au Département en charge des finances. Ils doivent également mettre en place un système de contrôle interne qui est essentiel au bon fonctionnement des dispositifs de contrôle et de surveillances financiers au sein de l'Etat.

Le système de contrôle interne (SCI) recouvre l'ensemble des procédures, méthodes et mesures mises en place par le Conseil d'Etat, la direction d'un département ou d'un service, qui ont pour but d'assurer un déroulement correct de l'activité financière de l'entité concernée (description de fonctions, délégations de compétences et systèmes de visas, etc.) afin d'éviter des erreurs, négligences ou délits.

Le contrôle interne (SCI) ne peut être attribué à une fonction particulière, comme la doctrine le laissait encore supposer il y a quelques années. C'est une activité indispensable au bon fonctionnement de toute administration qu'elle soit publique ou privée. C'est une discipline qui doit être intégrée dans toute démarche managériale. Le fait qu'un responsable appartienne à la fonction publique ne le dispense pas de pratiquer et de respecter les principes d'un sain contrôle interne tel que défini ci-dessus. Cette définition prouve à l'évidence son adaptabilité aux impératifs d'une saine gestion de l'argent public.

Le SCI vise également à vérifier que chaque dépense engagée par l'administration est conforme à l'ensemble des principes et règles comptables à l'Etat

Il est à noter cependant que certains départements sont chargés de surveillance spécifique, découlant de lois fédérales ou cantonales. Il est apparu nécessaire de décrire leurs activités dans le cadre de ce projet afin d'éviter toute confusion avec les autres entités plus particulièrement concernées par ce projet de loi.

A. Autorité de surveillances des fondations

L'Autorité de surveillance des fondations (ASF), rattachée au Département des finances, a pour tâche de faire respecter les lois sur les fondations et la prévoyance, de vérifier la conformité des dispositions réglementaires, de surveiller les activités des fondations et d'examiner les risques financiers. Elle intervient *a posteriori* et la nature de ses contrôles est répressive.

S'il est vrai que certaines fondations, notamment celles qui sont délégataires de tâches publiques ou qui reçoivent des deniers publics, pourraient être à la fois soumises aux contrôles de l'ASF, du CCF et de la Cour des comptes, cette

dernière est dépourvue de tout pouvoir décisionnel ou juridictionnel. Elle ne peut dès lors prendre aucune mesure à l'encontre, par exemple, des organes de la fondation ; sa seule compétence consiste à insérer des observations dans son rapport. Il se peut néanmoins que l'ASF, sur la base des constatations de la Cour des comptes, prenne les mesures relevant de sa compétence. Il résulte de ce qui précède que les missions de la Cour des comptes et de l'ASF sont clairement déterminées et ne peuvent entrer en conflit.

B. Cour des comptes – Autorité cantonale de surveillance des finances communales

Conformément à l'article 140 Cst-VD, les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat. Cette surveillance, qui s'exerce notamment en matière financière (articles 137 et ss de la loi du 28 février 1956 sur les communes, LC, RSV 175.11 ; règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes, RCom, RSV 175.31.1), a été étendue aux fractions de communes, fédérations de communes et agglomérations, par modification de la LC acceptée par le Grand Conseil, le 3 mai 2005.

La surveillance des communes est assurée par l'Autorité cantonale de surveillance des finances communales (ASFICO), rattachée au DIRE, qui est notamment chargée de faire respecter les lois ayant trait aux finances communales, de surveiller les activités financières des communes et d'examiner les risques financiers à l'aide d'un observatoire financier Etat / Communes. L'ASFICO est amenée à contrôler les budgets et les comptes des communes, anticiper et gérer les risques financiers globaux et analyser les résultats financiers des communes vaudoises. Les préfets sont également impliqués dans l'exercice de la surveillance financière des communes (cf. notamment les articles 141 et 148 LC).

L'ASFICO exerce le contrôle des comptes communaux selon des critères bien définis, alors la Cour des comptes ne procède qu'aux contrôles qu'elle juge nécessaires conformément à ses attributions. Les contrôles de la Cour des comptes se font soit par le biais de contrôles directs des comptes des communes ou par l'analyse des rapports d'organes de révision, dont les communes doivent se doter lorsque certaines conditions sont remplies (articles 35 RCom). En cela, son activité se distingue de celle de l'ASFICO, dont la surveillance financière est par définition exhaustive. De plus, la Cour des comptes, dépourvue de tout pouvoir décisionnel ou juridictionnel, s'exprime par le biais de ses rapports ; cela constitue également une différence majeure par rapport à l'ASFICO qui peut prendre des mesures à l'encontre des communes.

Ces deux moyens de surveillance ne doivent toutefois pas conduire à des doublons, raison pour laquelle une coordination entre l'ASFICO et la Cour des comptes devra être assurée lorsque cette dernière envisage d'effectuer un contrôle dans une commune ou dans les collaborations communales prévues par la loi. Cette coordination peut être assurée non seulement par des séances de travail, mais également par l'échange de tout document qui pourrait être utile aux missions des deux entités. Dès lors qu'elle connaît la nature des contrôles effectués par l'ASFICO, la Cour des comptes pourra s'appuyer sur les rapports émis par cette autorité dans le cadre de son activité. Elle prendra toutefois garde à ne pas publier des informations qui ne pourraient l'être en raison d'intérêts publics ou privés prépondérants.

2.7.3 Contrôle cantonal des finances

Dans la configuration proposée, le Contrôle cantonal des finances assume les responsabilités de l'audit du système que, ce soit l'audit interne ou externe.

Audit en général

L'audit est une activité tendant à rassembler des informations en vue d'émettre un jugement, à comparer une situation avec une norme, une disposition légale. La tâche première consiste à apprécier les objets vérifiés, à décrire le résultat de la vérification et, le cas échéant, à émettre des recommandations.

Audit interne

L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations. En ce sens, il contribue à créer de la valeur ajoutée.

L'audit interne est une activité de contrôle et de conseil qui permet d'améliorer le fonctionnement et la performance d'une organisation. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en vérifiant et attestant son système de contrôle interne, en analysant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

L'audit interne permet d'identifier des situations à risques, des erreurs ou des délits (contrôle préventif) et de mener des investigations pour éclairer une situation complexe, notamment en cas de fraude ou de dysfonctionnement (contrôle détectif).

Audit externe

L'audit externe a pour but la délivrance d'une attestation de la conformité des comptes annuels sous l'angle de la régularité et de la légalité.

2.7.4 Cour des comptes

La Constitution vaudoise introduit une notion qui est particulière au contrôle et à la surveillance des administrations publiques par la création de la Cour des comptes. Dès lors, il lui est laissé une certaine latitude pour définir son programme de travail, ceci en tenant compte des périmètres de contrôle d'autres entités en charge du contrôle et de la surveillance des activités financières de l'Etat. Comme mentionné à l'article 25 du présent projet de loi, la Cour des comptes effectue ses contrôles sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité. Eu égard aux raisons qui ont poussé le constituant à instituer, dans la Constitution, une Cour des comptes, soit le désir d'avoir un contrôle indépendant sur tout denier dépensé par l'Etat, c'est ce dernier critère, soit celui de l'efficacité, qui sera prépondérant dans le cadre de l'accomplissement des contrôles de la Cour des comptes.

2.7.5 Grand Conseil

L'article 107 Cst-VD postule que le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat, ainsi que sur la gestion du Tribunal cantonal. Il se prononce annuellement sur la gestion de l'Etat et peut décider à tout moment d'enquêter sur un point particulier de l'activité du Conseil d'Etat. La haute surveillance du Grand Conseil sur la gestion des finances de l'Etat est rappelée à l'article 9 alinéa 1 LFin. Pour se faire, le Grand Conseil dispose de Commissions permanentes que sont la Commission de gestion (COGES), la Commission des finances (COFIN) et la Commission du système d'information (CSI). En outre, il peut instituer une Commission d'enquête parlementaire (CEP) si des événements de grandes portées exigent une clarification particulière.

En matière de surveillance, les tâches de la COGES, COFIN et CSI peuvent être résumées comme suit :

COGES	COFIN	CSI
<ul style="list-style-type: none">• examine la gestion de l'Etat• contrôle l'efficacité de l'administration cantonale vaudoise	<ul style="list-style-type: none">• rapporte sur le budget et les comptes de l'Etat• rapporte sur la planification	<ul style="list-style-type: none">• rapporte sur les projets soumis à la décision du Grand Conseil et touchant le système

cantonale vaudoise et des mesures qu'elle a prises	planification financière	d'information <ul style="list-style-type: none">peut investiguer dans les domaines touchant le système d'information
--	-----------------------------	---

Ces Commissions peuvent procéder, dans le cadre de leur mandat, à toutes investigations utiles ; elles disposent en outre de la faculté de mandater directement le CCF (articles 60 alinéa 2 LGC et 70 alinéa 1 lit. b LGC).

Quant à leur périmètre de contrôle, il s'étend à tous les départements, services et établissements administrés par l'Etat. La nouvelle loi sur les subventions, adoptée par le Grand Conseil le 22 février 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, élargit le champ d'investigation de la COGES et de la COFIN aux bénéficiaires de subventions (article 60 al. 1 bis LGC).

Quant à la CEP, elle n'est instituée que si des faits exceptionnels le requièrent ; son activité entraîne la cessation des activités des autres Commissions (article 92 LGC) ; ses moyens sont considérables, puisqu'elle peut demander des renseignements écrits ou oraux à des services administratifs, des membres des autorités, des collaborateurs de l'ACV et des particuliers, ordonner l'audition formelle de témoins et interroger toute autre personne utile, exiger de chacun la production de documents qu'il détient, y compris les documents de l'administration cantonale et du CE, quels qu'ils soient, ainsi que des dossiers administratifs des autorités judiciaires, faire appel à des experts et procéder à des inspections des lieux (article 95 LGC).

La comparaison des compétences du Grand Conseil, en particulier des COGES, COFIN, CSI et CEP, et de la Cour des comptes révèle qu'il n'est pas exclu qu'ils soient amenés à contrôler les mêmes faits, auprès des mêmes entités. La loi prévoit donc des garde-fous afin d'éviter le cumul des contrôles dans le cas où le Grand Conseil confie un mandat à la Cour des comptes (article 26). Dans les cas où la Cour des comptes envisageait d'effectuer un contrôle sur la base de son plan de travail, c'est à elle qu'il reviendra de se renseigner sur l'existence d'un éventuel contrôle de la part des Commissions précitées.

2.7.6 *Contrôle de gestion*

Le contrôle de gestion, afin de répondre au principe d'efficacité, s'assure que les ressources obtenues sont utilisées de manière économe, la relation entre le coût

et l'utilité est avantageuse (efficience), les dépenses consenties ont l'effet escompté. Il s'inspire des principes suivants :

- principe de la légalité : chaque dépense et chaque recette doivent être conformes aux lois et réglementations qui les régissent. Les décisions qui s'y rapportent doivent respecter la procédure fixée par la loi ;
- principe de l'équilibre budgétaire : l'Etat est responsable de la conduite d'une politique de stabilisation ;
- principe de l'emploi économe des moyens : avant d'engager les moyens financiers nécessaires à l'exécution raisonnable et indispensable d'activités publiques, différentes alternatives doivent être étudiées afin de déceler celle qui sera la moins onéreuse ;
- principe de l'emploi judicieux des moyens : l'emploi des moyens doit être le plus réduit possible pour atteindre les buts visés.

Le contrôle de gestion doit tendre à une évaluation des politiques publiques.

L'interprétation des résultats découlant de la comptabilité (controlling) permet de fournir à la direction responsable, sous une forme compréhensible et appropriée, les informations nécessaires à la prise de décisions. Les mesures et instruments mis en place par le contrôle de gestion doivent permettre de vérifier si les objectifs fixés ont été atteints.

3. STRUCTURE DU PROJET

3.1 Loi ad hoc ou loi sur la surveillance financière

L'élaboration de la loi sur la Cour des comptes entraînant la modification simultanée des dispositions légales relatives au CCF, deux variantes se présentaient. La première consistait à traiter en une seule loi le contrôle des finances publiques, qui aurait dès lors renfermé à la fois des dispositions relatives à la Cour des comptes et au CCF. La deuxième variante revenait à élaborer une loi sur la Cour des comptes, le CCF restant régi par la loi sur les finances. La Cour des comptes est une nouvelle institution ancrée dans la Constitution du 14 avril 2003 ; elle est indépendante ; pour ce motif, il se justifie d'élaborer une loi spéciale pour mettre en place la Cour des comptes. Quant au CCF, il continuera à être régi par la loi sur les finances.

3.2 Renvois aux dispositions de la loi d'organisation judiciaire

Bien que la Cour des comptes ne constitue pas un quatrième pouvoir, les membres de cette dernière sont des magistrats (rapport de la commission 2 à

l'Assemblée constituante du 30 juin 2000, p. 24 ; bulletin de séance n° 38 du 4 mai 2001, p. 61). Par conséquent, et nonobstant le fait que la Cour des comptes soit dépourvue de tout pouvoir juridictionnel, l'opportunité d'appliquer, par analogie, les dispositions de la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire (LOJV, RSV 173.01) a été examinée. Or, compte tenu de la réforme judiciaire en cours, le Conseil d'Etat a choisi de n'effectuer un renvoi global aux dispositions de la LOJV qu'en matière disciplinaire. Pour le reste, le présent projet reprend, intégralement ou partiellement, des articles de la LOJV.

3.3 Elaboration de la loi

Préalablement à l'élaboration du projet de loi sur la Cour des comptes, le Département des finances a procédé à une première consultation des départements, afin de leur soumettre les lignes directrices du projet. Un groupe de travail, présidé par le chef du Département des finances, a ensuite été constitué. Ce groupe était composé d'anciens constituants, de personnalités politiques, ainsi que de spécialistes en finances publiques et privées, soit des personnes suivantes : Madame Yvette Jaggi, Messieurs Philippe Biéler, Marcel Blanc, Gérard Bühlmann, Blaise Goetschin, François Payot, Francis Randin et Michel Wehrli. Le groupe de travail a bénéficié de l'appui technique du Secrétariat général du Département des finances et du Service de justice, de l'intérieur et des cultes. Le CCF a été associé au projet tel qu'il est présenté, ayant participé, avec le Service d'analyse et de gestion financières, à sa modification suite au retour de consultation.

4. STATUT, ORGANISATION ET MISSIONS DE LA COUR DES COMPTES

4.1 Statut de la Cour des comptes

En vertu de l'article 166 alinéa 2 Cst-VD, la Cour des comptes est un organe indépendant. La fonction des cinq membres qui la composent est incompatible avec celle des membres du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, d'une autorité judiciaire ou de médiatrice ou de médiateur (article 90 Cst-VD).

Cette indépendance, qui constitue la principale caractéristique de la Cour des comptes vaudoise, différencie cette dernière du CCF, qui, bien qu'organisé comme un service autonome et effectuant ses tâches de manière indépendante, reste administrativement rattaché au Département des finances (article 55 LFin).

L'indépendance de la Cour des comptes se décline principalement au niveau de la nomination de ses membres, qui est effectuée par le Grand Conseil sur préavis de la Commission de présentation, de la durée des mandats des

membres qui la composent, qui est de six ans, durée non calquée sur celle des autres membres des organes de l'Etat, qui est de cinq ans, ainsi que sur le plan de travail, qu'elle établit elle-même (article 166 alinéas 1 et 3 Cst-VD). Nonobstant son indépendance, la Cour des comptes ne constitue toutefois pas un quatrième pouvoir.

4.2 Membres de la Cour des comptes

Les membres de la Cour des comptes sont désignés par le Grand Conseil, sur préavis de la Commission de présentation (article 166 alinéa 1 Cst-VD). La Commission de présentation, désignée par le Grand Conseil, est composée de députés et d'experts indépendants (article 131 Cst-VD). Initialement instituée pour préavis la désignation des juges cantonaux, la Commission de présentation donne ainsi également son préavis pour la désignation des membres de la Cour des comptes, suite à un amendement adopté par l'Assemblée constituante (bulletin de séance n° 38 du 4 mai 2001, p. 62).

Pour assurer la mission confiée à la Cour des comptes, ses membres doivent être dotés de compétences techniques et scientifiques, compétences qui revêtent une importance compte tenu des tâches qu'ils auront à accomplir. La Commission de présentation sera donc chargée de vérifier si les candidats à la Cour des comptes réunissent les qualifications posées par le projet de loi.

Les cinq membres de la Cour des comptes bénéficient d'un traitement analogue à celui versé à certains magistrats vaudois ; il sera fixé par un décret. Ce traitement qui correspond par ailleurs à la rémunération moyenne versée aux membres de la direction des entités chargées de la surveillance des finances dans le secteur public. L'analogie avec les juges du Tribunal cantonal n'est en revanche pas reprise en ce qui concerne l'affiliation à la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV). En effet, ces derniers ne sont pas affiliés à la CPEV, contrairement aux juges du Tribunal administratif. Ce système pourrait cependant changer dans le cadre de la fusion du Tribunal administratif et du Tribunal cantonal, prévue pour le 1^{er} juillet 2007. Par conséquent, les cinq membres de la Cour des comptes sont affiliés à la CPEV, jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme du statut des juges cantonaux.

S'agissant des collaborateurs de la Cour des comptes, ils sont soumis aux règles de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD, RSV 172.31) et sont, de ce fait, affiliés à la CPEV.

4.3 Organisation

En tant qu'autorité indépendante et autonome, la Cour des comptes édicte son règlement d'organisation. Ce règlement définit notamment l'organigramme de

la Cour des comptes, ainsi que les règles relatives à la présidence de l'institution, à son organisation interne et aux tâches qui lui sont attribuées.

Le Conseil d'Etat a en effet renoncé à imposer un organigramme, même minimal, dans le présent projet de loi, contrairement par exemple à ce qui est prévu pour le Tribunal cantonal par la LOJV qui, bien que renvoyant au règlement pour les questions des attributions de la Cour plénière (article 71 LOJV), prescrit que la Cour plénière élit le président et le vice-président du Tribunal cantonal, et que cette élection a lieu au début de la législature (articles 69 et 70 LOJV). La tâche d'édicter le règlement de la Cour des comptes incombe donc aux premiers membres de celle-ci.

Les cinq membres de la Cour des comptes, imposés par la Constitution, pourraient être secondés par des adjoints et des collaborateurs. Un secrétariat devrait également être prévu. La Cour des comptes serait ainsi composée d'environ 10 postes de travail à plein temps (ETP), y compris les 5 membres.

L'entrée en fonction des magistrats et collaborateurs de la Cour des comptes se fera progressivement, au cours des premières années de fonctionnement de la Cour des comptes. Devront tout d'abord être nommés les membres de la Cour des comptes, qui engageront par la suite les collaborateurs nécessaires à l'exécution des tâches attribuées à la Cour des comptes.

4.4 Attributions

Conformément à la Constitution, la Cour des comptes assure le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la loi ainsi que de l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité. Son contrôle ne s'étend toutefois pas à la légitimité de la dépense.

La Cour des comptes effectue en principe ses contrôles selon le plan de travail qu'elle établit. Elle peut donc également décider de se saisir d'un objet sortant de son plan de travail. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle peut être mandatée par le Grand Conseil (article 166 alinéa 3 2^{ème} phrase Cst-VD ; voir également bulletin de séance n° 38 du 4 mai 2001, p. 61). Ainsi, les Commissions du Grand Conseil, qu'elles soient permanentes (comme par exemple les Commissions de gestion, des finances et du système d'information) ou non (Commission d'enquête parlementaire) ne pourront pas confier de mandat à la Cour des comptes. Le caractère exceptionnel de la saisine de la Cour des comptes par le parlement s'oppose en effet à ce que ses Commissions, même permanentes, puissent la mandater. Elles devront ainsi compter sur leurs propres moyens pour effectuer leurs contrôles ; elles pourront toutefois, si

nécessaire et moyennant l'allocation des moyens y relatifs, confier certains mandats au CCF. Elles demeurent également libres de proposer au Grand Conseil, le cas échéant, de confier un mandat à la Cour des comptes.

Le constituant a expressément renoncé à permettre au Conseil d'Etat d'avoir la faculté de mandater la Cour des comptes (bulletin de séance n° 38 du 4 mai 2001, pp. 62 et 73). Le projet de loi réserve cependant au Conseil d'Etat la faculté de proposer à la Cour des comptes d'effectuer un contrôle sur un fait relevant de ses attributions ; cette faculté est également réservée aux privés (bulletin de séance n° 38 du 4 mai 2001, p. 61). S'agissant de ces derniers, la condition posée par l'avant-projet, soit la domiciliation ou l'exercice d'une activité lucrative sur terre vaudoise, a été supprimée. La Cour des comptes, qui est libre de donner suite à ces propositions ou signalements, déterminera dans son règlement d'organisation quelles seront les suites à y donner.

Pour effectuer ses contrôles, le point de savoir s'il était opportun de réserver à la Cour des comptes des pouvoirs d'investigations analogues à ceux d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) a été discuté. Le champ d'investigation de la CEP est plus étendu que celui, par exemple, du CCF, dans la mesure où celle-ci peut ordonner l'audition formelle de témoins ou de toute autre personne utile (article 95 alinéa 1 lettre b LGC). Or la CEP n'a pas la même fonction que la Cour des comptes : elle n'est instituée que pour les cas exceptionnels et son mandat est défini de manière précise par le Grand Conseil, ce qui n'est pas le cas pour la Cour des comptes, qui effectue la majorité de ses contrôles sur la base de son plan de travail. Pour ces raisons, l'obligation de renseigner la Cour des comptes et de collaborer avec cette dernière a été calquée sur celle du CCF (article 60 LFin).

4.5 Champ de contrôle

En ce qui concerne le champ de contrôle de la Cour des comptes, la Constitution renvoie à la loi (article 166 alinéa 2 Cst-VD). Les travaux préparatoires apportent toutefois des précisions sur l'intention du constituant, en particulier le rapport de la commission thématique n° 2, qui est à l'origine de la Cour des comptes et qui indique que le champ d'investigation de celle-ci s'étend à toutes les collectivités publiques (Etat, communes, groupements et associations de communes,...), aux institutions publiques (ECA, Hospices cantonaux, ...) et à celles bénéficiant de l'argent public par exemple sous forme de subventions (rapport de la commission thématique n° 2 du 30 juin 2000, p. 24). Ce champ de contrôle a été repris dans le Commentaire de la Constitution, ratifié par l'Assemblée constituante le 17 mai 2002. Le terme « institutions publiques » recouvre les établissements de droit public et les collectivités

publics. Le terme « collectivités publiques » ou « corporations de droit public », recouvre un groupement de personnes organisé corporativement en une unité juridique distincte, qui poursuit de façon durable un but d'intérêt général. Les établissements de droit public se définissent comme un ensemble de biens et de moyens constitués en une unité juridique distincte et affectés de façon durable à la poursuite d'un but d'intérêt public et qui sont fondés par une loi formelle, et les fondations de droit public, dont la structure est identique à la fondation de droit privé mais qui est créée par une loi et poursuit un but d'intérêt général. Parmi les établissements de droit public figurent par exemple les Retraites populaires, la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud, l'Université de Lausanne, l'ECA. Quant aux Hospices cantonaux, ils ne sont pas un établissement de droit public, mais sont rattachés au Département de la santé et de l'action sociale, dont ils constituent l'un des services.

Seront ainsi soumis aux contrôles de la Cour des comptes non seulement toute l'administration cantonale, ses services et ses offices, ainsi que le Parlement et ses services, le Tribunal cantonal, ses tribunaux et ses offices, mais également les communes et toutes les formes d'associations de communes. Dans la mesure où les contrôles portent également sur l'utilisation des deniers publics, les institutions recevant des aides financières de l'Etat ou celles à qui il confie l'exécution de tâches d'intérêt public entrent également dans le périmètre de contrôle de la Cour des comptes.

Entrent ainsi dans le champ d'investigation de la Cour des comptes des entités qui font déjà l'objet de contrôles ou de surveillance, que ce soit en vertu de dispositions légales fédérales (par exemple Code civil suisse, Code des obligations) ou cantonales (LC, loi sur l'Université, etc). La création de la Cour des comptes constitue un échelon de plus dans les contrôles auxquels sont soumises ou peuvent être soumises ces entités ; conformément aux principes applicables en matière de révision, la Cour des comptes utilise les rapports établis par les réviseurs et autres contrôleurs, comme le fait d'ailleurs aujourd'hui le CCF. Cela ne dispense cependant ni le CCF, ni la Cour des comptes, de procéder eux-mêmes à des contrôles.

4.6 Rapports

Dépourvue de pouvoir juridictionnel, la Cour des comptes s'exprime par le biais de ses rapports. Les rapports rendus par la Cour des comptes sont publiés, dans la mesure où aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose (article 166 alinéa 4 Cst-VD). Des discussions nourries ont eu lieu sur la notion d'intérêt public ou privé prépondérant, notamment au sein de l'Assemblée constituante. Celle-ci, à une large majorité, a rejeté un amendement tendant à

supprimer la référence à l'« *intérêt public prépondérant* », proposée par la minorité de la commission, qui estimait notamment que l'intérêt public prépondérant était l'information de la population et que, en vertu de son indépendance, la Cour des comptes devait être en mesure de publier des informations, même si elles étaient sensibles (rapport de minorité de la commission 2 à l'Assemblée constituante, p. 30 ; bulletin de séance n° 38 du 4 mai 2001, p. 74). En revanche, la réserve de l'intérêt privé n'a pas fait l'objet de discussion, l'Assemblée constituante considérant, entre autres, que la personne mise en cause par un rapport devait pouvoir prendre connaissance des reproches qui lui étaient adressés et se prononcer à leur sujet si elle le désirait (rapport de la commission thématique n°2, p. 25 ; Commentaire de la Constitution, p. 38).

Le principe de la transparence de l'activité de l'Etat est désormais ancré dans la nouvelle Constitution cantonale comme principe général (article 7, alinéa 2 dernière phrase Cst-VD). En outre, le droit de consulter les documents officiels fait partie des droits fondamentaux inscrits dans le texte fondamental (article 17 alinéa 2 lettre c Cst-VD, qui prescrit que les libertés d'opinion et d'information sont garanties et qu'elles comprennent, notamment, le droit de consulter les documents officiels, dans la mesure où aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose) ; enfin, le titre III de la Constitution, qui traite des tâches et responsabilité de l'Etat et des communes, prescrit que l'Etat et les communes informent la population de leurs activités selon le principe de la transparence (article 41 Cst-VD).

La transparence des activités des autorités de l'Etat est régie par la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo, RSV 170.21). Cette loi s'applique au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et à son administration, à l'Ordre judiciaire, aux communes, ainsi qu'aux entités désignées par le Conseil d'Etat (article 2 LInfo).

Bien que la Cour des comptes soit une entité investie d'une tâche publique, les règles applicables en matière de publication des rapports font l'objet d'une règle constitutionnelle spécifique. Aussi la présente loi constitue-t-elle une loi spéciale dérogeant à la LInfo.

Le Conseil d'Etat a cependant décidé de renoncer à élaborer, dans le présent projet de loi, des règles spécifiques relatives à la publication des rapports, qui dérogeraient à la LInfo, ou en préciseraient la portée, et laisse aux membres de la Cour des comptes le soin de le faire dans le règlement d'organisation.

Ils seront dès lors libres de s'inspirer de la LInfo, en particulier des dispositions ayant trait à la notion d'intérêts publics ou privés prépondérants, énumérés aux articles 16 et suivants LInfo. Parmi les cas dans lesquels l'intérêt public prépondérant s'oppose à la publication ou la transmission de documents, la

L'Info retient ceux qui suivent (article 16) : lorsqu'ils sont propres à perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités ; lorsqu'une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre public ; lorsque le travail occasionné serait manifestement disproportionné ; dans les cas où les relations avec d'autres entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible. Entrent dans le cadre des intérêts privés prépondérants : la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée ; la protection de la personnalité dans des procédures en cours devant les autorités ; le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi. La L'Info réserve expressément, à son article 15, les dispositions d'autres lois qui restreignent ou excluent la transmission d'informations ou l'accès à des documents officiels, y compris les dispositions protégeant le droit d'auteur.

Cela étant, les règles unanimement admises en matière de protection de la personnalité, du secret commercial et du secret professionnel seront respectées.

Comme indiqué ci-dessus, la Cour des comptes exerce son autorité par le biais de ses rapports ; elle ne dispose d'aucun pouvoir, notamment juridictionnel, qui lui permettrait de prendre elle-même des sanctions sur la base de ses contrôles. Les recommandations émises par la Cour des comptes ne sont dès lors pas contraignantes pour les autorités concernées, qui sont par conséquent libres de les suivre ou non. Les autorités qui passeraient outre les recommandations de la Cour des comptes pourraient toutefois s'exposer à des conséquences politiques.

4.7 Dénonciation au juge pénal

La Constitution ne règle pas la question de la faculté des membres de la Cour des comptes de dénoncer un cas au juge pénal. La résolution de cette question a été laissée au législateur, conformément au vœu du constituant (bulletin de séance n° 38 du 4 mai 2001, pp. 61 et 65).

S'agissant du CCF, la compétence de dénoncer au juge pénal une irrégularité a été abrogée par la nouvelle loi sur les finances : l'article 61 alinéa 6 LFin prévoit en effet, en lieu et place de la dénonciation au juge, un avis à l'autorité compétente.

Cette règle doit également être appliquée à la Cour des comptes ; c'est pourquoi le présent projet prévoit que, en cas de soupçon d'une irrégularité à caractère pénal, la Cour des comptes l'annonce à l'autorité qui, au sein de l'entité contrôlée, est compétente pour dénoncer le cas au juge pénal. Il reviendra dès lors à cette dernière d'entreprendre toutes les mesures utiles, et non à la Cour des comptes, qui ne peut pas dénoncer directement des irrégularités au juge pénal.

4.8 Modification des dispositions légales régissant le Contrôle cantonal des finances

L'article 179 chiffre 7 Cst-VD dispose que, parallèlement à la création de la Cour des comptes, le mandat et les compétences du CCF doivent être adaptés.

Il a été décidé de modifier les dispositions de la loi sur les finances régissant le CCF. Certains changements ont d'ailleurs déjà été effectués dans le cadre du projet de révision totale de la loi sur les finances adopté par le Conseil d'Etat le 7 juillet 2004 (EMPL 202, P.L. 26-27/04 ; R. 20-23/04) ; il s'agit notamment des dispositions relatives à l'établissement des rapports du CCF et aux dénonciations au juge pénal. Cela étant, le Conseil d'Etat avait expressément renoncé à opérer à de plus profondes modifications, estimant plus opportun de le faire simultanément à la loi sur la Cour des comptes.

Le CCF restera investi de tâches relevant de l'audit externe, de l'audit interne et du contrôle des systèmes de contrôles internes. L'audit interne doit générer une plus-value et apporter une valeur ajoutée à l'Etat. Cet objectif ne peut être atteint qu'en définissant de manière précise les compétences de l'audit interne, et en fixant des objectifs clairs à l'instance qui en est chargée. La mission de l'audit interne doit notamment être orientée sur les besoins de la gestion, en se focalisant notamment sur les destinataires des prestations. Le CCF demeurera à disposition du Conseil d'Etat, ainsi que des Commissions de gestion, des finances et du système d'information du Grand Conseil, dans l'exercice de leur haute surveillance sur le gouvernement, l'administration et les tribunaux, ainsi que pour les mandats spéciaux. S'agissant des mandats de la Confédération, ils restent dans la compétence du CCF, dans la mesure où le constituant a réservé la faculté de mandater la Cour des comptes au Grand Conseil exclusivement. Lors des consultations sur les lignes directrices de la Cour des comptes, ainsi qu'au cours de l'élaboration du présent projet de loi, il a été décidé de rattacher le CCF au département présidentiel, dès l'institution de celui-ci, prévue en 2007. Jusqu'à cette date, le CCF restera administrativement rattaché au Département des finances.

Comme indiqué ci-dessus, il se peut que, dans le cadre de leurs missions respectives, la Cour des comptes et le CCF procèdent à des contrôles identiques auprès des mêmes institutions. C'est pourquoi, afin de limiter les risques de doublons, la coordination prévue dans le présent projet de loi entre le CCF et la Cour des comptes est rappelée dans la loi sur les finances.

Pour le surplus, les dispositions légales applicables au CCF demeurent inchangées. Il garde la totalité de ses attributions, de ses missions et de son périmètre de contrôle.

Par contre, il convient de rappeler que la Cour des comptes pourra confier des mandats au CCF, avec l'accord du Conseil d'Etat, qui requiert l'avis du CCF. Cette nouvelle attribution, de même que l'augmentation constante de missions de contrôle confiées par la Confédération, sans financement particulier, constituent pour le CCF des tâches nouvelles qui devront être assurées en plus de celles découlant de son programme de travail. L'effectif actuel du CCF, qui compte 18 Equivalents Temps Plein (ETP), doit donc être maintenu.

4.9 Modification de la loi sur le Grand Conseil

L'article 166 alinéa 1 Cst-VD, deuxième phrase, prévoit que les membres de la Cour des comptes sont élus par le Grand Conseil, sur préavis de la Commission de présentation. Cette Commission de présentation est composée de députés et d'experts indépendants (article 131 alinéa 2 Cst-VD) ; elle a également pour tâche de préavisier, à l'attention du Grand Conseil, l'élection des juges et juges suppléants du Tribunal cantonal.

La Commission de présentation doit être régie par des dispositions de la LGC. Cette loi est en révision totale en vue de la prochaine législature : un avant-projet a été mis en consultation le 19 décembre 2005. Dès lors que la mise en consultation de l'avant-projet de loi sur la Cour des comptes intervient avant la nouvelle LGC, les règles instituant la Commission de présentation sont mises en consultation simultanément puisque la Commission doit également préavisier à l'élection des membres de la Cour des comptes. Par la suite, ces dispositions seront reprises dans le projet de révision totale de LGC ; elles entreront en vigueur de manière anticipée afin de permettre l'élection des membres de la Cour des comptes fin 2006.

5. LOI SUR LA COUR DES COMPTES – COMMENTAIRE PAR ARTICLE

5.1 Dispositions générales

Article 1 - Objet

Comme indiqué ci-dessus, la loi sur la Cour des comptes est exclusivement dédiée à l'organisation de celle-ci, ainsi qu'aux règles applicables à ses activités.

Article 2 - Mission

L'article 2 ne correspond pas tout à fait à la disposition constitutionnelle, dans la mesure où l'indépendance de la Cour des comptes fait l'objet d'un alinéa

spécifique. L'accent est donc mis sur l'indépendance et l'autonomie de la Cour des comptes, qui sous-tend son organisation et ses activités.

5.2 Organisation

Article 3 – Composition

La Constitution cantonale fixe le nombre de membres siégeant à la Cour des comptes et stipule qu'ils ne peuvent être réélus qu'une seule fois (article 166 alinéa 1 Cst-VD).

Le constituant a expressément voulu distinguer la période pour laquelle les membres de la Cour des comptes sont élus de la durée de la législature (Commentaire de la Constitution, ad. article 166). En revanche, aucune indication ne ressort des débats s'agissant de cette durée : doit-elle être considérée comme une législature, ce qui entraînerait une élection, respectivement une réélection des membres de la Cour des comptes à la fin de chaque période, même pour les membres qui auraient été élus en cours de période ? Ou cette période vise-t-elle plutôt la durée du mandat des membres de la Cour des comptes ?

Cette question a des conséquences importantes dans la mesure où les membres de la Cour des comptes ne peuvent être réélus qu'une seule fois, contrairement à ce que prévoit, par exemple, la LOJV pour les juges et juges suppléants du Tribunal cantonal. Dans ces circonstances, le fait de prévoir une réélection à la fin de chaque période de six ans signifierait qu'un membre de la Cour des comptes, qui aurait été élu au cours de la période, ne pourrait siéger pendant les 12 ans correspondant aux deux périodes de 6 ans. Ainsi, des candidats pourraient refuser d'être élus pour le solde de la période en cours, afin de pouvoir bénéficier des deux périodes précitées.

Afin, d'une part, de ne pas devoir renoncer à des candidats réunissant les conditions d'éligibilité posées par la loi, mais refusant d'être élus pour la fin d'une période, et, d'autre part, d'éviter que, pour ces mêmes raisons, des vacances ne se produisent en fin de période, le Conseil d'Etat a prévu que les membres de la Cour des comptes étaient élus pour une durée de six ans.

Cette solution présente enfin l'avantage d'assurer au sein de la Cour des comptes une continuité, ce qui n'aurait pas été le cas si le renouvellement en bloc de ses membres avait lieu tous les six ans.

Article 4 – Conditions : conditions générales

Le projet de loi distingue entre les conditions générales, la limite d'âge et les conditions particulières applicables à l'élection des membres de la Cour des comptes.

Les conditions générales posées à l'*article 4* correspondent à celles posées à l'article 16 alinéas 1 et 2 LOJV ; le domicile dans le canton de Vaud devra être maintenu tout au long du mandat du membre de la Cour des comptes.

Article 5 – Conditions : limite d'âge

Le projet de loi pose également une condition relative à la limite d'âge des membres de la Cour des comptes. Les règles de la LOJV (article 48) concernant la limite d'âge n'ont pas été reprises. En effet, eu égard aux critères de choix des membres de la Cour des comptes, il n'est pas apparu opportun de fixer à 65 ans la limite d'âge des membres de la Cour des comptes, car cela aurait constitué un désavantage pour les candidats qui, bien que réunissant les conditions d'élection, n'auraient pas pu l'être au seul motif d'être à la retraite. En effet, les conditions de nomination des membres posées par la loi ont trait à la connaissance et à l'expérience des candidats ; les personnes réunissant ces critères seront notamment celles qui ont des années de pratique derrière elles. En fixant la limite de 70 ans, la loi permet dès lors à ces personnes de siéger à la Cour des comptes et de lui apporter l'expérience acquise au cours de leur activité professionnelle, tout en étant conforme à la loi sur la durée des fonctions publiques cantonales (RSV 172.33), qui fixe à 70 ans révolus l'âge de la retraite. Il est vrai que l'article 48 alinéa 3 LOJV prévoit une exception à cette limite, moyennant une demande expresse au Grand Conseil, demande qui doit être renouvelée chaque année. Ce système n'est cependant pas satisfaisant, car il se heurte notamment au principe d'indépendance de la Cour des comptes, qui se prête mal à l'obligation d'un membre de la Cour des comptes de demander, chaque année, l'autorisation du Grand Conseil pour y siéger une année de plus.

Pour ces raisons, le projet de loi dispose que les candidats ne doivent pas être âgés de plus de 64 ans révolus lors de leur élection ; de cette manière, ils peuvent remplir leur mission jusqu'à la fin de la période de 6 ans, soit jusqu'à 70 ans. Cette limite est absolue : au cas où un candidat est élu une première fois à 64 ans révolus, il ne pourra briguer de second mandat à la fin de la période.

Article 6 – Conditions : conditions particulières

Les conditions particulières posées à l'*article 6* devront présider à l'élection des membres de la Cour des comptes par le Grand Conseil, respectivement au préavis de la Commission de présentation. Tout d'abord, les membres de la

Cour des comptes doivent disposer d'une connaissance reconnue du fonctionnement d'une collectivité publique et des finances publiques. Ces conditions sont impératives. Le critère de connaissance reconnue sous-entend que le candidat doit disposer d'une connaissance reconnue par ses pairs, d'une « culture » de ces domaines, soit qu'il ait déployé des activités au sein de collectivités publiques, soit qu'il ait eu à s'occuper de finances publiques.

Outre les conditions précitées, les membres de la Cour des comptes devront être au bénéfice d'une formation ou d'une expérience dans le domaine de la révision, de la comptabilité, du droit ou de la gestion des finances. Le projet de loi n'exige dès lors pas forcément une formation dans l'un des domaines énumérés : le candidat au bénéfice d'une solide expérience dans l'un d'eux pourra être élu à la Cour des comptes. La formation ou l'expérience en matière de révision se justifie en raison de l'activité principale de la Cour des comptes, soit le contrôle de l'utilisation des deniers publics. L'un des critères de contrôle de la Cour des comptes étant la légalité, il se justifie également que l'un de ses membres au moins dispose d'une formation ou d'une expérience juridique. Enfin, la formation ou expérience en gestion des finances, qui recouvre à la fois les finances publiques et les finances privées, constitue la dernière condition de nomination d'un membre de la Cour des comptes.

Les critères de l'alinéa 2 sont alternatifs. Une répartition équitable de ces qualifications devra être assurée au moment de l'élection ou du renouvellement des membres, premièrement par la Commission de présentation, puis par le Grand Conseil, afin que la Cour des comptes puisse remplir ses missions à satisfaction. Aussi, les conditions énumérées à l'alinéa 2 sont-elles nécessaires mais pas suffisantes en soi ; au cas où le candidat les réunit, mais ne dispose d'aucune connaissance reconnue du fonctionnement d'une collectivité publique ou de finances publiques, il ne pourra être élu.

Forts de leurs compétences professionnelles, les membres de la Cour des comptes assureront un rôle actif dans le cadre des contrôles qu'ils effectueront.

Article 7 – Incompatibilité : parentés et alliances

Les conditions d'incompatibilités prévues aux *articles 7 et suivants* correspondent à celles prévues par la LOJV (articles 18 à 21). Les liens de parenté et d'alliance des membres de la Cour des comptes sont la première cause d'incompatibilité. A la suite des votations du 5 juin 2005 sur la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes de même sexe, les cas d'incompatibilités ont été étendus aux personnes liées par un partenariat enregistré. Enfin, dès lors que la Cour des comptes sera amenée à exercer un contrôle sur l'OJV, l'incompatibilité prévue à l'article 7 alinéa 2 s'étend également à la fonction de juge cantonal.

Article 8 – Incompatibilité : activités diverses

La deuxième cause d'incompatibilité a trait aux activités diverses que pourraient exercer les membres de la Cour des comptes. Afin d'assurer l'indépendance de la Cour des comptes, il convient en effet d'interdire à ses membres d'exercer toute activité qui pourrait nuire à leurs fonctions. Cette cause d'incompatibilité a une incidence directe sur le taux d'activité des membres de la Cour des comptes, qui doit être à plein temps afin, précisément, d'éviter tout conflit d'intérêts. Si le projet de loi est muet sur le taux d'activité de ses membres, la cause d'incompatibilité prévue à l'*article 8* du projet de loi pourrait constituer en revanche une barrière pour le membre qui souhaiterait exercer sa fonction à temps partiel, à côté d'une autre activité professionnelle. Cette question devra être traitée dans le règlement d'organisation de la Cour des comptes, qui sera la garante du respect de ce critère d'incompatibilité.

Article 9 – Incompatibilité : activités politiques

Le projet de loi prévoit que les membres de la Cour des comptes ne peuvent assumer de mandat politique ; cette incompatibilité ne s'étend toutefois pas aux conseils généraux, à l'instar de ce qui est prévu pour les magistrats professionnels du Tribunal cantonal. Il est en outre rappelé que, selon l'article 90 alinéa 1 Cst-VD, la fonction de membre de la Cour des comptes est incompatible avec celle de membre du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, d'une autorité judiciaire, ainsi qu'avec celle de médiatrice ou médiateur.

Article 10 – Récusation

Eu égard aux conditions posées par la loi et au profil des membres de la Cour des comptes, ils pourraient avoir eu par le passé à traiter d'un fait soumis aux contrôles de cette dernière. L'*article 10*, qui prévoit la récusation, revêt donc une importance toute particulière.

Articles 11 et 12 – Promesse solennelle

S'agissant des dispositions relatives à la promesse solennelle, elles sont reprises de la LOJV, aussi bien pour ce qui est du contenu de la promesse solennelle que de l'autorité devant laquelle elle doit être faite (articles 27 et 28 LOJV).

Article 13 – Statut des membres de la Cour des comptes : rémunération

Les membres de la Cour des comptes bénéficient d'un traitement analogue à celui versé aux magistrats du Canton de Vaud. Ce traitement est fixé par un décret, à l'instar de ce qui se fait pour certains magistrats comme, par exemple, le Procureur général (article 7 alinéa 1 de la loi sur l'organisation du Ministère public, RSV 173.21). Comme indiqué ci-dessus, ce traitement ne comprend pas la prévoyance professionnelle, dès lors qu'ils sont affiliés à la Caisse de

pensions de l'Etat de Vaud. Bien qu'aucun organigramme ne soit imposé à la Cour des comptes, il est probable que le règlement d'organisation institue un président ; dans ce cas, le règlement d'organisation pourra prévoir le paiement d'une indemnité annuelle spéciale pendant la durée de la présidence, à l'instar de ce qui est prévu pour le président du Tribunal cantonal (article 2 Lt-JC).

Article 14 – Statut des membres de la Cour des comptes : secret de fonction

Les membres de la Cour des comptes disposeront de pouvoirs d'investigation étendus. Le pendant de ces pouvoirs est de soumettre les membres de la Cour des comptes au secret de fonction. Le secret de fonction s'étend dès le moment où la Cour des comptes entreprend l'un de ses contrôles, et subsiste, le cas échéant, après la publication du rapport renfermant le résultat de ceux-ci.

Article 15 – Statut des membres de la Cour des comptes : sanctions disciplinaires

Le projet de loi reprend, respectivement renvoie aux règles prévues par la LOJV pour les juges du Tribunal cantonal en matière de sanctions disciplinaires, d'enquête et de responsabilité civile des membres de la Cour des comptes (articles 32 et ss. LOJV). L'autorité compétente pour ordonner, d'office ou sur dénonciation, l'ouverture d'une enquête disciplinaire est le bureau du Grand Conseil, qui peut ordonner au membre de la Cour des comptes de suspendre immédiatement son activité.

Article 16 – Statut des membres de la Cour des comptes : enquête disciplinaire

L'enquête disciplinaire est instruite par un magistrat, un ancien magistrat ou un avocat désigné par le bureau du Grand Conseil. Quant à la sanction disciplinaire, elle est prononcée par le Tribunal neutre institué par l'article 86 LOJV.

Article 17 – Statut des membres de la Cour des comptes : responsabilité civile

Les règles de la loi cantonale sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents ou pour les dispositions du droit fédéral sont applicables aux membres de la Cour des comptes s'agissant de leur responsabilité.

Article 18 – Statut des membres de la Cour des comptes : cessation de fonctions

Les conditions de cessation d'activité des membres de la Cour des comptes sont en revanche plus limitées que celles prévues par la LOJV (articles 47 à 49),

dans la mesure notamment où les conditions d'élection ne sont pas les mêmes pour les juges cantonaux (articles 4 à 6).

Article 19 – Fonctionnement : règlement de la Cour des comptes

Il découle de l'indépendance de la Cour des comptes qu'elle établit, dans un règlement, des règles relatives à ses attributions et aux procédures internes. La Cour des comptes, soit plus précisément les premiers membres qui la composeront, devront, le cas échéant, élaborer les règles relatives à l'élection d'un président, et, éventuellement, d'un vice-président. Les autres points qui devront être traités dans le règlement de la Cour des comptes concernent les procédures de contrôle, l'élaboration des différents rapports, le traitement des propositions de contrôle qu'elle recevra du Conseil d'Etat, respectivement des personnes physiques disposant du droit de le faire.

Article 20 – Fonctionnement : budget de la Cour des comptes

La question du budget de la Cour des comptes n'est pas traitée dans la Constitution, contrairement à ce qui est prévu pour le Tribunal cantonal (article 132 alinéa 2 Cst-VD, qui stipule que chaque année, le Tribunal cantonal soumet son budget, sa gestion et ses comptes au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat). Dans la mesure où le budget de la Cour des comptes est intégré à celui de l'Etat, le projet de loi prévoit que la présentation du budget de la Cour des comptes est faite par l'intermédiaire du Conseil d'Etat. Il ne se justifie en effet pas que les membres de la Cour des comptes défendent eux-mêmes le budget de cette dernière devant le Grand Conseil. L'indépendance de la Cour des comptes est assurée dans la mesure où elle prépare son projet de budget, en collaboration avec le Conseil d'Etat et que ce dernier doit présenter le budget de la Cour des comptes au Grand Conseil, sans le modifier.

Article 21 – Fonctionnement : personnel

Conformément à l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle reconnue à la Cour des comptes, celle-ci engage le personnel dont elle a besoin. Ces collaborateurs seront engagés selon les dispositions de la législation sur le personnel du Canton de Vaud, c'est-à-dire moyennant le visa du Service du personnel. Ce n'est que lorsque ce dernier n'est pas d'accord avec la Cour des comptes, autorité d'engagement au sens de la LPers, que la question devra faire l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. Les membres de la Cour des comptes arrêteront dès lors eux-mêmes le nombre de personnes dont ils ont besoin, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire mise à sa disposition. Dans la mesure où ils sont chargés de veiller à l'utilisation des deniers publics selon le principe de l'efficacité, le Conseil d'Etat est confiant dans le fait du respect de ce principe par la Cour des comptes lorsqu'elle fixera ce nombre.

Articles 22 et 23 – Fonctionnement : comptes et rapport d’activité

Par analogie à ce qui est prévu aux articles 9 et 10 LOJV, le Conseil d’Etat arrête les comptes de la Cour des comptes ; cette dernière remet au Grand Conseil, chaque année, un rapport d’activité. Ce rapport d’activité se distingue des rapports établis par la Cour des comptes à la suite des contrôles qu’elle effectue.

Article 24 – Fonctionnement : contrôle externe de la Cour des comptes

A l’instar de ce qui est prévu pour le CCF, les comptes de la Cour des comptes sont révisés par un réviseur externe, désigné par le Conseil d’Etat. Ce réviseur externe peut, le cas échéant, être le même que celui désigné pour le CCF par le Conseil d’Etat (article 55 al. 4 LFin). Afin d’assurer une totale indépendance, ce réviseur est renouvelé tous les trois ans par le Conseil d’Etat.

5.3 Compétences

Article 25 – Attributions générales

Les deux attributions confiées à la Cour des comptes sont le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques soumises à son champ de contrôle (c’est-à-dire de s’assurer que les ressources obtenues sont utilisées de manière économe, la relation entre le coût et l’utilité est avantageuse - efficacité - les dépenses consenties ont l’effet escompté), ainsi que le contrôle de l’utilisation de tout argent public, sous l’angle de la légalité, de la régularité comptable et de l’efficacité.

Le principe de la **légalité** signifie que toute dépense et toute recette doit être fondée sur une base légale. En outre, toute décision s’y rapportant doit respecter la procédure fixée par la loi. Le principe de la légalité est d’ailleurs désormais inscrit dans la nouvelle Constitution, qui stipule, à son article 161, que toute dépense doit reposer sur une base légale.

Le principe de la **régularité** comptable postule que la comptabilité doit être à jour, c’est-à-dire que les écritures sont passées au fur et à mesure et que les résultats sont disponibles dans un laps de temps acceptable, organisée systématiquement, c’est-à-dire que tous les principes d’organisation appropriés sont appliqués ou contraints de l’être par le système de traitement mis en œuvre, et organisée de manière rationnelle, c’est-à-dire qu’elle comprend l’introduction et la mise en œuvre de mesures nécessaires au système de contrôle interne, de manière à renforcer la sécurité sur le plan de la gestion de l’Etat.

Quant au principe de l'**efficacité**, il traduit l'aptitude à atteindre l'objectif visé. Ce critère ne doit cependant pas conduire la Cour des comptes à procéder à des appréciations sur l'opportunité politique d'une mesure.

Les contrôles de la Cour des comptes interviennent *a posteriori* et ne portent en aucun cas sur la légitimité de la dépense (chapitre 1.1). Son activité implique de relever les irrégularités qui pourraient survenir dans l'utilisation des deniers publics ou déceler quelles pourraient être les mesures permettant d'améliorer leur utilisation, ceci en lien avec le principe de l'efficience.

Les contrôles de la Cour des comptes sont effectués sur la base du plan de travail de la Cour des comptes ou, exceptionnellement, sur mandat du Grand Conseil ; ils peuvent également résulter d'une proposition du Conseil d'Etat ou de personnes privées.

Ces contrôles, qui sont circonscrits aux principes de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité, sont les suivants :

– *contrôle de l'utilisation de tout argent public*

Cette attribution est très générale et correspond à ce qui est prévu dans la nouvelle Constitution (article 166 alinéa 2). Elle repose sur le principe selon lequel tout franc décaissé par l'Etat doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle. Il n'est pas possible à la Cour des comptes de contrôler chaque denier de l'Etat ; elle déterminera dès lors, dans son plan de travail, les domaines qu'elle entend contrôler. Dans ce cadre, elle peut procéder notamment par sondages.

– *contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficience, ainsi que la vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle*

La gestion financière non seulement de l'Etat, mais de toutes les entités bénéficiant de ses deniers, peut faire l'objet de contrôles de la Cour des comptes. Ces entités sont énumérées à l'article 29 du projet de loi.

En ce qui concerne l'évaluation de la gestion des risques des entités précitées, la compétence de la Cour des comptes n'est pas de procéder elle-même à cette évaluation, mais de vérifier si l'évaluation effectuée par ces dernières répond aux critères de légalité, de régularité comptable et d'efficacité.

- *examen des investissements qui bénéficient de subventions, de prêts ou de garanties de l'Etat*

Cet examen est rattaché à l'objet bénéficiaire des deniers publics, et non de l'entité bénéficiaire des deniers publics. Là encore, les contrôles de la Cour des comptes ne porteront pas sur la totalité des éléments d'investissement bénéficiant d'aides ou garanties financières de l'Etat, mais seulement sur des éléments de ceux-ci.

Pour mener ses contrôles, la Cour des comptes s'appuiera notamment sur les travaux des réviseurs des entités contrôlées, de manière à éviter de procéder à de doubles contrôles et de bénéficier du travail effectué par ces derniers. Elle demeurera bien entendu libre de procéder elle-même aux contrôles qu'elle juge utiles.

Les *articles 26 et suivants* du projet de loi traitent des attributions spéciales de la Cour des comptes ; il s'agit de cas où, contrairement au principe d'auto-saisine qui régira habituellement l'activité de la Cour des comptes, cette dernière effectue un contrôle sur mandat du Grand Conseil ou suite à une proposition du Conseil d'Etat ou de particuliers.

Article 26 – Attributions spéciales : mandat attribué par le Grand Conseil

La faculté du Grand Conseil de confier un mandat à la Cour des comptes figure expressément dans la Constitution cantonale (article 166 alinéa 3, 2^{ème} phrase). Le caractère exceptionnel de ce genre de mandat est assuré par les conditions d'attribution, qui se calquent sur les règles applicables en matière de Commission d'enquête parlementaire, notamment par rapport au nombre de députés devant déposer la requête, à la majorité nécessaire à la décision du Grand Conseil et à la définition du mandat (article 90 alinéa 2 LGC).

Dans la mesure où ces mandats exceptionnels sortent du cadre établi par la Cour des comptes dans son plan de travail, et sur lequel elle établit son projet de budget, les moyens nécessaires à l'exécution du mandat devront être alloués par le Grand Conseil, par le biais de crédits supplémentaires.

L'attribution simultanée d'un mandat à la Cour des comptes et à une Commission d'enquête parlementaire n'est pas autorisée. Cela signifie que, avant de décider de l'attribution d'un mandat, le Grand Conseil devra procéder à un examen attentif de l'événement nécessitant une clarification : si ce dernier

entre dans les attributions de la Cour des comptes, il lui confiera l'examen du cas ; sinon, il confiera le cas à une Commission d'enquête parlementaire.

L'article 26 alinéas 4 et 5 reprennent l'article 92 de la loi sur le Grand Conseil, institué pour éviter des interférences entre les différentes commissions du Grand Conseil.

Article 27 – Attributions spéciales : proposition du Conseil d'Etat

Dans certains cas, le contrôle d'une entité indépendante peut se révéler très utile pour le Conseil d'Etat ; or la faculté de mandater la Cour des comptes a été expressément niée au Conseil d'Etat lors des discussions de l'Assemblée constituante. Dans la mesure où l'exécutif peut avoir connaissance d'événements importants qui échapperaient à la cognition de la Cour des comptes ou qui mériteraient un contrôle de sa part, le projet de loi prévoit la possibilité, pour le Conseil d'Etat, de proposer à la Cour des comptes de procéder à un contrôle y relatif. L'article 27 permet dès lors au Conseil d'Etat, dans le cadre de l'administration cantonale qu'il dirige, de proposer à la Cour des comptes d'effectuer un contrôle sur un fait particulier, libre à elle d'y donner suite ou pas.

Article 28 – Attributions spéciales : signalement

Le projet de loi réserve également aux personnes, individuellement ou collectivement (comme, par exemple, les autorités communales), la possibilité de porter un fait à la connaissance de la Cour des comptes. Aucune condition relative à la domiciliation dans le canton ou à l'exercice d'une activité professionnelle, n'est posée. Mais la Cour des comptes est libre de donner suite ou non au signalement du particulier. En indiquant, dans la loi, que la décision de non-entrée en matière n'est pas motivée, le Conseil d'Etat clarifie explicitement la nature juridique de cette décision qui ne peut pas faire l'objet d'un recours. Pour le surplus, il n'a pas considéré opportun d'instituer, dans la loi, une procédure relative au traitement de ces signalements ; il laisse ainsi à la Cour des comptes le soin de fixer, le cas échéant dans son règlement, la procédure applicable.

Article 29 – Champ de contrôle

Les institutions soumises aux contrôles de la Cour des comptes sont énumérées de manière exhaustive à l'article 29 du projet de loi. Il s'agit tout d'abord de l'administration cantonale, soit du Conseil d'Etat, de ses départements et de ses services. La loi modifiant la loi sur le Grand Conseil, adoptée par ce dernier le 25 mai 2004, institue le Secrétariat général du Grand Conseil comme service indépendant des départements. Par conséquent, une lettre particulière leur est

consacrée (article 29 litt. a). Les autorités judiciaires sont également soumises au champ de contrôle de la Cour des comptes ; seule leur gestion pourra faire l'objet de contrôles, et non les jugements rendus par elles, qui jouissent d'une indépendance inscrite dans la Constitution (article 134 Cst-VD). La lettre *d* se rapporte aux communes et à toutes les ententes qu'elles pourraient former, que ce soient celles énumérées dans le projet de loi ou les autres qui pourraient voir le jour.

Sont ensuite soumises au contrôle de la Cour des comptes toutes les entités auxquelles l'Etat confie l'exécution de tâches publiques ; il peut s'agir de personnes morales de droit public ou privé, commerciales ou à but idéal.

Enfin, il convient également de soumettre au contrôle de la Cour des comptes les entités qui bénéficient d'aides financières de l'Etat, soit de subventions, cautionnements, garanties, afin de vérifier s'il est fait bon usage des deniers publics octroyés. S'agissant de la notion de subventions, cautionnements et garanties, il est renvoyé aux lois spéciales y relatives.

Article 30 – Plan de travail

Les membres de la Cour des comptes établissent le plan de travail en toute indépendance.

Article 31 – Coordination en général

Comme indiqué ci-dessus, la Cour des comptes devra veiller, dans la mesure du possible, à se coordonner avec les autres entités chargées de contrôles, comme par exemple les Commission de gestion, des finances et du système d'information, l'Autorité de surveillance des fondations, etc. Cette coordination se fera par le biais de réunions de travail, mais également par l'échange de rapports établis sur la base des contrôles effectués.

Article 32 – Coordination avec le Contrôle cantonal des finances

La coexistence de deux entités chargées du contrôle des finances nécessite une coordination régulière, non seulement pour augmenter l'efficacité des contrôles, mais également pour éviter les risques de doublons. La Cour des comptes et le CCF se réuniront autant de fois que nécessaire, mais au minimum deux fois par an, notamment avant d'établir leurs plans de travail. En prenant connaissance de leurs planifications respectives, la Cour des comptes et le CCF pourront, cas échéant, se coordonner afin de ne pas dupliquer leurs travaux. Leurs contrôles pourront de ce fait être complémentaires, et les rapports qu'ils auront rédigés lors de leurs missions respectives pourront, le cas échéant, être échangés, de manière à éviter les doublons.

Article 33 – Mandats

La Cour des comptes recourt prioritairement aux forces de travail de ses membres et collaborateurs. La Cour des comptes, qui engage son personnel (article 20), s'efforcera par conséquent de s'entourer des compétences nécessaires à l'exécution de ses attributions. Ce principe souffre d'exceptions : ainsi, au cas où la Cour des comptes ne dispose pas des connaissances particulières pour l'exécution d'un contrôle spécifique, elle peut s'adresser à des mandataires externes. Cela constitue cependant l'exception, et la Cour des comptes devra en faire usage en conformité avec une saine gestion de son budget.

Enfin, la Cour des comptes peut s'adresser au CCF pour lui confier un mandat. Le recours au CCF est cependant expressément subordonné à l'existence d'une nécessité (par exemple, manque ponctuel d'effectifs, surcharge de travail, urgence), ainsi qu'à l'autorisation du Conseil d'Etat, qui requiert l'avis du CCF.

Comme le recours aux mandataires externes, le fait d'attribuer un mandat au CCF ne doit se faire qu'à titre tout à fait exceptionnel et ne doit pas avoir pour effet d'empêcher ce dernier d'exécuter les tâches relatives à l'audit des comptes de l'Etat, ainsi que celles qu'il s'est fixées dans son programme de travail.

Article 34 – Obligation de renseigner

Le pouvoir d'investigation de la Cour des comptes, ainsi que l'obligation de renseigner et de collaborer des entités soumises à son champ d'application, correspondent à ceux du CCF (article 60 LFin et 8 du règlement sur le CCF, RCCF, RSV 614.11.1). Les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard des membres la Cour des comptes. Cependant, concernant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, l'Ordre judiciaire et les autorités communales et leur administration, leur propre secret de fonction subsiste conformément aux dispositions légales spéciales qui le régit. Ainsi, par exemple, les membres du Conseil d'Etat devront tenir leurs discussions secrètes, à moins que celui-ci n'en stipule autrement (article 49 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat). Demeure en outre réservé le secret professionnel auquel seraient tenues les personnes des entités contrôlées, à l'intérieur comme à l'extérieures à l'Etat.

Article 35 – Rapports sur les contrôles

Le pouvoir de la Cour des comptes s'exprime à travers les rapports qu'elle rend à l'issue de ses contrôles.

Lorsqu'elle a consigné le résultat de son contrôle dans le rapport, la Cour des comptes l'envoie à l'entité contrôlée, de manière à ce que cette dernière puisse

faire des observations ; celles-ci figurent dans le rapport. Une fois le rapport final établi, la Cour des comptes le transmet à l'entité contrôlée, au Conseil d'Etat, ainsi qu'aux Commissions de gestion et des finances du Grand Conseil. En effet, dans la mesure où ils portent sur l'utilisation des deniers publics, il convient de porter à la connaissance de ces derniers le résultat des contrôles effectués par la Cour des comptes, et cela quelles que soient les entités contrôlées.

La règle de la publicité des rapports de la Cour des comptes est prévue par la Constitution (article 166 alinéa 4) ; elle est donc reprise dans le projet de loi. Conformément à ce qui a été dit ci-dessus (chapitre 4.6), les intérêts publics ou privés prépondérants s'opposant à la publication des rapports sont laissés à la libre interprétation des membres de la Cour des comptes, laquelle pourra notamment s'inspirer des dispositions de la LInfo. La Cour des comptes est seule compétente en matière de publication des rapports : les destinataires des rapports ne sont donc pas habilités à les publier ou à les transmettre à des tiers, sauf si les rapports sont rendus publics par la Cour des comptes.

Contrairement à ce qui est prévu pour le Tribunal cantonal (article 134 Cst-VD), la Cst-VD ne prévoit pas que les avis minoritaires apparaissent dans les rapports établis par la Cour des comptes. Aussi les avis dissidents des membres ne devront-ils pas figurer dans les rapports, faute de quoi l'autorité attachée à leurs rapports risque d'être compromise. En revanche, dans les cas où un fait ne pouvait être publié en raison d'un intérêt public ou privé prépondérants, la Cour des comptes est libre de publier un rapport comportant certaines informations caviardées. Cela est cependant expressément subordonné à la condition que l'intégralité du rapport ne soit pas remise en cause.

Pour le surplus, la Cour des comptes définira, dans son règlement d'organisation, les règles relatives notamment aux majorités requises pour l'adoption des rapports, aux conditions d'élaboration de ces derniers, ainsi qu'aux destinataires de ses rapports, autres que ceux qui figurent dans la loi.

Article 36 – Dénonciation des irrégularités

Pour les raisons invoquées ci-dessus (chapitre 4.7.), le projet de loi prévoit que, lorsque la Cour des comptes découvre des indices d'irrégularités lors de ses contrôles, elle les annonce à l'autorité compétente. Cela peut concerner tant les irrégularités à caractère civil que pénal. Par autorité compétente, il faut entendre l'autorité qui, au sein de l'entité contrôlée, dispose des compétences nécessaires pour, le cas échéant, déposer une plainte pénale ou dénoncer le cas au juge.

5.4 Dispositions finales et transitoires

L'entrée en fonction de la Cour des comptes requiert des opérations préalables telles que l'élaboration du règlement de la Cour des comptes, l'engagement du personnel, la coordination entre cette dernière et le CCF. Ces tâches devront être entreprises avant l'entrée en fonction de l'institution. Par conséquent, il convient de prévoir une entrée en vigueur différée de certaines dispositions, afin de laisser aux membres de la Cour des comptes suffisamment de temps pour effectuer les tâches précitées.

Le dispositif mis en place par la présente loi est totalement nouveau, non seulement dans le Canton de Vaud, mais également en Suisse (la Cour des comptes genevoise n'est en effet pas encore rentrée en fonction). Il est dès opportun de prévoir, dans la loi, qu'une évaluation sur l'entité nouvellement créée soit effectuée. Pour être utile, l'évaluation de la Cour des comptes doit avoir lieu après l'exécution de quelques contrôles. Or, comme indiqué ci-dessus (chapitre 4.3), les cinq membres de la Cour des comptes doivent, dès leur élection, rédiger le règlement qui fixe notamment le fonctionnement de la Cour des comptes, engager leurs collaborateurs et installer leurs locaux. Par conséquent, la Cour des comptes n'entrera en fonction que quelques mois après l'élection de ses membres. Une période de 3 ans d'activité paraît dès lors suffisante pour pouvoir procéder à l'évaluation de la Cour des comptes ; ce délai de trois ans commence à courir dès que la Cour des comptes est opérationnelle. Le dispositif prévu pour la Cour des comptes étant proposé par le Conseil d'Etat, c'est à lui qu'il revient de se charger de l'évaluation de cette dernière. Cette évaluation devra être confiée à une autre entité disposant de l'expertise nécessaire ; cela pourra par exemple être une autre entité chargée de contrôle des finances publiques, en Suisse ou à l'étranger, à un groupe de travail ou à un mandataire. Le Conseil d'Etat fixera le cadre du mandat confié. L'indépendance et l'autonomie de la Cour des comptes ne doivent en aucun cas être entravées ou conditionnées par l'évaluation. Aussi ne doit-elle pas se fonder sur l'activité en tant que telle, déployée par la Cour des comptes, mais sur son rôle en tant qu'entité chargée de contrôles des finances publiques, soit notamment sur son intégration dans le système de contrôles financiers existant actuellement au sein de l'Etat, sa coordination avec les autres entités chargées de contrôles, le périmètre de son activité, ainsi que son fonctionnement. L'évaluation vise non seulement à examiner si le dispositif prévu par la présente loi est adéquat, mais également à prévoir, le cas échéant, les ajustements permettant d'optimiser le rôle joué par la Cour des comptes en matière de contrôle des finances publiques. Le Conseil d'Etat pourrait ainsi être amené à formuler à l'attention du Grand Conseil, qui sera nanti du rapport d'évaluation, des propositions en ce sens. Ces modifications pourront éventuellement conduire à des modifications légales (de

la présente loi, mais également des lois régissant les autres activités des entités chargées de contrôles des finances publiques), voire éventuellement constitutionnelles (au cas où il s'avère que l'article 166 Cst-VD devait être modifié). Les modifications légales ou constitutionnelles devraient être adoptées une année au moins avant la nouvelle législature de la Cour des comptes ; s'agissant en particulier de la modification de la Constitution, les votations y relatives devraient avoir lieu une année avant la fin du mandat des membres de la Cour des comptes.

6. LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES FINANCES – COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Parallèlement au projet de loi sur la Cour des comptes, les dispositions de la loi sur les finances qui régissent le CCF sont modifiées. Cela étant et dans la mesure où les tâches du CCF n'ont pas subi de modification, les seules modifications ont trait à la coordination de ce dernier et de la Cour des comptes. La coordination entre le CCF et la Cour des comptes, visant notamment à éviter les doublons, fait l'objet d'un nouvel alinéa 2 à l'article 58, qui prévoit que, deux fois par an au moins, la direction du CCF et les membres de la Cour des comptes se réunissent. Il revient dès lors à chacune de ces entités de déterminer le nombre et la fréquence de ces séances. Cette coordination se traduira également dans le programme de travail des deux entités, qui devront tenir compte des contrôles entrepris par l'une et par l'autre. Enfin, pour se conformer à la période de la nouvelle législature, le programme pluriannuel du CCF passe de 4 à 5 ans.

L'article 61 rappelle le principe selon lequel le CCF établit un rapport sur chaque contrôle qu'il effectue. Il prévoit en outre que la réponse de l'entité contrôlée, que ce soit un département ou un organisme soumis au contrôle du CCF, figure dans le rapport de ce dernier. Le cercle des destinataires des rapports du CCF est élargi puisqu'il s'étend à la Cour des comptes, afin d'assurer la coordination entre les deux entités. La personne qui, au sein de la Cour des comptes, recevra ce rapport, sera désignée dans le règlement de cette dernière. Les rapports du CCF qui seront transmis à la Cour des comptes constituent, d'une part, des outils de travail pour cette dernière et, d'autre part, lui seront utiles pour éviter d'effectuer les doublons éventuels. Elle ne pourra donc pas publier les rapports du CCF, en tout ou en partie, l'autorité compétente pour fixer les modalités de leur communication étant le Conseil d'Etat, conformément à l'arrêté du 7 février 2000 sur la communication publique des rapports du Contrôle cantonal des finances. Pour ce qui est de la faculté de ce dernier de fixer un délai à l'entité contrôlée pour répondre à ses observations et les conséquences d'une inobservation de ces délais, la nouvelle disposition

correspond à l'actuelle LFin. Enfin, pour les mêmes raisons que celles invoquées pour la Cour des comptes (chapitre 4.7.), le CCF ne dénoncera plus les irrégularités aux autorités judiciaires compétentes, mais au Conseil d'Etat. Cette modification a été acceptée par le Grand Conseil, dans la nouvelle loi sur les finances du 20 septembre 2005.

Le Conseil d'Etat se chargera ultérieurement de modifier en conséquence le Règlement du Contrôle cantonal des finances.

7. LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE GRAND CONSEIL

7.1 Généralités

Selon les rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les travaux législatifs de mise en œuvre de la nouvelle Constitution (Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil 257, R. 8/05, p. 12), la révision de la loi sur le Grand Conseil (LGC), prévue pour 2006, devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2007. Or, l'entrée en fonction des membres de la Cour des comptes est prévue avant cette date. Il convient dès lors que les articles de la LGC, relatifs aux élections des juges cantonaux et des membres de la Cour des comptes, entrent en vigueur vers l'automne 2006. S'agissant de l'élection des juges cantonaux, la Constitution prévoit que les juges et juges suppléants du Tribunal cantonal seront élus, pour la durée de la législature, par la Commission de présentation. L'article 178 alinéa 1 Cst-VD prévoit que le renouvellement des autorités aura lieu conformément à la Constitution, « au printemps 2007 pour les autorités cantonales, la législature en cours prenant fin le 30 juin 2007 ». Les opérations requises pour la réélection des juges cantonaux (mise en place de la Commission de présentation, examen, par cette dernière, des candidatures, rédaction et dépôt du préavis et étude de ce dernier par les députés) ne permettront pas une entrée en fonction du Tribunal cantonal pour le 1^{er} juillet 2007. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a proposé que le commencement de la législature judiciaire soit fixé au 1^{er} janvier de l'année suivant le renouvellement des autorités. Les articles 131 alinéa 1^{er} et 178 de la Constitution du 14 avril 2003, modifiés en ce sens, ont été acceptés par le corps électoral, le 27 novembre 2005.

Les modifications de la LGC portent uniquement sur la Commission de présentation, instituée à l'article 131 Cst-VD. En effet, les questions relatives à la Cour des comptes autres que son élection sont traitées dans le projet de loi sur la Cour des comptes.

Les élections judiciaires sont régies par les articles 175 ss LGC. Le mode d'élection n'a pas été modifié et a été étendu aux membres de la Cour des comptes. Les nouvelles dispositions proposées ont trait à la phase préalable de l'élection, ainsi qu'à la procédure de nomination de la Commission de présentation. Enfin, la modification des délais dans lesquels les candidatures aux postes de juges cantonaux doivent être déposées est adaptée à l'actuel rythme de travail du Parlement

7.2 Elections

Les élections judiciaires sont régies par les articles 175 et ss. LGC. Hormis la durée pour laquelle les juges et juges suppléants sont élus, qui passe de quatre à cinq ans conformément à la nouvelle Constitution vaudoise, la prolongation des délais pour l'inscription, le nombre de publications et l'émission d'un préavis par la Commission de présentation, tant pour l'élection que la réélection des juges et juges suppléants au Tribunal cantonal, le mode d'élection de ces derniers n'a pas été modifié. Il a été étendu aux membres de la Cour des comptes, qui sont pour le surplus soumis aux conditions posées par le projet de loi sur la Cour des comptes. Cela concerne en particulier la possibilité, pour un membre de la Cour des comptes, de ne se représenter qu'une seule fois.

Dans la mesure où la loi modifiée est destinée à régir l'élection du Tribunal cantonal unifié, le libellé des articles 175 alinéa 2 et 176 alinéa 3 est modifié.

A l'heure actuelle, le délai fixé pour le dépôt des candidatures à la charge de juges cantonal n'est pas adapté au rythme de travail du Grand Conseil. Afin d'y remédier, ce délai a été modifié : l'inscription des candidatures est ouverte au secrétariat soixante jours avant la séance au cours de laquelle a lieu l'élection et close trente jours avant cette dernière.

Comme indiqué ci-dessus (chapitre 5.2.), la période de six ans fixée par la Constitution pour la durée du mandat des membres de la Cour des comptes n'est pas équivalente à une législature. Si, pendant cette période, aucun siège n'est vacant, une réélection devra avoir lieu à l'échéance de la période de six ans. Par contre, au cas où un poste deviendrait vacant pendant la période, le nouveau membre sera élu pour une période de six ans. Aussi, afin de s'assurer que les candidats potentiels soient informés d'une élection ou réélection de l'un ou des membres de la Cour des comptes, l'élection devra faire l'objet d'au moins une publication à la Feuille des avis officiels. Le nombre de publication pour les juges et juges suppléants au Tribunal cantonal doit être adapté en conséquence (article 177 alinéa 1 LGC).

A l'instar des candidats au Tribunal cantonal, les candidats à la Cour des comptes pourront soit s'inscrire eux-mêmes, soit être inscrits par un ou plusieurs députés.

Les dossiers des candidats seront tout d'abord remis à la Commission de présentation, afin de lui permettre de rendre son préavis. Ces dossiers seront ensuite transmis, avec ledit préavis, aux députés, aux fins de l'élection des candidats.

7.3 Commission de présentation

Les nouvelles dispositions de la LGC qui sont proposées ont trait à la phase préalable à l'élection, qui nécessite le préavis de la Commission de présentation, ainsi qu'à la nomination de cette dernière.

L'article 131 alinéa 2 Cst-VD stipule que la Commission, qui est composée de députés et d'experts indépendants, est désignée par le Grand Conseil. Comme indiqué ci-dessus (chapitre 4.2.), le préavis de la Commission de présentation, qui était initialement prévu pour l'élection des juges et juges suppléants au Tribunal cantonal, a été étendu à l'élection des membres de la Cour des comptes. Mis à part la nature mixte de la Commission de présentation, qui est prévue dans la Constitution cantonale, la composition de la Commission, soit notamment la proportion entre les députés et les experts indépendants, le mode de nomination de ces derniers, le fonctionnement de la Commission, le nombre de membres, n'ont pas été fixés dans la Constitution cantonale ; les débats de l'Assemblée constituante ne précisent rien à ce sujet (bulletins de séance n° 27, pp. 63 et 65 ; n° 40, p. 26). En revanche, la Constitution cantonale n'institue qu'une seule Commission de présentation, qui aura à préavisier aussi bien l'élection des juges et juges suppléants au Tribunal cantonal, que l'élection des membres de la Cour des comptes.

La Commission a pour tâche essentielle de veiller à ce que les juges disposent des qualifications nécessaires à leurs fonctions. Ce critère, qui est essentiel, figure désormais dans la Constitution cantonale ; la couleur politique ne devient dès lors que subsidiaire, en ce sens que le Grand Conseil doit, en outre, veiller à une représentation équitable des différentes sensibilités politiques (article 131 alinéa 3 Cst-VD). En ce qui concerne les juges, ces compétences ont trait à la formation juridique et l'expérience. S'agissant des membres de la Cour des comptes, les compétences portent sur les conditions posées par le projet de loi sur la Cour des comptes, en particulier à l'article 6.

Les qualifications scientifiques des candidats au Tribunal cantonal et à la Cour des comptes sont par définition différentes. Aussi, un expert dans le domaine

juridique ne sera-t-il pas forcément à même d’apprécier les qualifications d’un expert comptable, par exemple. Par conséquent, il convient de distinguer, au sein de la Commission de présentation, entre les députés, qui constitueront en quelque sorte le noyau de la Commission de présentation, et les experts indépendants, qui seront différents selon que la Commission de présentation aura à préavis l’élection des juges ou juges suppléants au Tribunal cantonal ou l’élection des membres de la Cour des comptes.

Le projet de loi fixe à 13 le nombre de membres de la Commission de présentation. Ce nombre permet d’assurer une représentativité politique au sein de la Commission de présentation. La Commission sera composée de neuf députés ; les autres membres seront des experts indépendants ; ils seront au nombre de quatre.

Le Grand Conseil nomme dès lors, au début de chaque législature, les députés siégeant à la Commission de présentation, ainsi que deux catégories d’experts indépendants, soit huit personnes, les quatre premiers compétents en matière juridique, les autres disposant des qualifications propres à se prononcer sur le choix des candidats à la Cour des comptes. La nomination des membres de la Commission se fait au début de la législature, à la majorité absolue au premier tour, et relative au second.

S’agissant des experts indépendants, ils pourront être, par exemple, chargés de cours à l’Université ou dans des écoles supérieures, magistrats (juges fédéraux, par exemple), experts dans différents domaines, cadres supérieurs dans des institutions publiques ou privées, etc. L’essentiel est qu’ils disposent de connaissances leur permettant de s’assurer que les candidats réunissent les conditions posées par la LGC et par la loi sur la Cour des comptes.

Aux fins d’émettre son préavis, la Commission de présentation peut convoquer les candidats ou requérir des compléments d’informations pour vérifier si les conditions posées par la loi sont remplies. Au cas où la Commission de présentation envisagerait d’émettre un préavis négatif à la réélection d’un candidat, elle est tenue de convoquer ce dernier, afin de l’entendre.

Hormis les informations nécessaires à l’élection des candidats par le Grand Conseil, les membres de la Commission de présentation doivent garder confidentiels tous les renseignements ou documents qui pourraient être fournis par les candidats.

La Commission de présentation devra émettre un préavis motivé, fondé principalement sur les qualifications des candidats, et subsidiairement sur des considérations politiques. Le Grand Conseil doit être nanti suffisamment tôt du préavis de la Commission de présentation, de manière notamment à permettre

aux groupes politiques d'en discuter ; le projet de loi fixe ce délai à au moins une semaine avant la séance lors de laquelle l'élection aura lieu.

8. L'INITIATIVE LEGISLATIVE PHILIPPE LEUBA ET CONSORTS DEMANDANT QUE LE DELAI DANS LEQUEL LES CANDIDATURES AUX POSTES DE JUGES CANTONAUX DOIVENT ETRE DEPOSEES SOIT ADAPTE A L'ACTUEL RYTHME DE TRAVAIL DU PARLEMENT

8.1 L'initiative législative

Le 8 février 2006, Monsieur le Député Philippe Leuba a développé l'initiative parlementaire déposée le 8 décembre 2004. Cette initiative a la teneur suivante :

En application des articles 153 et ss de la loi sur le Grand Conseil, j'ai l'honneur de déposer la présente initiative législative visant à modifier l'art. 177 de ladite loi régissant les élections judiciaires.

D'entente avec la commission de présentation des candidats à l'Ordre judiciaire, je propose, par voie d'initiative législative, que le délai dans lequel les candidatures aux postes de juges cantonaux doivent être déposées, soit adapté à l'actuel rythme de travail du Parlement. Siégeant les mardis, le Grand Conseil ne saurait fixer l'échéance dudit délai l'avant-veille du premier jour d'une session sans que celui-là ne tombe un dimanche.

Pour que l'on tienne compte de l'organisation du Grand Conseil, des conditions d'acheminement du courrier, il m'apparaît judicieux de modifier l'actuel article 177 de la loi sur le Grand Conseil dans le sens suivant :

Art 177 - Publicité de l'élection et inscription

(al. 1 : sans changement).

L'inscription des candidatures est ouverte au secrétariat trente jours avant la séance au cours de laquelle a lieu l'élection et close sept jours avant l'ouverture de la session au cours de laquelle le scrutin a lieu (1^{er} ou 2^e tour).

(al. 3 et 4 : sans changement).

Lors de sa séance du 1 novembre 2005, le Grand Conseil a décidé de renvoyer l'initiative législative au Conseil d'Etat pour étude et rapport.

8.2 Rapport du Conseil d'Etat

Dans le cadre du projet de modification de la loi sur le Grand Conseil, présenté par le Conseil d'Etat simultanément au projet de loi sur la Cour des comptes, le

délai dans lequel les candidatures aux postes de juges cantonaux doivent être déposées a été prolongé. En effet, le Conseil d'Etat propose de clore le délai pour l'inscription des candidatures 30 jours avant l'ouverture de la session au cours de laquelle le scrutin a lieu (cf. article 177 al. 2 nouveau). En ce sens, la modification proposée tient compte de l'organisation du Grand Conseil et des conditions d'acheminement du courrier ; il va même plus loin que l'initiative parlementaire, qui demande 7 jours.

9. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

9.1 Incidences financières

La création d'une Cour des comptes entraîne des conséquences financières importantes.

Sur la base des estimations faites par rapport à la composition de la Cour des comptes et du CCF, les coûts estimés pour chacune de ces entités s'élèvent à environ :

Cour des comptes :	CHF 2'000'000.-
Contrôle cantonal des finances	CHF 3'600'000.-

L'estimation du budget de la Cour des comptes, qui est réduite de plus de la moitié par rapport à celle de l'avant-projet de loi, doit être considérée comme le budget minimum permettant la réalisation des tâches attribuées par la loi. Sur la base de la structure envisagée de la Cour des comptes (cf. chapitre 4.3), les frais de personnel, y compris ceux des membres de la Cour des comptes, s'élèveraient à CHF 1'500'000.- environ. Les autres frais (loyers, frais de fonctionnement, mandats externes) se monteraient à environ CHF 500'000.-.

Quant au CCF, il y a lieu de signaler que son budget n'a pas été réduit du fait que l'intégralité de son champ de contrôle et de ses missions, notamment l'audit externe, ont été maintenus, voire augmentés si l'on tient compte de la possibilité nouvelle donnée à la Cour des comptes de mandater, avec l'accord du Conseil d'Etat, le CCF.

La création de la Cour des comptes repose sur le mandat attribué au législateur par la Constitution. Le nombre des membres de la Cour des comptes, ainsi que les tâches qui lui sont attribuées, sont fixés de manière impérative dans le texte fondamental. Le projet de loi se limite dès lors à mettre en œuvre l'article 166 Cst-VD, sans dépasser le cadre qui y est posé, tant en ce qui concerne les tâches de la Cour des comptes, que son fonctionnement. En effet, et comme le rappelle l'article 33 du projet de loi, les cinq membres de la Cour des comptes devront accomplir leurs contrôles en se basant prioritairement sur leurs forces de

travail ; ils doivent cependant être secondés par quelques collaborateurs et un secrétariat. Les effectifs de la Cour des comptes ne sauraient excéder dix personnes, membres compris. S'agissant des frais de fonctionnement, ils sont également limités au strict minimum; en effet, l'indépendance dont jouit la Cour des comptes requiert que cette dernière dispose de ses propres locaux. Ainsi, la structure de la Cour des comptes telle que proposée dans le projet de loi n'induit pas de charges allant au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour permettre son fonctionnement. Par conséquent, les charges qui en découlent doivent être considérées comme frais indispensables à l'exécution d'une tâche publique. Conformément au projet de la nouvelle loi sur les finances (article 7 lettre a ; cf. également avis de droit n° 2 du Professeur Auer, p. 6), elles sont liées et le Conseil d'Etat n'est pas tenu de s'assurer de leur financement en proposant des mesures compensatoires ou fiscales, conformément à l'article 163 alinéa 2 Cst-VD.

En revanche, les éventuels frais relatifs à la transformation ou l'acquisition d'un bâtiment destiné à la Cour des comptes sont des charges nouvelles ; le Conseil d'Etat devra dès lors s'assurer de leur financement, conformément à l'article 163 alinéa 2 Cst-VD.

9.2 Conséquences sur le personnel

Le présent projet n'entraîne pas de diminution de postes au CCF.

S'agissant de la Cour des comptes, environ 10 Equivalents Temps Plein (ETP) seront créés, y compris les 5 membres de la Cour des comptes imposés par la Constitution.

9.3 Conséquences sur l'environnement

Aucune.

9.4 Conséquences sur les communes

Les communes seront soumises aux contrôles de la Cour des comptes, conformément à l'article 29 du présent projet. Dans le cadre de ses contrôles, la Cour des comptes pourra disposer de certains documents relatifs aux comptes communaux ; les autorités communales, respectivement les employés, devront en outre se conformer aux devoirs de renseignement et de collaboration prévus par la loi. En effet, conformément au règlement sur la comptabilité des communes, les communes, associations de communes, ententes et autres regroupements de droit public ont l'obligation de faire contrôler annuellement leurs comptes, lorsqu'ils comptent plus de 300 habitants ou qu'ils ont un compte de fonctionnement dépassant 1,5 millions de francs. Y sont également

soumises les communes qui encaissent elles-mêmes leurs impôts (article 35b LC).

Lorsqu'une commune dispose d'un service interne de révision, la Cour des comptes devra veiller à assurer une coordination avec ce service.

9.5 Conséquences sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution

Le projet présenté est conforme à la nouvelle Constitution. Il met en œuvre les articles 166 Cst-VD et l'article 179 chiffre 7 Cst-VD, ainsi que la Commission de présentation instituée à l'article 131 Cst-VD. Il s'inscrit dans la planification des travaux législatifs de mise en œuvre de la nouvelle Constitution (Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution 257 (R. 8/05, pp. 4, 11 et 23).

PROJET DE LOI

sur la Cour des comptes (LCComptes)

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 166 de la Constitution cantonale du 14 avril 2003,

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

décète

Chapitre I Dispositions générales

Objet **Article premier.** – La présente loi définit l'organisation de la Cour des comptes et les règles applicables à ses activités.

Mission **Art. 2.** – La Cour des comptes assure le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la présente loi ainsi que de l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité.

La Cour des comptes agit en toute indépendance.

Chapitre II Organisation

Section 1 Composition et élection

1. Composition **Art. 3.** – La Cour des comptes se compose de cinq membres élus par le Grand Conseil, sur préavis de la Commission de présentation.

Les membres de la Cour des comptes sont élus pour une période de six ans. Ils sont rééligibles une fois.

Si une vacance se produit, le Grand Conseil élit dans les plus brefs délais un nouveau membre, pour une durée de six ans.

- 2. Conditions**
- a. Conditions générales**
- Art. 4.** – Les personnes majeures, de nationalité suisse, qui ont l'exercice des droits civils et qui n'ont pas subi de condamnation pour des actes contraires à la probité ou à l'honneur, peuvent être membres de la Cour des comptes.
- Le membre de la Cour des comptes qui n'est pas domicilié dans le canton lors de sa nomination doit y prendre domicile dans le délai fixé par le Grand Conseil.
- b. Limite d'âge**
- Art. 5.** – Les membres de la Cour des comptes ne peuvent être élus ou réélus au-delà de 64 ans révolus.
- c. Conditions particulières**
- Art. 6.** – Les membres de la Cour des comptes doivent disposer d'une connaissance reconnue du fonctionnement des collectivités publiques ainsi que des finances publiques.
- Ils doivent en outre disposer de compétences résultant d'une formation ou d'une expérience en révision, en comptabilité, en droit ou en gestion financière.
- 3. Incompatibilités**
- a. Parentés et alliance**
- Art. 7.** – Les époux, les personnes liées par un partenariat enregistré, les conjoints de frères ou sœurs, les parents et alliés en ligne directe et, dans la ligne collatérale, les parents et alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ne peuvent siéger ensemble à la Cour des comptes.
- Les époux, les conjoints de frères ou sœurs, les parents et alliés en ligne directe et, dans la ligne collatérale, les parents et alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ne peuvent siéger en même temps l'un au Conseil d'Etat ou au Tribunal cantonal, l'autre à la Cour des comptes.
- Celui qui donne lieu à une alliance d'un degré prohibé est réputé démissionnaire.
- b. Activités diverses**
- Art. 8.** – Les membres de la Cour des comptes ne peuvent participer à aucune activité ni exercer aucune profession qui soit de nature à nuire à l'exercice de leur charge, à compromettre leur situation officielle ou à gêner leur indépendance. La Cour des comptes veille à l'application de cette disposition.

c. Activités politiques **Art. 9.** – Les membres de la Cour des comptes ne peuvent assumer aucun mandat politique.

4. Récusation **Art. 10.** – Le membre de la Cour des comptes est tenu de se récuser lorsqu'il a déjà traité de la même affaire à raison d'une autre qualité ou fonction.

5. Promesse solennelle **Art. 11.** – Au moment d'entrer en charge et après chaque réélection, chaque membre de la Cour des comptes fait la promesse solennelle, en séance publique, selon la formule suivante : « Vous promettez d'être fidèle à la Constitution fédérale et à la Constitution du Canton de Vaud, de maintenir et de défendre, en toute occasion et de tout votre pouvoir, les droits, la liberté, l'indépendance et l'honneur de votre pays, de vous conformer aux lois, de ne pas divulguer les faits dont vous aurez connaissance dans l'exercice de vos fonctions et qui doivent rester secrets, de remplir les devoirs de votre charge avec probité, diligence et dignité ».

Cette lecture terminée, le membre lève la main et prononce ces mots : « Je le promets ».

Autorité recevant la promesse **Art. 12.** – Les membres de la Cour des comptes font la promesse devant le Grand Conseil.

Section II Statut des membres de la Cour des comptes

Traitement **Art. 13.** – Le traitement des membres de la Cour des comptes est fixé par décret.

Secret de fonction **Art. 14.** – Les membres et le personnel de la Cour des comptes sont tenus au secret de fonction.

Sanction disciplinaire **Art. 15.** – Le membre de la Cour des comptes qui, soit intentionnellement soit par négligence ou imprudence, porte atteinte à la dignité de sa charge ou en enfreint les devoirs, est passible, sans préjudice des sanctions pénales ou civiles, de l'une des peines disciplinaires suivantes :

1. le blâme ;

2. l'amende jusqu'à 5 000 francs ;

3. la destitution.

Ces peines ne peuvent pas être cumulées. Le blâme et l'amende peuvent toutefois être accompagnés d'un avertissement ou d'une menace de destitution.

**Enquête
disciplinaire**

Art. 16. – La procédure disciplinaire applicable aux juges du Tribunal cantonal s'applique par analogie aux membres de la Cour des comptes.

**Responsabilité
civile**

Art. 17. – La responsabilité des membres de la Cour des comptes pour le dommage causé aux tiers dans l'exercice de leur fonction est réglée par la loi cantonale sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents ou par les dispositions du droit fédéral.

**Cessation de
fonctions**

Art. 18. – La mort, l'interdiction civile, la démission, la non-réélection ou la destitution peuvent seules mettre fin à la charge d'un membre de la Cour des comptes.

Section III Fonctionnement

**Règlement de la
Cour des comptes**

Art. 19. – La Cour des comptes adopte son règlement.

Le règlement de la Cour des comptes contient, dans les limites de la présente loi, les règles relatives aux attributions de ses membres et de ses collaborateurs, ainsi qu'aux procédures applicables.

Budget

Art. 20. – La Cour des comptes soumet son budget au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat.

Personnel

Art. 21. – La Cour des comptes engage ses collaborateurs selon les dispositions de la législation sur le personnel du Canton de Vaud.

Sur proposition de la Cour des comptes, le Conseil d'Etat fixe le niveau de fonction de ses collaborateurs.

Comptes	Art. 22. – Le Conseil d’Etat arrête les comptes de la Cour des comptes.
Rapport d’activité	Art. 23. – La Cour des comptes rend chaque année au Grand Conseil, par l’intermédiaire du Conseil d’Etat, son rapport d’activité.
Contrôle externe de la Cour des comptes	Art. 24. – Les comptes et la gestion de la Cour des comptes sont contrôlés chaque année par un réviseur externe désigné par le Conseil d’Etat.

Le réviseur externe est mandaté pour une durée de trois ans. Son mandat est renouvelable une fois.

Chapitre III Compétences

Section I Attributions

1. Attributions générales	Art. 25. – La Cour des comptes procède, sous l’angle de la légalité, de la régularité comptable et de l’efficacité : a) au contrôle de l’utilisation de tout argent public ; b) au contrôle de la gestion financière, notamment sous l’angle du principe d’efficience, ainsi qu’à la vérification de l’évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ; c) à l’examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l’Etat.
2. Attributions spéciales a. Sur mandat du Grand Conseil	Art. 26. – Si des événements exceptionnels exigent une clarification particulière, le Grand Conseil peut attribuer un mandat à la Cour des comptes. Le mandat est confié sur requête de trente députés au moins. La décision du Grand Conseil nécessite la majorité absolue des députés.

Le Grand Conseil définit le mandat donné à la Cour des comptes, après que le Conseil d’Etat et la Cour des comptes auront été entendus. Le Grand Conseil alloue à la Cour des comptes les

moyens nécessaires à l'exécution de ce mandat.

Le Grand Conseil ne peut confier simultanément un mandat à la Cour des comptes et à une Commission d'enquête parlementaire sur le même objet.

Dès l'attribution du mandat, les Commissions parlementaires cessent de s'occuper des faits et responsabilités que la Cour des comptes est chargée d'établir.

En revanche, l'attribution d'un mandat n'empêche pas le déroulement des autres procédures prévues par la loi.

b. Sur proposition du Conseil d'Etat

Art. 27. – Le Conseil d'Etat peut proposer à la Cour des comptes de contrôler des faits entrant dans ses attributions.

La Cour des comptes est libre de donner suite ou non à ces propositions.

c. Sur signalement

Art. 28. – La Cour des comptes est libre de donner suite ou non à des signalements portés à sa connaissance, en rapport avec des faits entrant dans ses attributions.

Sa non entrée en matière n'est pas motivée.

3. Champ de contrôle

Art. 29. – Le champ de contrôle de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- a) le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- b) le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- c) le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- d) les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- e) les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- f) les corporations, établissements, associations, fondations,

sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

4. Plan de travail **Art. 30.** – La Cour des comptes établit elle-même son plan de travail.

5. Coordination en général **Art. 31.** – Dans la mesure du possible, la Cour des comptes veille à coordonner ses travaux avec ceux des autres entités chargées des contrôles financiers.

La Chancellerie communique à la Cour des comptes toutes les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, relatives à la gestion financière de l'Etat.

6. Coordination avec le Contrôle cantonal des finances **Art. 32.** – La Cour des comptes et le Contrôle cantonal des finances coordonnent leurs activités.

Deux fois par an au moins, les membres de la Cour des comptes et la direction du Contrôle cantonal des finances se réunissent pour coordonner leurs travaux respectifs.

La Cour des comptes en tient compte lorsqu'elle établit son plan de travail.

7. Mandats **Art. 33.** – La Cour des comptes peut recourir, dans les limites de son budget, à des spécialistes externes lorsqu'un contrôle nécessite des connaissances particulières.

En cas de nécessité, la Cour des comptes peut, avec l'accord du Conseil d'Etat, confier des mandats au Contrôle cantonal des finances.

8. Obligation de renseigner **Art. 34.** – La Cour des comptes dispose de tout pouvoir d'investigation.

Les entités soumises au contrôle de la Cour des comptes sont tenues de donner à celle-ci tous renseignements, toutes pièces ainsi que d'autoriser tout accès à leur système informatique dans la mesure où cela est utile à l'exécution de sa tâche.

Dans ce cadre, les personnes astreintes au secret de fonction sont déliées de celui-ci à l'égard des membres la Cour des comptes. Sous réserve du secret professionnel, le personnel des entités mentionnées à l'article 29 de la loi, non astreint au secret de fonction, est tenu de collaborer.

Section II Rapports

Rapport sur les contrôles

Art. 35. – La Cour des comptes rédige un rapport sur chaque contrôle qu'elle effectue.

La Cour des comptes communique le projet de rapport à l'entité contrôlée. Elle l'invite à faire part de ses observations, qui figureront dans le rapport.

La Cour des comptes transmet son rapport final à l'entité contrôlée, au Conseil d'Etat ainsi qu'aux Commissions de gestion et des finances du Grand Conseil.

La Cour des comptes publie le rapport, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose.

Section III Dénonciations des irrégularités

Dénonciation des irrégularités

Art. 36. – Si la Cour des comptes découvre des indices d'irrégularités lors de ses contrôles, elle les annonce à l'autorité compétente.

Chapitre IV Dispositions finales et transitoires

Evaluation du dispositif

Art. 37. – Dans les trois ans suivant l'entrée en fonction de la Cour des comptes, une évaluation du dispositif mis en place par la présente loi est effectuée par le Conseil d'Etat.

Le rapport d'évaluation est remis au Grand Conseil. Le cas échéant, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil les mesures nécessaires.

Traitement

Art. 38. – Jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme du statut des juges cantonaux, les membres de la Cour des comptes sont affiliés pour leur prévoyance professionnelle à la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud.

Entrée en vigueur Art. 39. – Le Conseil d’Etat est chargé de l’exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l’article 84, 1^{er} alinéa, lettre a, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d’arrêté, la date d’entrée en vigueur.

Art. 2. – Le Conseil d’Etat est chargé de l’exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l’article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d’arrêté, la date d’entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d’Etat, à Lausanne, le 2005.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean



XXX 2006

Texte de la loi sur les finances du 20 septembre 2005

Projet

AVANT-PROJET DE LOI

modifiant celle du 20 septembre sur les finances

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud (Cst-VD)

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

décède

Article premier. – La loi du 20 septembre sur les finances est modifiée comme il suit :

CHAPITRE VII Contrôle des finances

Statut

Art. 55. – Le contrôle financier est effectué par le service du Contrôle cantonal des finances.

Ce service exerce son activité de manière autonome et indépendante. Il est administrativement rattaché au Département en charge des finances.

Le Contrôle cantonal des finances est dirigé par un spécialiste de la révision. L'engagement ou la résiliation du contrat de celui-ci sont de la compétence du Conseil d'Etat après consultation des bureaux des Commissions des finances et de gestion.

Les comptes et la gestion du Contrôle cantonal des finances sont contrôlés chaque année par un réviseur externe désigné par le Conseil d'Etat.

CHAPITRE VII Contrôle des finances

Mission

Art. 56. – Le Contrôle cantonal des finances assure l'audit interne et externe de l'Etat, de même que les contrôles comptables et financiers des entités soumises à son champ de contrôle.

Le Contrôle cantonal des finances, en tant qu'organe spécialisé de la surveillance financière, est prioritairement à disposition du Conseil d'Etat pour les contrôles usuels et les mandats spéciaux.

Il est également à disposition de la Commission des finances, de la Commission de gestion et du système d'information pour des mandats spéciaux. Le Grand Conseil alloue au Contrôle cantonal des finances les moyens nécessaires à l'exécution de ces mandats.

Le Contrôle cantonal des finances exerce son activité de manière autonome et indépendante, dans le respect des principes énoncés dans la présente loi et selon les principes généralement admis en matière d'audit.

Texte de la loi sur les finances du 20 septembre 2005

Organisation

Art. 56. – Le Contrôle cantonal des finances, en tant qu'organe spécialisé de la surveillance financière, est à disposition du Conseil d'Etat pour les contrôles usuels et les mandats spéciaux. Il est également à disposition de la Commission des finances et de la Commission de gestion dans l'exercice de leur haute surveillance sur le Gouvernement, l'administration et les tribunaux, ainsi que pour les mandats spéciaux.

Le Contrôle cantonal des finances peut s'adjoindre des spécialistes lorsqu'un mandat de contrôle nécessite des connaissances particulières ou que ses effectifs en personnel sont temporairement insuffisants.

Le Conseil d'Etat adopte le son règlement d'organisation du Contrôle cantonal des finances.

Il exerce son activité dans le respect des principes énoncés dans la présente loi et selon les principes généralement admis en matière de révision.

Il élabore pour chaque exercice son programme de travail qu'il transmet au Conseil d'Etat, à la Commission des finances et à la Commission de gestion.

Projet

Principes de contrôle

Art. 56bis. Le Contrôle cantonal des finances exerce ses attributions en s'assurant du respect des principes de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité.

Organisation administrative

Art. 57. – Le Contrôle cantonal des finances est dirigé par un spécialiste de la révision. L'engagement ou la résiliation du contrat de celui-ci sont de la compétence du Conseil d'Etat après consultation des bureaux des Commissions des finances et de gestion.

Le Contrôle cantonal des finances est administrativement rattaché au Département présidentiel.

Le Conseil d'Etat arrête son règlement d'organisation.

Les comptes et la gestion du Contrôle cantonal des finances sont contrôlés chaque année par un réviseur externe désigné par le Conseil d'Etat.

Organisation du travail

Art. 58.– Le Contrôle cantonal des finances élabore pour chaque exercice son programme de travail qu'il transmet au Conseil d'Etat, à la Commission des finances et à la Commission de gestion.

Deux fois par an au moins, la direction du Contrôle cantonal des finances se réunit avec les membres de la Cour des comptes, afin de coordonner leurs travaux respectifs.

Le Contrôle cantonal des finances peut s'adjoindre, dans le cadre de son budget, des spécialistes lorsqu'un mandat de contrôle nécessite des connaissances particulières ou que ses effectifs en personnel sont temporairement insuffisants.

Texte de la loi sur les finances du 20 septembre 2005

Projet

Principe du Contrôle **Art. 57.** – Le Contrôle cantonal des finances exerce la surveillance financière en s'assurant du respect des principes de la légalité, de la régularité et de l'efficacité.

Champ du Contrôle **Art. 58.** – Sont soumises à la surveillance du Contrôle cantonal des finances :

- a) la comptabilité générale de l'Etat ;
- b) la comptabilité des départements et du Tribunal cantonal ;
- c) les institutions, associations, fondations, sociétés et autres entités dépendant de l'Etat.

Le Contrôle cantonal des finances peut contrôler les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels l'Etat confie l'exécution d'une tâche publique, fournit des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

Attributions **Art. 59.** – Le Contrôle cantonal des finances est notamment compétent pour :

- a) l'examen courant de l'ensemble des finances de l'Etat conformément aux principes de la légalité, de la régularité et de l'efficacité ;
- b) la vérification annuelle des comptes et du bilan de l'Etat ;
- c) la vérification de la trésorerie ;
- d) le contrôle des livres tenus par les services, établissements, offices et greffes ;
- e) le contrôle des valeurs du patrimoine et des inventaires ;
- f) la certification du contrôle interne ;
- g) l'examen des applications informatiques du système comptable dans l'optique des besoins de la révision ;
- h) la participation à l'élaboration de prescriptions sur les services de caisse, la tenue des inventaires, le contrôle, la révision et la comptabilité.

Le Contrôle cantonal des finances ne doit pas être chargé de tâches d'exécution.

Attributions

Art. 59. – Le Contrôle cantonal des finances est notamment compétent pour :

- a) la vérification annuelle des comptes et du bilan de l'Etat
- b) l'audit interne de l'Etat ;
- c) la vérification de la trésorerie ;
- d) le contrôle des livres tenus par les services, établissements, offices et greffes ;
- e) le contrôle des valeurs du patrimoine et des inventaires ;
- f) la certification du système de contrôle interne de l'Etat ;
- g) l'examen des applications informatiques du système comptable dans l'optique des besoins de la révision ;
- h) la participation à l'élaboration de prescriptions sur les services de caisse, la tenue des inventaires, le contrôle, la révision et la comptabilité.

Le Contrôle cantonal des finances ne doit pas être chargé de tâches d'exécution.

Texte de la loi sur les finances du 20 septembre 2005

Projet

Champ de contrôle **Art. 60.** – Sont soumises à la surveillance du Contrôle cantonal des finances :

- a) la comptabilité générale de l'Etat ;
- b) la comptabilité des départements et du Tribunal cantonal, ainsi que des services, établissements, offices et greffes qui en dépendent;
- c) les institutions, associations, fondations, sociétés et autres entités dépendant de l'Etat.

Le Contrôle cantonal des finances peut contrôler les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton confie l'exécution d'une tâche publique, fournit des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

(alinéa 3 supprimé)

Obligation de renseigner et de collaborer **Art. 61.** – (sans modification)

Obligation de renseigner et de collaborer

Art. 60. – Les membres du Contrôle cantonal des finances disposent de tout pouvoir d'investigation. Les organes soumis à la surveillance du Contrôle cantonal des finances sont tenus de donner aux membres de celui-ci tous renseignements, toutes pièces ainsi que d'autoriser tout accès à leur système informatique dans la mesure où cela est utile à l'exécution de leur tâche. Dans ce cadre, le secret de fonction ne peut leur être opposé.

La Chancellerie d'Etat remet au Contrôle cantonal des finances toutes les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat qui ont trait à la gestion financière de l'Etat. Les départements et le Tribunal cantonal lui communiquent les instructions édictées en vertu de ces décisions.

Texte de la loi sur les finances du 20 septembre 2005

Rapport de contrôle

Art. 61. – Le Contrôle cantonal des finances établit un rapport sur chaque contrôle qu’il effectue.

Le Contrôle cantonal des finances met en consultation son projet de rapport au département concerné. Il lui fixe un délai pour répondre à la consultation. Les organismes visés par l'article 58, alinéa 2 sont directement contactés. Les remarques effectuées par le département dans le cadre de la consultation, respectivement par les organismes précités, figurent dans le rapport.

Le Contrôle cantonal des finances consigne le résultat des ses examens par écrit et transmet ses rapports finals directement au Président du Conseil d’Etat, au chef du département en charge des finances, au chef du département concerné, au président de la Commission des finances et au président de la Commission de gestion du Grand Conseil.

Le Contrôle cantonal des finances fixe un délai pour répondre aux observations formulées ainsi qu’aux propositions émises par lui.

Lorsque le cas n'est pas réglé dans le délai fixé par le Contrôle cantonal des finances conformément à l'al. 4 ci-dessus, celui-ci le soumet, accompagné d'une proposition de mesures, au Conseil d'Etat qui décide définitivement et prend les dispositions nécessaires.

Si le Contrôle cantonal des finances découvre une irrégularité ou soupçonne une irrégularité à caractère pénal, il avise immédiatement le Conseil d'Etat, afin que toutes mesures utiles soient prises, ainsi que les des Commissions des finances et de gestion.

Rapport d'activité

Art. 62. – Le Contrôle cantonal des finances établit, chaque année, à l'intention du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, un rapport d'activité.

Projet

Rapport de contrôle

Art. 62. – Le Contrôle cantonal des finances établit un rapport sur chaque contrôle qu’il effectue.

Le Contrôle cantonal des finances met en consultation son projet de rapport au département concerné. Il lui fixe un délai pour répondre à la consultation. Les organismes visés par l'article 60, alinéa 2, sont directement contactés. Les remarques effectuées par le département dans le cadre de la consultation, respectivement par les organismes précités, figurent dans le rapport.

Le Contrôle cantonal des finances consigne le résultat de ses examens par écrit et transmet ses rapports finals directement au Président du Conseil d’Etat, au chef du Département en charge des finances, au chef du département concerné, aux présidents de la Commission des finances, de la Commission de gestion et de la Commission du système d’information du Grand Conseil et à la Cour des comptes.

Le Contrôle cantonal des finances fixe un délai pour répondre aux observations formulées ainsi qu’aux propositions émises par lui.

Lorsque le cas n'est pas réglé dans le délai fixé par le Contrôle cantonal des finances conformément à l'alinéa 4 ci-dessus, celui-ci le soumet, accompagné d'une proposition de mesure, au Conseil d'Etat qui décide définitivement et prend les dispositions nécessaires.

Si le Contrôle cantonal des finances découvre ou soupçonne une irrégularité à caractère pénal, il avise immédiatement le Conseil d'Etat, afin que toutes mesures utiles soient prises.

Rapport d'activité

Art. 62. – (supprimé)

Art. 2. – Le Conseil d’Etat est chargé de l’exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l’article 84, 1^{er} alinéa, lettre a, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d’arrêté, la date d’entrée en vigueur.

Texte de la loi sur les finances du 20 septembre 2005

Projet

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le président
du Conseil d'Etat :

(L.S.)

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

Texte actuel

Juges cantonaux

Art. 175. – Au début de la première année de la législature, le Grand Conseil élit pour quatre ans les juges cantonaux et administratifs, ainsi que leurs suppléants.

L'élection se déroule au scrutin de liste et séparément pour chacun des tribunaux, de même que pour les juges suppléants.

Elle a lieu par scrutin de réélection des juges et des juges suppléants qui se représentent, et par élection complémentaire pour les sièges vacants.

Il n'y a qu'un seul tour de scrutin. Le candidat qui a recueilli plus de la moitié des suffrages valables est élu. Celui qui n'a pas recueilli cette majorité peut être candidat à l'élection complémentaire subséquente.

Projet

PROJET DE LOI

modifiant celle du 3 février 1998 sur le Grand Conseil

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud (Cst-VD)

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

décète

Article premier. – La loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil est modifiée comme il suit :

CHAPITRE XII

Elections

Section 1 Elections judiciaires

Juges cantonaux

Art. 175. – (al. 1 nouveau) Au début de la législature, le Grand Conseil élit pour cinq ans les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal, sur préavis de la Commission de présentation.

L'élection se déroule au scrutin de liste et séparément pour les juges et les juges suppléants.

(al. 3 et 4 sans changement)

Texte actuel

Election complémentaire **Art. 176.** – Une élection complémentaire a lieu lorsque le siège d'un juge ou d'un juge suppléant devient vacant.

Lorsque l'élection complémentaire ne porte que sur un seul siège, l'élection a lieu au scrutin individuel, dans les autres cas au scrutin de liste, mais toujours à la majorité absolue au premier tour, relative au second.

Dans tous les cas, l'élection a lieu séparément pour les juges cantonaux, les juges administratifs, et les juges suppléants.

Si les candidats qui obtiennent la majorité des voix sont plus nombreux qu'il n'y a de sièges vacants, les candidats en surnombre qui ont recueilli le moins de voix sont éliminés.

En cas d'égalité des voix, un scrutin de ballottage a lieu; s'il ne donne pas de résultat, le tirage au sort décide.

Exceptionnellement, lorsqu'il n'y a pas de compétition et en cas d'assentiment unanime de l'assemblée, l'élection peut avoir lieu à mains levées.

Art. 177. – L'élection complémentaire est annoncée par au moins une publication dans la Feuille des avis officiels.

L'inscription des candidatures est ouverte au secrétariat trente jours avant la séance au cours de laquelle a lieu l'élection et close l'avant-veille du premier jour de la session au cours de laquelle le scrutin a lieu (1^{er} ou 2^{ème} tour) .

Les candidats sont tenus de s'inscrire eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs députés; ils déposent leur curriculum vitae, un extrait du casier judiciaire ainsi qu'un extrait des poursuites et actes de défauts de biens.

Les dossiers sont tenus à la disposition des députés.

Avant-Projet

Election complémentaire **Art. 176.** – Lorsque le siège d'un juge ou d'un juge suppléant devient vacant en cours de législature, le Grand Conseil procède à une élection complémentaire sur préavis de la Commission de présentation.

(al. 2 sans changement)

(al. 3 nouveau) Dans tous les cas, l'élection a lieu séparément pour les juges et les juges suppléants.

(al. 4 à 6 : sans changement)

Art. 177. – (Al. 1 : sans changement)

(Al. 2 nouveau) L'inscription des candidatures est ouverte au secrétariat soixante jours avant la séance au cours de laquelle a lieu l'élection et close trente jours avant cette dernière.

(Al. 3 : sans changement)

(Al. 4 nouveau) Les dossiers sont remis à la Commission de présentation, puis tenus à disposition des députés.

Texte actuel

Avant-Projet

Section 2 Election des membres de la Cour des comptes

Membres de la
Cour des
comptes

Art. 177a. – Le Grand Conseil élit pour six ans les membres de la Cour des comptes, sur préavis de la Commission de présentation.

Le préavis de la Commission de présentation est également requis en cas de réélection d'un membre de la Cour des comptes.

L'élection se déroule au scrutin séparément pour chacun des membres.

Elle a lieu par scrutin de réélection pour chaque membre qui se représente, et par élection complémentaire pour les sièges vacants.

Il n'y a qu'un seul tour de scrutin. Le candidat qui a recueilli plus de la moitié des suffrages valables est élu. Celui qui n'a pas recueilli cette majorité peut être candidat à l'élection complémentaire subséquente.

Election
complémentaire

Art. 177b. – Une élection complémentaire a lieu lorsque le siège d'un membre devient vacant.

L'élection complémentaire s'effectue sur le préavis de la Commission de présentation et conformément aux conditions posées par l'article 177a alinéa 2.

Si les candidats qui obtiennent la majorité des voix sont plus nombreux qu'il n'y a de sièges vacants, les candidats en surnombre qui ont recueilli le moins de voix sont éliminés.

En cas d'égalité des voix, le candidat est tiré au sort.

Exceptionnellement, lorsqu'il n'y a pas de compétition et en cas d'assentiment unanime de l'assemblée, l'élection peut avoir lieu à mains levées.

Texte actuel

Avant-Projet

Art. 177c. – L'élection est annoncée par au moins une publication dans la Feuille des avis officiels.

L'inscription des candidatures est ouverte au secrétariat soixante jours avant la séance au cours de laquelle a lieu l'élection et close trente jours avant cette dernière.

Les candidats sont tenus de s'inscrire eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs députés; ils déposent leur curriculum vitae, un extrait du casier judiciaire ainsi qu'un extrait des poursuites et actes de défauts de biens.

Les dossiers sont remis à la Commission de présentation, puis tenus à la disposition des députés.

Section 3 Commission de présentation

Nomination

Art. 177d. – La Commission de présentation est composée de treize membres, à savoir neuf députés et quatre experts indépendants. Les experts ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse de l'élection des juges cantonaux ou des membres de la Cour des comptes.

Chaque groupe politique doit y être représenté.

Elle est désignée par le Grand Conseil au début de la législature. La désignation des membres de la Commission de présentation se fait au scrutin de liste, à la majorité absolue au premier tour et relative au second.

Le Grand Conseil désigne deux catégories d'experts indépendants :

- a) quatre experts chargés de préaviser l'élection des juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal ;
- b) quatre experts chargés de préaviser l'élection des membres de la Cour des comptes.

Le choix des experts indépendants repose sur leurs qualifications, qui doivent être propres à assurer que les juges et juges suppléants du Tribunal cantonal, d'une part, et les membres de la Cour des comptes, d'autre part, remplissent les conditions posées par la loi.

Texte actuel

Avant-Projet

Audition des candidats	Art. 177e. –La Commission de présentation peut convoquer les candidats ou requérir des compléments d’informations, aux fins de vérifier si les conditions posées par la présente loi ou la loi sur la Cour des comptes sont remplies.
a. A une élection	
b. A une réélection	Art. 177f. – Au cas où la Commission de présentation envisage de donner un préavis négatif à une réélection, elle entend le candidat concerné.
Préavis	Art. 177g. – La Commission de présentation remet son préavis motivé au Bureau du Grand Conseil, une semaine au plus tard avant la date de l’élection.
Confidentialité	Art. 177 h. – Les documents remis aux membres de la Commission de présentation, de même que tous documents ou renseignements dont ils ont connaissance dans le cadre de leur mandat, sont confidentiels et ne peuvent être communiqués, ni leur contenu révélé à des personnes non-membres de la Commission. Demeurent réservés les documents ou informations nécessaires à l’élection des candidats par le Grand Conseil.

Art. 2. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, 1^{er} alinéa, lettre a, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le président
du Conseil d'Etat :

(L.S.)

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean