

RAPPORT DE MINORITE 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

Préambule

La motion Cesla Amarelle et consorts propose la création de dispositions légales expresses dans la loi sur les communes pour permettre des commissions d'enquête (CE) au niveau communal, en s'inspirant de nombreuses législations en place existantes.

Avis des commissaires minoritaires

Une minorité de la commission, composée des députés Cesla Amarelle, Nuria Goritte, Jean-Yves Pidoux ainsi que du soussigné, demande le transfert de cette motion au Conseil d'Etat pour les raisons suivantes :

Sur le plan des *principes*, les commissaires minoritaires estiment que le regroupement du pouvoir public en trois catégories (législatif, exécutif et judiciaire), et son attribution à des institutions classiques correspondantes, ne reflète que très insuffisamment les besoins et la réalité d'une organisation politique comme la nôtre. Cette inadéquation se vérifie souvent par l'abstention et par la mauvaise image de la classe politique lorsque éclatent des affaires qui démontrent que le mécanisme de lien de confiance devant exister entre institutions et citoyens est bloqué.

On observe qu'une organisation fondée sur le principe de légitimité démocratique doit offrir aux citoyens à tous les niveaux un maximum d'instruments variés adaptés aux besoins multiples pour réaliser l'enchaînement entre volonté individuelle et collective.

Ainsi, l'évolution institutionnelle a donné naissance à un nouveau type d'institutions que l'on dit "intermédiaires" et qui sont caractérisées par une mission de spécialisation (mission de contrôle), par une autonomie significative et par des liens directs avec les citoyens. Ces institutions se distinguent en deux catégories. Les premières ont pour but un bon fonctionnement des institutions (cf. autorités de médiation, conciliation, etc.). Les deuxièmes ont pour but la bonne application du droit (cf. CEP, nouvelles autorités de protection des données, etc.).

Ces institutions disposent d'un potentiel indéniable pour renforcer les assises démocratiques de l'Etat. Au niveau fédéral et cantonal, des efforts pour développer ces instruments se sont concrétisés dans la LRec, la LParl, les articles 67 à 80 LGC notamment. Au niveau communal et alors que ce niveau est censé être le plus proche des citoyens, il n'y a rien. A Lausanne, l'article 44 du Règlement communal a été amendé en ce sens. Pour des raisons d'absence de base légale au niveau cantonal, cette disposition a fait l'objet d'un recours constitutionnel interjeté par la Municipalité de Lausanne, recours admis le 8 octobre 2008 par la Cour constitutionnelle.

La motion Amarelle a pour but d'initier une réflexion allant dans le sens de permettre aux communes

qui le souhaitent de donner à leur organe délibérant la possibilité de se doter, en cas de besoin, d'une commission d'enquête.

Dans la mesure où de telles commissions sont appelées, de par leur rôle, à empiéter sur les compétences d'autres institutions en place, il faut évidemment veiller à bien définir les rapports entre celles-ci et les autorités existantes, en particulier leurs relations avec les autorités juridictionnelles. Une certaine cohérence est nécessaire pour donner plein effet au potentiel démocratique de cette institution. Les risques de double emploi sont surmontés si les critères de proportionnalité, de l'effet utile et de la collaboration interinstitutionnelle sont utilisés.

Sur le plan de la *faisabilité* et du *choix des modèles*, les commissaires minoritaires observent qu'une brève étude comparative des lois communales et des règlements communaux aboutit aux deux constats suivants :

- plusieurs lois cantonales consacrent la possibilité pour les conseils communaux de créer des commissions d'enquête. Ainsi, la loi cantonale bernoise sur les communes consacre à son article 86 le devoir de surveillance des communes. Cette disposition pourrait être intégrée telle quelle dans notre propre loi sur les communes. Les commissaires minoritaires tiennent à souligner qu'il n'a jamais été observé dans ces cantons des problèmes de dysfonctionnements ou de blocages liés à ces commissions d'enquête. Bien au contraire, ces cantons semblent attachés au niveau communal et le font en bonne harmonie.
- plusieurs règlements communaux consacrent des modèles de commissions d'enquête. Parmi les modèles les plus intéressants, on trouve les modèles zurichois et lucernois. Le modèle zurichois permet de faire une enquête préliminaire, puis ensuite de procéder à une enquête de fond. Le modèle lucernois requiert d'abord une interpellation (demande d'information), puis une motion de création de la commission. A noter que la commission de gestion du Conseil communal peut déposer une telle demande sans passer par l'interpellation.

A ce stade, il importe de relever que tous les cantons mentionnés disposent de nombreuses autorités de contrôle, tout comme le canton de Vaud. Toutefois, il y a lieu de relever que ces autorités disposent de compétences très limitées et qu'elles ne sont pas armées pour faire face à certaines situations exceptionnelles qui nécessitent la mise en œuvre de mesures d'investigation conséquentes.

Sur le plan purement *politique*, plusieurs affaires à Morges, Nyon, Montreux, Lausanne, soit dans les grandes villes, démontrent qu'il existe depuis longtemps dans notre canton une insuffisance du mécanisme d'assise démocratique entre citoyens et institutions communales.

Par ailleurs et compte tenu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, cette motion propose de combler un manque juridique en consacrant une base légale en bonne et due forme. Enfin, il y a lieu de rappeler que la motionnaire ne demande pas que chaque commune soit forcément contrainte de prévoir dans l'un de ses règlements la possibilité pour son organe délibérant de désigner une commission d'enquête. Dans les faits, elle souhaite que la législation cantonale permette au moins aux communes qui le souhaitent de se doter d'un tel organe de contrôle.

Conclusions

Cette motion dispose avant tout d'un caractère préventif.

Au vu de ce qui précède, les commissaires minoritaires vous propose de refuser le rapport de majorité et de prendre en considération cette motion en la renvoyant au Conseil d'Etat.

La Tour-de-Peilz, le 23 octobre 2008.

Le rapporteur :
(Signé) *Nicolas Mattenberger*