

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

**Motion Cesla Amarelle et consorts portant sur la création de commissions d'enquête
parlementaires au niveau communal**

Présences

La commission s'est réunie le 8 juillet 2008 et était composée de Mmes Cesla Amarelle, Anne Décaillet (remplaçant Armand Rod), Nuria Gorrite et de MM. Jean-Luc Chollet, André Delacour, Pierre Grandjean, Jean-Michel Dolivo, Nicolas Mattenberger, Jean-Yves Pidoux, Pierre Rochat et Frédéric Borloz, président-rapporteur confirmé dans cette fonction en début de séance.

Le Conseil d'Etat était représenté par M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba accompagné de M. Eric Golaz, chef du Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI), et de M. David Equey, juriste au SeCRI, que je remercie pour les notes de séances.

Déroulement

Après l'accueil et le rappel du contexte par le président, la motionnaire fut invitée à compléter ses motivations exposées lors du développement, puis le Conseil d'Etat exposa son point de vue.

S'ensuivirent un débat et le vote sur la prise en considération de la motion.

Exposé de la discussion

a) Les éléments en faveur de la motion peuvent être résumés comme suit (ndr : malgré le rapport de minorité, je pense utile d'exposer ce point de vue).

La volonté est de renforcer les liens entre population et autorités communales et contrôler la bonne application du droit. Cette proposition se fonde sur les mécanismes de contrôle existant aux niveaux fédéral et cantonal, institués par la loi fédérale sur le parlement et la loi sur le Grand Conseil, et tend à les transposer au plan communal par la création de commissions d'enquête parlementaires (CEP) composées de membres élus au sein des Conseils communaux et généraux et mandatées notamment pour enquêter sur les activités de la municipalité. La création d'une telle institution se justifierait par le fait qu'actuellement, les liens de confiance entre citoyens et élus sont atteints, qu'il convient de définir de manière plus précise les rapports entre les autorités communales existantes et les autorités juridictionnelles et de donner plein effet à la démocratie.

Le choix du modèle proposé repose sur une comparaison avec des institutions introduites récemment dans certaines lois cantonales. Ainsi, l'article 86 de la loi bernoise sur les communes prévoit un devoir de surveillance des communes qui doit s'exercer par l'organe compétent (!). Et certains règlements communaux des cantons de Zurich, Berne et Lucerne prévoient une possibilité d'interpellation sur des irrégularités commises par les autorités communales, puis le dépôt d'une motion. A Zurich, il existe même un système prévoyant dans ce cadre une enquête préliminaire avant la mise en œuvre d'une

enquête de fond. Il conviendrait toutefois de comparer également les dispositions légales régissant les compétences et contrôles des communes.

Au plan politique, ces derniers temps, il y a eu un nombre important d'affaires dans les grandes villes du canton telles Lausanne, Montreux ou Nyon, où parfois ont été mises en oeuvre des commissions d'enquête, d'où la raison d'être de la présente motion qui vise à clarifier leur existence juridique et à ancrer dans la loi sur les communes un droit plus étendu pour le conseil.

Une CEP devrait pouvoir aller beaucoup plus loin que le contrôle de la gestion. Elle dépasserait les compétences de la commission de gestion. Il convient de reconnaître le caractère de rareté et de solennité des commissions d'enquête et d'éviter d'en faire un instrument supplémentaire d'opposition ou de recours s'ajoutant à ceux existants — déjà forts nombreux comme on le verra plus loin. Les compétences actuelles de surveillance du Conseil d'Etat ou du département en charge des relations avec les communes et celles de la Commission de gestion ne sont pas à nier. Néanmoins, la motion pourrait être transmise puisqu'elle s'inscrit dans une logique d'évaluation d'un domaine qui a beaucoup fait parler de lui.

Les pouvoirs de surveillance de l'Etat sur les communes ne sont pas contestés, mais actuellement les pouvoirs de la Commission de gestion se limitent à investiguer sur l'exercice de l'année précédente. Cette manière de procéder ne permet pas de traiter des affaires exceptionnelles, car une fois qu'elle a officié elle ne peut intervenir avant sa prochaine nomination.

Il est évident que des faits survenus récemment dans certaines communes vaudoises démontrent pour la motionnaire le besoin de créer une nouvelle — neuvième ! — institution de surveillance, car les actuelles ne disposent que de compétences limitées et ponctuelles. Dans ce cadre, l'affaire Doriot serait illustrative de l'incapacité de ces dernières à réagir face à ce type de problèmes, car aucun membre du conseil ne s'est inquiété du fait que certains investissements consentis par la Municipalité de la Commune de Montreux pouvaient prêter à discussion et que ce n'est qu'au moment où le juge instructeur a ouvert une enquête que l'une des parties de ces institutions a réagi, mais qu'avant cela aucune d'entre elles n'aurait fait quoique ce soit.

b) On en vient aux éléments opposés à cette motion.

D'abord, il convient de prendre du recul sur l'affaire Doriot et ne pas faire l'amalgame avec d'autres affaires et au demeurant, il n'est absolument pas certain que la mise en oeuvre d'une commission d'enquête aurait contribué à apporter des éléments probants.

Les commissions d'enquête parlementaires, à l'instar des commissions de gestions des conseils, ne sont saisies qu'a posteriori et n'examinent donc pas la situation présente mais toujours des faits passés. Il en résulte que la modification proposée par la motion Amarelle ne permettrait pas en elle-même d'anticiper des événements néfastes au sein des communes.

Au stade actuel de la procédure, il s'agit de décider ou non de la prise en considération de la motion, mais pas de statuer sur le fond. Le Conseil d'Etat ne constate pas actuellement une plus grande défiance des citoyens à l'égard des autorités communales qu'à l'égard d'autres autorités. Bien au contraire, les électeurs se sentent concernés par les institutions communales qui jouissent d'une plus grande confiance. Cela provient de la proximité des élus et des électeurs : plus ceux-ci sont proches de ceux-là, plus ces derniers font confiance aux premiers.

Du point de vue juridique, il est erroné de considérer que les Conseils communal et général constituent au niveau communal le pendant du Grand Conseil au plan cantonal. En effet, les bases constitutionnelles et légales régissant chacune de ces institutions sont différentes, à tout le moins en l'état du droit. Ainsi, l'article 140 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC) prévoit que le canton est l'autorité de surveillance des communes, alors que l'article 107 de la Constitution du 14 avril 2003 (Cst-VD) confère au Grand Conseil un pouvoir de contrôle quasiment illimité sur les activités de l'administration cantonale, le législatif exerçant la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et la gestion du Tribunal cantonal. Or, il n'en va pas de même s'agissant de l'organe

délibérant au plan communal, ses compétences étant limitativement énumérées par les articles 146 Cst-VD et 4 LC. Dans ce cadre, cet organe dispose néanmoins d'une compétence en matière de contrôle de la gestion, notamment par l'intermédiaire de la Commission de gestion instituée par la loi. En définitive, si la proposition devait être finalement adoptée, il existe une probabilité confinante à la certitude qu'il conviendrait de procéder à une révision constitutionnelle et pas uniquement à une modification de la loi sur les communes. Il faut rappeler qu'actuellement le système prévoit l'intervention de l'Etat dans le cadre des activités des communes, ce qui constitue un acteur supplémentaire dans le cadre du contrôle de ces activités, et que les commissions de gestion peuvent exercer au plan communal une partie importante des prérogatives exercées par les commissions parlementaires au niveau cantonal.

Précisément, l'attention de la commission est en effet attirée sur le fait que la Constitution et la loi ne confèrent au conseil que des compétences exhaustivement énumérées aux articles 146 Cst-VD, 4 LC, 29a et 58 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire (LATC) et 7 de la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes (LFusCom), alors que la municipalité dispose d'une compétence générale résiduelle dans tous les domaines qui sont attribués aux communes fondée sur les articles 150 alinéa 1 Cst-VD et 42 et suivants lus en relation avec l'article 4 LC. A cela s'ajoute que le conseil ne dispose pas, de par la Constitution et par la loi, d'un pouvoir de surveillance général sur les activités de la municipalité. Ce pouvoir appartient en effet au canton qui l'exerce par le Conseil d'Etat, autorité suprême de surveillance vu l'article 139 alinéa 1 LC, par le département en charge des relations avec les communes, par les préfets et par les autres autorités désignées par des lois spéciales, conformément à l'article 138 LC. La situation est totalement différente au plan cantonal où l'article 91 Cst-VD prévoit que le Grand Conseil constitue l'autorité suprême du canton et que, fort de cette compétence, il exerce la haute surveillance sur l'activité de l'exécutif, savoir le Conseil d'Etat comme le prescrit l'article 107 alinéa 1 Cst-VD. Or, en matière communale, le conseil ne joue pas le rôle du législatif, l'article 141 alinéa 1 Cst-VD le désignant au demeurant comme autorité délibérante.

En ce qui concerne le cas lausannois, M. Equey ajoute que l'issue du litige qui est pendante devant la Cour constitutionnelle porte sur l'introduction d'un article 44 dans le règlement du Conseil communal de la Commune de Lausanne prévoyant la possibilité pour le conseil de désigner des commissions d'enquête à la majorité absolue de ses membres, c'est-à-dire la modification d'une réglementation de portée communale. Or, dans ce cadre, la Cour constitutionnelle examinera avant tout la disposition litigieuse sous l'angle de la conformité au droit supérieur et, partant, ne traitera certainement pas de la question d'une éventuelle modification de ce droit, en particulier de la Constitution et de la loi sur les communes.

La municipalité dispose bien d'une compétence générale résiduelle, l'article 150 alinéa 2 Cst-VD étant sans équivoque à cet égard puisqu'il prévoit que la municipalité "a toutes les compétences communales, à l'exception de celles attribuées par la Constitution ou la loi à l'autorité délibérante". Force est dès lors de constater qu'il s'agit d'une situation très différente par rapport à celle qui prévaut au plan cantonal.

Le Conseil communal ne saurait donc être considéré comme un parlement ou l'organe législatif à l'échelon communal. Il est précisé que le système permet à chaque membre du conseil ou de la municipalité de demander au canton d'ouvrir une enquête ou de saisir la Cour des comptes.

En outre, l'application même d'une CEP dans une commune de centaines d'habitants semble être parfaitement impossible à appliquer et que de n'attribuer cette disposition qu'à des grandes communes serait arbitraire et inéquitable.

Les communes sont déjà contrôlées. Une CEP n'apporterait rien de plus si ce n'est de compliquer les processus actuels et de rendre inutiles les contrôles effectués. Les communes sont particulièrement contrôlées car huit organismes de contrôle des activités communales ont été dénombrés, savoir : la commission de gestion, les réviseurs, les commissions thématiques, les préfets, les services de l'Etat, le

Département de l'intérieur, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et la Cour constitutionnelle.

A titre d'exemple, le nombre de demandes traitées par le SeCRI est d'environ vingt par jour et touchent les domaines les plus divers comme les relations entre les autorités municipales et communales ou le fonctionnement de certains mécanismes prévus par la loi. Quant aux plaintes, elles sont systématiquement suivies d'investigations soit par le préfet soit par le service. Selon toute vraisemblance ce système fonctionne à satisfaction. Les quelques exceptions sont peut-être importantes car elles sont fortement médiatisées, mais ne reflètent pas une situation générale. Il ne faut précisément pas en faire une généralité.

Conclusions

En conclusion, il apparaît, comme l'a fait remarquer un commissaire, que la présente motion pose plus une question politique que juridique, ce qui aurait pu inciter la motionnaire à la transformer en postulat. On ne peut en outre pas nier que l'affaire Doriot pèse de tout son poids médiatique sur les motivations en faveur de cette motion. Mme Amarelle a refusé la transformation de la motion en postulat.

La prise en considération est refusée par 6 voix contre 5.

Un rapport de minorité sera rédigé par M. Dolivo.

Aigle, le 7 août 2008.

Le rapporteur :
(Signé) *Frédéric Borloz*