

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner les objets suivants :

(10_INI_036) Initiative législative constitutionnelle Pierre-Yves Rapaz et consorts demandant une modification de la Constitution du Canton de Vaud à son article 166 et visant la suppression de la Cour des comptes

(10_INI_037) Initiative constitutionnelle Frédéric Borloz au nom du groupe radical demandant une modification des principes relatifs au contrôle externe des politiques publiques inscrits à l'article 166 de la Constitution du Canton de Vaud

(10_MOT_109) Motion Cesla Amarelle et consorts demandant une réforme de la Cour des comptes aux fins d'en améliorer son efficacité

(10_POS_192) Postulat Philippe Martinet au nom du groupe des Verts pour consolider l'ancrage de la Cour des Comptes dans le système de contrôles de l'action publique

(10_POS_201) Postulat Maximilien Bernhard et consorts au nom du groupe AdC demandant au Conseil d'Etat de transformer la Cour des comptes en une instance inter-cantonale

La commission chargée d'étudier les textes susmentionnés a siégé à six reprises, soit les 26 août 2010, 7 octobre 2010, 9 décembre 2010, 20 juin 2011, 29 septembre 2011 et 14 octobre 2011. Elle était composée de Mesdames et Messieurs les députés Cesla Amarelle (1ère, 2ème, 3ème, 4ème, 5ème et 6ème séance), Anne Baehler Bech (6ème séance), Anne-Marie Depoisier (1ère, 2ème, 3ème, 4ème et 5ème séance), Béatrice Métraux (1ère, 2ème, 3ème, 4ème et 5ème séance), Martine Fiora-Gutmann (4ème séance), Christiane Jaquet-Berger (6ème séance), Frédéric Borloz (1ère séance), Michaël Buffat (1ère, 2ème, 3ème, 4ème et 6ème séance), Jean-François Cachin (5ème et 6ème séance), Albert Chapalay (1ère, 2ème, 3ème, 5ème et 6ème séance), André Chatelain (1ère, 2ème, 3ème, 4ème, 5ème et 6ème séance), François Chérix (2ème, 3ème, 4ème, 5ème et 6ème séance), Michel Desmeules (4ème séance), Jean-Michel Dolivo (1ère, 2ème, 3ème, 4ème et 5ème séance), Yves Ferrari (1ère, 2ème, 3ème, 4ème, 5ème et 6ème séance), Pierre Grandjean (3ème séance), Philippe Grobéty (2ème et 3ème séance), Hans Rudolf Kappeler (3ème séance), Alain Monod (1ère, 2ème, 4ème et 5ème séance), Daniel Mange (6ème séance), Michel Mouquin (1ère, 2ème, 3ème et 5ème séance), Jacques Perrin (6ème séance), Mario-Charles Pertusio (1ère, 2ème et 3ème séance), Pierre-André Pidoux (1ère, 2ème, 3ème, 4ème, 5ème et 6ème séance), Pierre-Yves Rapaz (1ère, 2ème, 3ème, 4ème et 5ème séance), Michel Rau (2ème séance), Jean-Jacques Schilt (6ème séance), Jean-Christophe Schwaab (1ère séance), Jean-Marie Surer (1ère, 5ème et 6ème séance), Claude-Alain Voiblet (5ème et 6ème séance) et le soussigné (1ère, 2ème, 3ème, 4ème, 5ème et 6ème séance).

Le Conseil d'Etat Pascal Broulis, chef du DFIRE, et M. Olivier Meuwly, chargé du suivi des institutions auprès du DFIRE, ont participé aux séances. Les notes de séances ont été rédigées par le Secrétaire de la commission M. Fabrice Lambelet, qui est ici remercié pour son excellent travail.

Première séance – 26 août 2010

Au cours de la séance, le Conseiller d'Etat Pascal Broulis a indiqué qu'il était favorable à ce que les députés déterminent le type de contrôle qu'ils souhaitent voir établir à l'avenir pour le canton. A son avis, la CDC se distingue par trois éléments qui sont :

- la publicité des rapports ;
- L'autonomie liée à la mise en place de son plan d'action et d'audit
- Le périmètre de contrôle (dont les communes) et la déclinaison de l'efficacité et de l'efficience.

Il a, entre autres, précisé que le Conseil d'Etat entendait prendre en compte les suggestions émises par les députés, le but étant d'éviter un débat figé qui serait trop politique ou institutionnel. De plus, il a constaté que tout le monde souhaitait un changement en matière de contrôle, changement qui peut, à son avis, se traduire de deux manières, soit par le biais d'une abrogation de la CDC ou d'une évolution du fonctionnement et de l'organisation de celle-ci. La première solution permettrait de créer un nouvel organe de contrôle avec d'autres moyens. Un débat s'est engagé au sein de la commission pour savoir de quelle manière celle-ci allait devoir procéder à l'étude des textes soumis à son examen. Au final, et avant de poursuivre ces travaux, la majorité de la commission a décidé de procéder à l'audition d'une délégation de la CDC et à celle de la directrice du CCF. N'ont pas été retenues les propositions d'auditions de l'organe de contrôle bernois, de la COGES et de la Cour des comptes du canton de Genève.

Deuxième séance – 7 octobre 2010

Au cours de la séance du 7 octobre 2010, la commission a procédé à l'audition de la Présidente et de la Vice-présidente de la Cour des comptes, ainsi qu'à celle de la Directrice du Contrôle cantonal des finances.

La Cour des comptes

En préambule, les représentantes de la CDC ont exposé les missions fondamentales de l'institution et souligné qu'il a été nécessaire aux magistrats, avant de commencer leurs travaux, de définir une méthodologie de travail et de mener une réflexion sur les sujets qu'ils entendaient en premier lieu traiter.

A la question de savoir ce qui distingue la CDC au CCF, il a été, en résumé, indiqué que la mission du CCF – qui est l'organe de contrôle interne de l'Etat - est principalement comptable (légalité) alors que celle de la CDC – qui s'apparente à un organe de contrôle externe - porte sur la gestion des finances au travers des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience. De plus, le champ de compétence de la CDC est plus vaste que celui attribué au CCF puisque celle-ci peut également auditer les communes. Enfin, tous les rapports de la CDC sont rendus publics.

Deux rencontres par année sont organisées entre les deux institutions dans le but de déterminer et d'évaluer leurs missions respectives.

Jusqu'à présent, le choix des audits a été déterminé comme suit :

- par des investigations menées par chaque membre de la CDC et portant sur un certain nombre d'entités ;
- par des signalements formels ;
- par des signalements informels, mais répétés, au sein de l'administration ou au sein des réseaux qu'a établis la CDC.

Les représentantes de la CDC n'ont pas souhaité donner leurs avis en relation avec le débat

politique qui porte sur les demandes de réformes ressortant des textes soumis à l'examen de la commission. Néanmoins, elles ont relevé l'existence d'un fossé entre les critiques émises par une partie de la classe politique et la satisfaction exprimée par les entités qui ont été auditées. Dans leur très grande majorité, celles-ci ont apprécié le résultat de l'audit effectué et pris en compte les considérations et remarques émises dans les rapports. De plus, la mise en œuvre d'une procédure d'audit entraîne au sein de l'entité auditée un travail de réflexion qui ne peut avoir pour celle-ci que des effets positifs sur sa manière future de travailler.

Sur un plan budgétaire, la CDC est actuellement considérée comme un service de l'Etat, situation qui peut, du point de vue de l'indépendance, s'avérer être problématique.

Le manque de moyens, particulièrement en personnel, a été évoqué par la vice-présidente, ce notamment en comparaison avec les moyens qui sont mis à disposition de la Cour des comptes du canton de Genève. Celle-ci souhaiterait que le budget de l'institution puisse être augmenté en vue de lui permettre d'engager du personnel dans le but de mener à bien sa mission. Comme c'est le cas dans le canton de Genève, la saisie de la CDC par les commissions de surveillance du Grand Conseil devrait légalement être facilitée par l'intermédiaire d'une procédure simple et rapide. Actuellement, une telle saisie n'est possible que de manière exceptionnelle.

A l'instar de ce qui est prévu pour le CCF, la CDC souhaiterait que la loi régisse la question de l'examen du suivi des recommandations contenues dans ses rapports.

En réponse à une question d'un commissaire, il est confirmé que les membres de la CDC sont élus en fonction de leurs sensibilités politiques. Cela étant, une fois élus, ceux-ci mettent celles-ci de côté dans le cadre de l'accomplissement de leur fonction.

Le Contrôle cantonal des finances

Mme Kellenberger a brièvement présenté aux membres de la commission le fonctionnement et l'organisation du CCF.

Le CCF est rattaché administrativement au DFIRE et est dirigé par un spécialiste de la révision (membre de la Chambre fiduciaire). Le programme de travail est fixé pour une année soit du 1er avril au 31 mars de l'année suivante. L'institution travaille sur la base des normes en vigueur dans la profession soit notamment celles de l'Association suisse d'audit interne et celles de la Chambre fiduciaire. Elle se base également sur ses propres directives internes et sur son code de déontologie qui prône le principe d'indépendance. Le CCF est également compétent pour procéder à des audits auprès d'entités qui perçoivent des subventions. Par contre, les communes ne font pas partie de son champ de compétence. A ce sujet, le CCF n'a entrepris aucun travail de réflexion sur un éventuel élargissement de dites compétences.

La procédure de contrôle se déroule comme suit :

- planification du mandat : acceptation du mandat en lien avec le champ de contrôle du CCF ;
- contrôle : entretien initial avec le chef de service, audit sur site et entretien final ;
- élaboration du projet de rapport lié à l'audit et remise de celui-ci au chef de service ;
- mise en consultation dudit projet pendant 21 jours auprès du chef de service ;
- déterminations du CCF ;
- délivrance du rapport définitif au président du Conseil d'Etat, du chef du DFIRE, du chef du département concerné, à l'entité contrôlée, au président de la COGES et de la COFIN et à la CDC.

Le CCF est composé d'une équipe pluridisciplinaire. Le rapport annuel d'activités du CCF est publié simultanément à celui portant sur l'audit annuel des comptes. 80 rapports ont été établis au cours de l'année 2009 (1er avril 2009 au 31 mars 2010), dont 49 qui émanent directement du CCF. Durant la même période, 127 recommandations, avec délai, ont été

émises et réglées, contre 146 qui n'ont pas encore été réglées.

Au terme de sa présentation, la directrice du CCF a souligné l'importance de la relation de confiance qui doit exister avec les organes audités. Elle a également relevé les saines relations qui se sont nouées avec la COGES, la COFIN et la CDC.

La CDC reçoit le programme de travail du CCF, et vice-versa. De ce fait, aucun problème organisationnel n'a, jusqu'à présent, été constaté entre les deux entités.

En réponse à une question portant sur l'indépendance politique de CCF vis-à-vis du Conseil d'Etat, Mme Kallenberger a précisé, qu'à son avis, le meilleur gage d'indépendance de l'institution tient dans l'agrément de son titre d'expert-réviseur qu'elle obtient de l'Association suisse de révision. De même, elle a souligné que le CCF effectue un travail purement technique et non politique.

Troisième séance de commission – 9 décembre 2010

Plusieurs commissaires ont souhaité se prononcer sur les auditions susmentionnées. Au moins deux d'entre eux ont estimé qu'il existait, à leur sens, une différence de professionnalisme entre les deux institutions, différence en faveur du CCF. Cet avis n'a nullement été partagé par d'autres membres de la commission. Ceux-ci ont relevé la bonne qualité des rapports de la CDC, le fait que celle-ci soit légalement en mesure d'analyser des paramètres qui ne pourraient pas l'être par le CCF et la bonne complémentarité qui existe entre ces deux entités de contrôle.

Dans un premier temps, la commission a décidé d'ouvrir la discussion sur chacun des textes soumis à son examen. Dans le cadre de la présentation de son initiative, le député Pierre-Yves Rapaz a exposé que le texte de l'article 166 de la Constitution vaudoise est trop détaillé et que, contrairement à ce que beaucoup pensent, l'objectif de sa proposition n'est pas forcément celui de supprimer purement et simplement la CDC. Son parti n'entend pas remettre en cause l'existence d'organes qui exercent une surveillance financière. Dans les faits, il souhaite un renforcement de l'indépendance du CCF, estimant notamment que le ou la Chef(fe) de cette entité devrait être désigné(e) par le parlement.

Un autre commissaire a abondé dans ce sens et relevé que l'article prévoyant l'existence d'une cour des comptes ne devrait pas se trouver dans la Constitution, mais dans une loi. De même, les buts et règles de cette institution auraient été mal définis à l'époque de sa création.

Un commissaire, qui a été membre de l'assemblée constituante, s'est élevé en faux contre cette affirmation. Il a expliqué que les débats qui ont présidé à la création de la CDC l'ont été dans un état d'esprit pouvant être qualifié de serein et sérieux. La volonté du constituant était celle de créer une institution indépendante de contrôle qui soit en mesure de préserver la bonne gestion du bien commun et des deniers publics.

La question de l'absence de bases légales régissant le suivi du contrôle des recommandations émises par la CDC a également fait l'objet de remarques de la part de plusieurs commissaires. Ceux-ci ont estimé qu'il devrait être à l'avenir remédié à cette lacune. Un renforcement des liens organiques entre la CDC et les commissions de surveillance du Grand Conseil a également été proposé.

Le Conseiller d'Etat a exposé à la commission de quelle manière l'administration assure le contrôle du suivi des recommandations et observations du CCF, de la COFIN et de la COGES. A ce propos, il a suggéré que soit mis en place pour la CDC un inventaire de ses recommandations. Quant à la composition de la cour, il a relevé, que si le souhait de la commission est celui de placer dans celle-ci que des professionnels de l'audit, il faudra alors la supprimer, puisqu'elle deviendrait, comme le CCF, un outil de contrôle et non plus un organe d'évaluation des politiques publiques.

Au cours de la discussion, un débat s'est ouvert sur l'article 38 de la loi sur la Cour des

comptes qui prévoit : « *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* ».

Plusieurs commissaires ont estimé qu'il leur était nécessaire de pouvoir disposer du rapport susmentionné avant d'être en mesure de se prononcer sur les divers textes soumis à leur examen. Pour ce faire, ils ont évoqué les différents problèmes qu'a rencontrés la CDC depuis sa création, tels que le nombre de membres, la désignation de ceux-ci et son organisation.

D'autres commissaires étaient d'avis de proposer au Grand Conseil d'entrer en matière sur l'ensemble des textes et de les renvoyer au Conseil d'Etat, à charge pour celui-ci de rédiger un contre-projet. Cette proposition n'a pas été retenue par la majorité de la commission au motif principal que les textes contiennent des propositions diamétralement opposées et qu'il appartient au Grand Conseil d'effectuer des choix politiques à ce propos.

Pour sa part, le Conseiller d'Etat a indiqué qu'il était disposé à organiser un « hearing » portant sur le fonctionnement de la CDC auprès de partis politiques et d'établir, par la suite, une synthèse de ce que veut le Grand Conseil pour l'avenir de cette institution. S'agissant du rapport prévu par la loi, il a précisé qu'il pensait que celui-ci ne serait pas de nature à apporter à la commission de nouveaux éléments nécessaires à la poursuite de ses travaux.

Au final, la commission a décidé à l'unanimité de suspendre ses travaux jusqu'à la production du rapport d'évaluation du Conseil d'Etat sur la Cour des comptes, une nouvelle séance étant, d'ores et déjà, agendée au 20 juin 2011.

Quatrième séance de commission – 20 juin 2011

Le soussigné a été informé à la fin de mois de mai 2011 par le Conseiller d'Etat Pascal Broulis que le Conseil d'Etat avait décidé de confier la rédaction d'un rapport sur la CDC au professeur Nils Soguel de l'IDEHAP et que ce dernier serait en mesure de remettre son étude à la fin du mois d'août 2011.

Malgré ce fait, il a été décidé de maintenir la séance du 20 juin 2011 en vue de permettre aux membres de la commission de procéder à l'audition de M. Hendrik Fehr, ancien membre de la présidence de la Cour des comptes européenne et spécialiste européen de l'audit de performance.

A la demande de la CDC, M. Fehr a rédigé deux rapports portant sur son fonctionnement. A noter que son étude ne concerne que l'institution susmentionnée et n'a pas porté sur le rôle du CCF dans le cadre du processus du contrôle financier de l'Etat de Vaud. Dits rapports sont intitulés comme suit :

- revue de certains documents de base de la Cour des comptes du canton de Vaud. Cette revue porte sur le code de déontologie et directives relatives à la qualité des audits de la CDC et sur trois volumes sur la méthodologie d'audit (manuel de méthodologie générale, méthodologie de vérification des résultats, manuel de vérification de l'évaluation de la gestion des risques).
- évaluation des treize premiers rapports de la CDC.

Au cours de son audition, M. Fehr s'est déclaré impressionné par la bonne qualité des rapports qui ont été soumis à son examen, ce particulièrement pour une cour qui n'a que trois années d'existence. Il a pu relever, au fil des rapports établis, une amélioration de ceux-ci tant sur la forme que sur le fond. Certains d'entre eux devraient être mieux structurés et résumés afin de les rendre plus accessibles aux entités auditées et aux citoyens.

Selon ce dernier, il existe un déséquilibre en termes d'effectifs au sein de la CDC (3,5 ETP de collaborateurs pour 5 magistrats). Une telle situation n'est pas de nature à permettre à l'avenir

à cette institution de continuer à rédiger des rapports de bonne qualité. Le nombre de magistrats devrait, à son avis, être fixé à trois et le nombre d'auditeurs/ices renforcé. En comparaison avec d'autres institutions (p. ex : Cour des comptes de la ville de Brême) en charge de régions similaires en nombre d'habitants que le canton de Vaud, la CDC est sous-dotée en personnel.

M. Fehr a suggéré qu'un suivi légal obligatoire des recommandations émises par la CDC soit mis en place. Un délai théorique d'une année pourrait être fixé. Il est également revenu sur les notions de contrôle interne et de contrôle externe. Sur le fait que l'examen de l'efficacité, de l'économie et de l'efficience constitue l'une des missions primordiales de l'organe de contrôle externe. La suppression de la CDC reviendrait, à son avis, à l'abandon du contrôle externe dans le canton de Vaud, ce alors qu'il lui semble important pour une collectivité publique de disposer d'une institution indépendante en matière de contrôle.

A la question de savoir quels sont les critères qui sont importants pour garantir l'indépendance d'une cour des comptes comme celle du canton de Vaud, M. Fehr a répondu qu'ils sont au nombre de trois, soit :

- la cour doit pouvoir travailler librement sans que son agenda ne soit dicté par le pouvoir exécutif ou législatif ;
- elle doit pouvoir bénéficier d'une indépendance matérielle qui comprend des ressources humaines et budgétaires suffisantes ;
- elle doit pouvoir s'appuyer sur une connaissance des ressources disponibles.

Enfin et à la demande d'une commissaire, il a précisé, qu'en règle générale, c'est le pouvoir législatif qui nomme les membres d'une cour des comptes. Au niveau européen, c'est le Parlement qui les désigne sur proposition du Conseil des ministres.

Cinquième séance de commission – 29 septembre 2011

En début de séance, le représentant du gouvernement a souhaité préciser que le rapport de M. Nils Soguel a été adressé à la CDC, au CCF et, à titre nominatif, aux membres de la commission sur décision du Conseil d'Etat. Ce document est, pour l'heure, classé confidentiel.

Audition de M. le professeur Nils Soguel

En introduction de son exposé, le professeur Soguel a tenu à préciser que les objectifs de son étude ont été différents des éléments qui ont été examinés par M. Fehr dans ses rapports ; ce dernier s'étant principalement axé sur la méthodologie et la qualité des audits rédigés par la CDC.

Le rapport Soguel comporte, d'une part, une évaluation de la CDC dans le dispositif de surveillance de l'Etat de Vaud et d'autre part, une évaluation de la contribution ou non de la CDC à l'amélioration du contrôle financier de l'Etat de Vaud avec, en prime, le développement de pistes afin d'améliorer la situation. Pour établir son rapport, le susmentionné s'est fondé sur divers documents et sur des entretiens menés avec certains acteurs ou observateurs du fonctionnement de la cour.

Devant les membres de la commission, le professeur Soguel est principalement revenu sur la partie condensée de son rapport, soit :

- autorité morale et légitimité de la CDC : la Constituante vaudoise souhaitait disposer grâce à la CDC d'une autorité morale pour redonner confiance dans les institutions. La confiance dans les institutions a été rétablie grâce à d'autres facteurs : l'amélioration de la situation économique du canton, le rétablissement des finances de l'Etat de Vaud, l'amélioration des relations entre le parlement et le CE, une meilleure cohésion

au sein du CE. De son avis, la CDC n'a pas pu être cette autorité morale ;

- émergence d'un quatrième pouvoir : la CDC ne s'est pas positionnée comme un quatrième pouvoir, aux côtés des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, malgré les craintes initiales ;
- contribution à l'assainissement financier du canton : l'entrée en vigueur de la CDC s'est faite après que les comptes de l'Etat de Vaud soient revenus à des jours meilleurs. La CDC n'a donc pas contribué, de manière significative, à un meilleur assainissement financier du Canton ;
- problème de dispositif institutionnel : la CDC n'est pas devenue l'autorité morale attendue et n'a pas contribué significativement à l'assainissement financier de l'Etat de Vaud qui est dû essentiellement au dispositif institutionnel et pas tellement aux personnes faisant partie de cet organe ;
- contribution à la surveillance de l'Etat : la CDC oriente ses contrôles sur la performance des activités de l'Etat. La moitié du contrôle porte sur la conformité. Cela explique pourquoi les travaux de la CDC sont jugés, par les personnes qui ont été audités par ses soins, d'une importance suffisante. Le contrôle de la conformité est prévu par les dispositions légales régissant la CDC, mais c'est un domaine dans lequel le CCF est davantage profilé ;
- indépendance de la CDC : l'article 166 de la Constitution vaudoise le prévoit. La CDC a pu exercer son activité de manière indépendante au cours de ses premières années d'existence. Néanmoins, deux points pourraient être améliorés : effectuer légalement le suivi de ses recommandations et pouvoir discuter directement de son budget avec le GC et la COFIN ;
- indépendance du CCF : il y a actuellement un défaut de gouvernance. En effet, le CCF est rattaché administrativement au Département présidentiel du Conseil d'Etat. Le rattachement n'est qu'administratif, mais il existe. La CDC bénéficie d'un degré d'indépendance plus élevé que le CCF, car elle n'est pas rattachée au département présidentiel. Cette indépendance serait davantage compatible avec un travail de révision des comptes de l'Etat. L'attribution de cette mission à la CDC serait plus pertinente, sans compter que cela donnerait du sens au fait que la CDC s'appelle précisément « cour des comptes » ;
- coordination entre la CDC et le CCF : les relations entre le CCF et la CDC en sont restées au stade minimal de la coordination. Les deux organes sont plutôt dans une logique de concurrence que dans une logique de complémentarité. Cela ne permet pas de garantir la couverture des divers objectifs des contrôles de conformité et de performance. Elle ne garantit pas non plus d'améliorer la couverture du champ de contrôle. Le contrôle de performance est mis de côté ;
- contrôle de conformité et contrôle de performance : le système de contrôle devrait être structuré pour répondre à la nécessité de contrôler la conformité et la performance ;
- structure de la CDC : la structure actuelle de la CDC est inappropriée, car il y a davantage de responsables que de collaborateurs. Le nombre de magistrats doit être réduit. Selon le professeur Soguel, il faut renoncer à l'idée d'une présidence tournante au profit d'un responsable désigné. Cette personne devrait être choisie pour ses compétences professionnelles ;
- degré de prescription constitutionnelle : l'article 166 de la Constitution vaudoise ne laisse aucune marge de manœuvre pour faire évoluer le système de contrôle de l'Etat de Vaud et en particulier la CDC. Si le souhait est émis de changer la structure de la

CDC, il faudra modifier la Constitution.

Par la suite le professeur Soguel a évoqué les pistes d'amélioration du système de contrôle qui devraient, à son avis, être étudiées :

- séparer le contrôle de conformité du contrôle de performance : ce sont deux missions et deux formations différentes. Au niveau de l'organisation, ces deux organes devraient être séparés : un organe s'occupant du contrôle de conformité et un autre du contrôle de performance. Les recommandations en matière de contrôle de conformité ont un caractère passablement contraignant, tandis que les résultats du contrôle de performance sont de nature essentiellement stratégique ;
- maintenir deux organes différents : Il conviendrait de conserver deux organes différents, l'un chargé du contrôle de conformité, l'autre du contrôle de performance ;
- maintenir le regroupement auprès de la même entité de l'audit interne et de la révision : il est préconisé de continuer de confier cette mission au CCF ;
- ancrer le principe de surveillance financière dans la Constitution : il devrait être prévu, à l'article 166 de la Constitution, le principe de la surveillance financière. Toutefois, l'énoncé de cette disposition devrait être générique et laisser le soin à la loi de préciser les modalités d'application. L'article devrait se contenter d'exiger : 1. l'existence d'organes de contrôle, 2. l'indépendance de ces organes, 3. le règlement, par la législation, des modalités du dispositif de contrôle ;
- recrutement d'un responsable unique sur la base de ses compétences professionnelles : tant l'organe chargé du contrôle de la conformité que celui chargé du contrôle de performance devraient être placés sous la conduite d'une unique personne. Ce responsable devrait être choisi pour ses compétences professionnelles, et non pas pour sa sensibilité politique ;
- accroître l'indépendance des organes de contrôle : Avec la CDC et les nouvelles dispositions relatives au CCF, il y a eu une volonté de donner aux organes de contrôle une large indépendance. Il faut rétablir une symétrie juridique ;
- donner au Parlement et à ses commissions de surveillance accès aux services des organes de contrôle, tout en garantissant leur indépendance ;
- choisir des dénominations qui parlent d'elles-mêmes : Il faudrait retenir des dénominations qui reflètent mieux les missions et les compétences des organes de contrôle ;
- développer le contrôle de performance dans les communes ;
- garantir la diffusion des rapports : le rapport annuel de révision et le rapport d'activité des organes de contrôle devraient être rendus publics ;
- garantir le suivi des recommandations : l'organe de contrôle de conformité et l'organe de contrôle de la performance doivent assurer le suivi des recommandations qu'ils émettent : Cette nécessité devrait être mentionnée dans la loi. Tant la COFIN que la COGES devraient être associées à ce travail de suivi.

Suite à cet exposé, les remarques suivantes ont été faites par des commissaires :

- la notion d'autorité morale retenue par le professeur Soguel est complexe à définir et à mesurer, ce particulièrement pour une institution qui n'a que peu d'années d'existence. Les constituants n'ont jamais pensé que la CDC serait l'organe qui permettrait de sortir l'Etat de ses difficultés financières. Le souhait de la Constituante était celui de redonner une crédibilité au canton et de passer un seuil qualitatif supplémentaire en matière de fonctionnement de la démocratie ;
- la prudence devrait être de rigueur dans l'utilisation et la détermination de notions

telles que légitimité, autorité morale et indépendance ;

- diverses critiques ont été émises en relation avec la méthodologie utilisée par le professeur Soguel pour établir son rapport. Il a notamment été reproché à ce dernier d'avoir fait appel à des méthodes scientifiques contestées - entretiens menés avec un lot restreint de personnes qui ne serait pas représentatif - pour aboutir au final à des propositions politiques ;
- proposer la nomination par le Conseil d'Etat de la/des personne(s) à la tête des deux organes de contrôle n'est pas de nature à garantir l'indépendance de ceux-ci.

Sous un angle politique, le rapport Soguel apporte un certain nombre d'éléments intéressants. Les rapports Fehr et Soguel ainsi que les textes parlementaires devraient être considérés comme des documents de travail et être renvoyés au Conseil d'Etat pour que celui-ci propose des pistes d'amélioration du système.

Un nouveau débat portant sur le renvoi de tous les textes au Conseil d'Etat a été ouvert au sein de la commission. A cette proposition a été opposée une autre qui consiste à ce que les cinq interventions parlementaires soient retirées et que la commission trouve un compromis portant sur les grands axes de réforme de la CDC. Celle-ci a été principalement motivée par le fait que les textes soumis à la commission portent sur des propositions diamétralement opposées et qu'il serait préférable, d'un point de vue institutionnel, de trouver entre les différents courants politiques un compromis.

Par 8 voix contre 8 (voix prépondérante du président et un commissaire absent), la majorité de la commission a refusé de renvoyer l'entier des textes au Conseil d'Etat et a, au final, estimé qu'il était effectivement plus opportun de tenter d'aboutir à une solution de compromis qui permette au Conseil d'Etat de formuler ultérieurement des propositions d'ajustement du système de contrôle.

Par ailleurs, par 14 voix et 2 abstentions, la commission a estimé qu'il n'y a pas lieu d'abroger la Cour des comptes. De même, elle a accepté, à l'unanimité, le principe d'une réforme constitutionnelle en relation avec cette institution.

De l'avis des commissaires, cette réforme est rendue nécessaire du fait que le contenu de l'article 166 de la Constitution est très précis et qu'il ne laisse en conséquence que peu de marge de manœuvre au parlement pour lui permettre de procéder à des modifications législatives (nombre de membres de la CDC, mode de saisine de celle-ci par le Grand Conseil,...).

Au terme de la séance, la commission a laissé le soin au Conseiller d'Etat et du soussigné de rédiger un document résumant les pistes fondamentales développées par celle-ci au cours de ses travaux.

Sixième séance de commission – 14 octobre 2011

Au cours de cette dernière séance, les commissaires ont débattu du document susmentionné. Au final, les pistes suivantes de réflexion ont été retenues par la commission qui propose de les renvoyer, pour examen, au Conseil d'Etat :

Le renforcement du suivi des recommandations des organes de contrôle : comme pour le CCF, il faudrait, pour la CDC, un document synthétique de ce qui reste en souffrance. Un tel modèle est souhaité par la COGES pour la CDC.

L'ancrage de la surveillance financière dans la Constitution : aujourd'hui, le Canton de Vaud s'est bien renforcé au niveau du contrôle législativement parlant, avec le CCF, la CDC, etc. L'idée est d'ancrer de manière plus forte la surveillance financière dans un article constitutionnel. Cela permettrait d'avoir deux lois distinctes : une loi pour la CDC et une loi pour le CCF.

Une commissaire a estimé qu'il ne serait pas opportun d'ancrer l'existence d'un organe tel que le CCF dans la Constitution. Cet avis est partagé par le Chef du département qui a précisé que l'article constitutionnel devrait prévoir, de manière générique, que « l'Etat doit s'organiser pour assurer la sécurité financière notamment dans la régularité, la légalité, l'efficacité et l'efficience ».

L'indépendance des organes de contrôle : l'indépendance est garantie par trois points : le métier et niveau de formation, la diffusion des rapports et la nomination des personnes en charge du contrôle. Il faut renforcer l'indépendance. L'indépendance passe également par la liberté de choix que doit avoir l'organe de contrôle dans l'établissement de son programme de travail. Si celui-ci reçoit un mandat conséquent de la part d'une commission de surveillance, le Grand Conseil devrait alors lui allouer des moyens financiers supplémentaires pour assurer cette mission.

La problématique de la formation ne signifie pas que les membres des organes de contrôle doivent tous être titulaires de diplômes en matière de révision comptable et/ou d'audit.

La question du nombre de mandats - actuellement limité à deux - devrait également être étudiée. Une telle limitation est très certainement de nature à faire renoncer à certaines personnes de se porter candidat à la fonction de membre de la CDC.

Selon certains commissaires, la possibilité de prévoir que l'organe de contrôle puisse présenter son budget au Grand Conseil, selon une procédure similaire à celle qui a été retenue pour le Tribunal cantonal, devrait être étudiée. Une telle manière de procéder constituerait un gage supplémentaire d'indépendance.

La diffusion des rapports peut être problématique dans certaines situations, notamment s'ils contiennent des données personnelles sensibles ou des éléments afférents à la sécurité de l'Etat.

Le renforcement des liens organiques entre les organes de contrôle et le Grand Conseil : aujourd'hui, le GC ne peut mandater la CDC qu'à titre exceptionnel. Une des solutions serait de supprimer la mention « exceptionnellement » dans l'article 166 de la Constitution.

Le nombre de magistrats : actuellement, le nombre de magistrats est trop élevé par rapport aux collaborateurs travaillant à la CDC :

L'ensemble des commissaires est d'avis que le nombre actuel de magistrats qui composent la CDC est trop élevé. Par ailleurs, et bien que soutenue par certains députés, la proposition tendant à la constitution d'un organe composé d'un seul magistrat qui soit à la tête d'une équipe de réviseurs et d'auditeurs ne semble pas être une solution adéquate pour la majorité de la commission. Le contrôle de la gestion des finances publiques, contrôle de l'efficacité et contrôle de la performance : ces aspects du contrôle doivent être renforcés.

A noter que la commission a décidé de supprimer de la synthèse des propositions formulées par le Conseiller d'Etat un point de réflexion portant sur un éventuel changement de dénomination de la CDC.

Conclusion

Au vu de ce qui précède, la commission propose à l'unanimité de ses membres présents (16 membres sur 17) que les interventions parlementaires objets de ses travaux soient retirées par leurs auteurs et que le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat à établir un projet de réformes constitutionnelle et législatives portant sur la Cour des comptes et sur la question du contrôle des finances publiques.

(signé) *Nicolas Mattenberger*