

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret
ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur les modifications
constitutionnelles liées à la surveillance financière dans le Canton de Vaud**

et

Exposés des motifs et projets de lois sur

- la Cour des comptes (LCComptes)**
- le Contrôle cantonal des finances (LCCF)**
- modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)**
- modifiant la loi du 8 mars 2011 sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LHSTC)**
 - modifiant la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin)**
 - modifiant la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo)**
- modifiant la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et des agents (LRECA)**

La commission s'est réunie à quatre reprises.

Ont participé aux séances de la commission :

Le 11 janvier 2013 : Mmes Anne Baehler Bech, Patricia Dominique Lachat, Christelle Luisier Brodard, Graziella Schaller, MM. Frédéric Borloz, Jean-Luc Chollet, Pierre Grandjean, Raphaël Mahaim, Axel Marion, Philippe Modoux, François Payot, Nicolas Rochat Fernandez, Claude Schwab, Jean-Marc Sordet et le rapporteur soussigné.

Le 17 janvier 2013 : Mmes Anne Baehler Bech, Patricia Dominique Lachat, Graziella Schaller, MM. Jean-François Cachin (remplace M. F. Borloz) Jean-Luc Chollet, Pierre Grandjean, Raphaël Mahaim, Axel Marion, Philippe Modoux, François Payot, Nicolas Rochat Fernandez, Claude Schwab, Jean-Marc Sordet et le rapporteur soussigné.

Le 21 janvier 2013 : Mmes Anne Baehler Bech, Patricia Dominique Lachat, Christelle Luisier Brodard, Graziella Schaller, MM. Frédéric Borloz, Jean-Luc Chollet, Yves Ferrari (remplace M. R. Mahaim), Pierre Grandjean, Axel Marion, Philippe Modoux, François Payot, Nicolas Rochat Fernandez, Claude Schwab et le rapporteur soussigné.

Le 31 janvier 2013 : Mmes Anne Baehler Bech, Patricia Dominique Lachat, Christelle Luisier Brodard, Graziella Schaller, MM. Guy-Philippe Bolay (remplace M. F. Payot) Frédéric Borloz, Jean-Luc Chollet, Pierre Grandjean, Axel Marion, Philippe Modoux, Nicolas Rochat Fernandez, Claude Schwab, Jean-Marc Sordet et le rapporteur soussigné.

La commission a été assistée dans ses travaux par M. Pascal Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures, et par M. Olivier Meuwly, juriste spécialiste au SG-DFIRE. Les notes de séances ont été tenues par Mme Carole Pico, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat du Grand Conseil, pour lesquelles elle est ici remerciée.

Au cours de sa séance du 17 janvier 2013, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Claude Rochat, membre de la Cour des comptes, et de Mme Marinette Kellenberger, directrice du Contrôle cantonal des finances.

I. Introduction

L'article 166 de la Constitution a institué dans le Canton de Vaud la création d'une Cour des comptes. Cette institution est actuellement régie par la loi sur la Cour des comptes qui a été adoptée par le Grand Conseil le 21 novembre 2006.

Au mois de mai 2010, plusieurs interventions parlementaires portant sur le fonctionnement de la Cour des comptes ont été déposées. Certains députés demandaient par le biais d'une initiative constitutionnelle une modification de l'article 166 de la Constitution et la suppression de la Cour des comptes. D'autres, au contraire, proposaient au travers de leurs textes une modification de certaines règles de fonctionnement de cette instance de contrôle et un renforcement des possibilités de saisine de celle-ci. Enfin, un postulat demandait la création d'une Cour intercantonale avec Genève.

Toutes les interventions susmentionnées ont été renvoyées à une même commission. Celle-ci a siégé à six reprises et a procédé aux auditions de deux membres de la Cour des comptes et de la Cheffe du CCF. Elle a également entendu le Professeur Hans Fehr, membre de la présidence de la Cour des comptes européenne et spécialiste de l'audit de performance, et le Professeur Nils Soguel, qui avait été mandaté par le Conseil d'Etat pour évaluer la Cour des comptes.

Au terme de ses travaux, cette commission est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause l'existence d'une Cour des comptes mais que, par contre, il était nécessaire de la réformer, par l'intermédiaire d'une révision de l'article 166 de la Constitution vaudoise et d'une modification de la loi régissant son fonctionnement.

Le 20 mars 2012, après que chaque député concerné eut retiré son intervention parlementaire, le Grand Conseil a invité le Conseil d'Etat à établir un projet de réformes constitutionnelle et législative portant sur la Cour des comptes et sur la question du contrôle des finances publiques.

Dans le but de servir de plan de travail à cette révision, les membres de la commission s'étaient mis d'accord sur les points suivants :

- renforcement du suivi des recommandations de la Cour des comptes ;
- ancrage de la surveillance financière dans la Constitution ;
- indépendance des organes de contrôle ;
- renforcement des liens organiques entre les organes de contrôle et le Grand Conseil ;
- la question du nombre de membres de la Cour des comptes doit en outre être examinée ;
- la question des différents organes chargés des différents types de contrôle devra être également réétudiée.

Sur cette base et après analyse de plusieurs variantes possibles, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil, au travers du présent projet, une modification de l'article 166 de la Constitution en vue d'ancrer dans celle-ci le principe de la surveillance financière. Par contre, il est d'avis que la Cour de comptes ne doit plus être mentionnée dans le corps du texte de cette disposition constitutionnelle

et que le nombre de ses magistrats doit passer de cinq à trois membres. De même, l'exécutif souhaite, par l'intermédiaire de son projet, clarifier le champ d'activité des organes que sont le Contrôle cantonal des finances et la Cour des comptes. Pour ce faire, il propose aux députés d'adopter une nouvelle loi sur la Cour des comptes et de régir l'activité du Contrôle cantonal des finances dans une loi qui lui soit propre.

II. Discussion générale

En introduction, le Chef du département a rappelé aux membres de la commission les difficultés qui ont été rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de la Cour des comptes. Le but principal des réformes proposées est celui d'aboutir à un projet plus novateur qui consolide ce qui fonctionne au sein de l'Etat, soit notamment le Contrôle cantonal des finances qui a été fondé en 1998 et dont l'existence a été ultérieurement renforcée par l'introduction de dispositions le concernant dans la loi sur les finances. A l'avenir, cette entité pourra s'appuyer sur sa propre loi qui définira de manière plus précise sa mission, étant précisé qu'elle continuera à effectuer ses contrôles sur la base des principes de la régularité, de la légalité et de l'efficacité. Quant à la Cour des comptes, elle réalisera des contrôles de performance, englobant l'efficacité, l'efficience et l'économicité, ainsi que subsidiairement la légalité et la régularité. Son lien avec le parlement a été renforcé au travers de la possibilité donnée aux commissions de surveillance de proposer au Grand Conseil de lui attribuer des mandats. Le passage de cinq à trois membres ne constitue par une volonté de faire des économies puisque du personnel supplémentaire lui sera attribué. La cour pourra également gérer de manière autonome son budget sans validation préalable du parlement ou du Conseil d'Etat, étant précisé que dit budget sera initialement consolidé par le Département en charge des finances. Toutefois et à l'instar de ce qui se fait pour le Tribunal cantonal, une délégation de la Cour des comptes sera auditionnée par la Commission des finances dans le cadre de la procédure d'examen du projet de budget cantonal. Enfin, la nouvelle loi introduit une procédure de suivi des recommandations édictées par la Cour des comptes.

Suite à cette présentation, le débat introductif a principalement porté sur la question de savoir s'il y a lieu ou non de supprimer, comme le propose le Conseil d'Etat, la mention de « Cour des comptes » du texte de l'article 166 de la Constitution cantonale. Pour la majorité des commissaires, il est effectivement nécessaire et opportun d'alléger le texte constitutionnel actuel. Par contre, dès lors que le Grand Conseil a décidé de maintenir une Cour des comptes, il faudrait, d'un point de vue institutionnel, mentionner formellement son existence dans la Constitution, ce principalement dans le but de lui garantir son indépendance. Le fait que l'article 106 de la Constitution continuera de prévoir que les membres de la Cour des comptes sont élus par le Grand Conseil n'est, aux yeux de plusieurs commissaires, pas suffisant pour offrir à cette institution une telle garantie d'indépendance.

En réponse à ces préoccupations, le Chef du département a précisé que le Conseil d'Etat n'avait aucune velléité de supprimer quelque organe que ce soit. Au contraire, la volonté du gouvernement est plutôt celle de renforcer le rôle de ceux-ci. Dans cette optique et si la Cour des comptes est inscrite dans la Constitution, il faudrait également, selon lui, mentionner dans l'article 166 l'existence du Contrôle cantonal des finances. Plusieurs commissaires n'ont pas partagé cet avis en considérant qu'il ne serait pas opportun de procéder à une telle mention. Ils ont relevé que la Cour des comptes est d'un point de vue hiérarchique une autorité indépendante, ce qui n'est pas le cas du Contrôle cantonal des finances qui est subordonné au pouvoir exécutif. D'autres membres de la commission ont partiellement rejoint la position du Conseiller d'Etat, en ce sens que la Constitution devrait prévoir, en plus de la Cour des comptes, l'existence d'une entité chargée de l'expertise comptable, sans pour autant que le texte constitutionnel ne mentionne nommément le terme de « Contrôle cantonal des finances ».

III. Auditions

Au cours de sa séance du 17 janvier 2013, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Claude Rochat, magistrat à la Cour des comptes, et à celle de Mme Marinette Kellenberger, Cheffe du Contrôle cantonal des finances. Le but de ces auditions était de permettre aux commissaires de connaître l'avis des susmentionnés sur les réformes proposées par le Conseil d'Etat et, plus particulièrement, sur les points suivants :

- le fait pour leur entité d'être ou non mentionnée dans la Constitution ;
- la procédure prévue pour la saisine de leur autorité ;
- la diminution du nombre de magistrats de la Cour des comptes ;
- le suivi des recommandations ;
- l'élaboration et la présentation du budget.

a) Audition de M. Jean-Claude Rochat

En résumé, M. Rochat a expliqué que l'audit de performance est un métier spécifique, dont l'exercice se fonde sur des normes professionnelles internationales, soit principalement les normes ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions) et INTOSAI GOV (Organisme international des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) . La déclaration de Lima de 1977 constitue le texte fondateur de toute l'action de l'INTOSAI et des institutions supérieures de contrôle. La notion d' « indépendance » a fait l'objet d'une définition précise dans le cadre de travaux de la déclaration de Mexico en 2007. Au cours de l'année 2011, l'Assemblée générale des Nations Unies a voté une résolution dans le but de retenir les déclarations de Lima et Mexico comme des éléments fondamentaux de l'action publique. Sur la base de ces textes, la Cour des comptes est d'avis que son inscription dans la Constitution constitue un élément de base pour garantir son indépendance. D'un point de vue budgétaire, celle-ci doit pouvoir disposer de ressources financières suffisantes et avoir toute latitude de gérer de manière indépendante le budget qui lui est alloué.

La Cour des comptes est favorable à la diminution du nombre de ses membres de cinq à trois, étant donné que l'intention du gouvernement n'est pas celle de réduire ses moyens. L'économie liée à la diminution de ces deux postes devrait permettre de créer au moins trois postes de responsables de mandats d'audit. La Cour est également satisfaite par le fait que le projet de loi légalise le principe du suivi de ses recommandations. Enfin, elle n'est pas opposée au fait que les commissions de surveillance puissent proposer au Grand Conseil de lui confier des mandats, ce pour autant que ceux-ci ne soient pas impératifs.

Parmi les éléments qui pourraient être problématiques dans le projet de loi, M. Rochat a principalement relevé les points suivants :

- la difficulté que pourrait présenter la procédure de désignation du président de la Cour des comptes, en cas d'impossibilité pour ses trois membres de se mettre d'accord de manière unanime ;
- le fait que le projet de loi ne prévoit pas que la Cour puisse adopter elle-même son règlement après consultation du Conseil d'Etat. Il y aurait lieu, selon M. Rochat, de maintenir le système actuellement en vigueur ;
- il serait judicieux que la Cour des comptes, qui n'est pas un pouvoir mais une autorité, puisse bénéficier de sa propre unité budgétaire.

b) Audition de Mme Marinette Kellenberger

Pour la directrice du Contrôle cantonal des finances, si la Cour des comptes figure dans la Constitution, il faudrait également mentionner dans le texte constitutionnel le service qu'elle dirige. Dans le cas contraire, cela pourrait donner un sentiment de subordination de l'une des institutions de contrôle sur l'autre. De plus, une telle mention permettrait de garantir la pérennité du CCF ainsi que la stabilité de son personnel.

Le fait de recevoir des mandats des commissions de surveillance n'est pas de nature à altérer l'indépendance du CCF, ce d'autant que celui-ci aura la possibilité de refuser des mandats spéciaux si ceux-ci compromettent sa mission ou s'ils sont déjà inclus dans son programme de travail.

Actuellement, au moins deux rencontres annuelles sont tenues entre la Cour des comptes et le CCF dans le but coordonner leurs programmes de travail. Le principe d'une telle coordination n'a pas besoin d'être inscrit dans la loi, étant donné qu'il ressort des normes professionnelles qui régissent le fonctionnement du CCF.

S'agissant de la question de la publicité des rapports du Contrôle cantonal des finances, Mme Marinette Kellenberger est d'avis que c'est à raison que le Conseil d'Etat propose de maintenir le régime actuellement en vigueur, soit le principe de la non-publication de ses travaux. Un régime de publication obligerait le CCF à prendre des précautions qui seraient de nature à complexifier son activité, étant précisé qu'il publie entre 80 et 100 rapports par année

IV. Examen des textes

Le présent rapport ne fera que mention des propositions de modifications constitutionnelles et législatives qui ont fait l'objet au sein de la commission du dépôt d'amendement ou qui ont suscité une discussion. Les articles non mentionnés ont été acceptés à l'unanimité des commissaires présents.

A) Projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur les modifications constitutionnelles liées à la surveillance financière dans le Canton de Vaud

Avant d'examiner les articles de ce projet de décret, la commission a procédé à une discussion générale portant sur la question du maintien de la Cour des comptes dans la Constitution et sur l'introduction ou non dans celle-ci du Contrôle cantonal des finances.

Les arguments avancés au cours de la discussion ont été les mêmes que ceux exposés au cours du débat introductif, soit la volonté de garantir l'indépendance de la Cour des comptes. Dans ce but et, à l'unanimité, la commission a retenu qu'il était nécessaire de continuer à mentionner cette institution dans la Constitution cantonale et de préciser que sa mission principale porte sur le contrôle de performance. De même, le fait que les membres de la cour sont élus par le Grand Conseil doit faire partie du texte de l'article 166 de la Constitution.

La commission a retenu que c'est à raison que le Conseil d'Etat a proposé de supprimer du texte constitutionnel le nombre de magistrats composant la cour, la durée de leur mandat, ainsi que la procédure de saisine de la cour par le parlement.

Quant au Contrôle cantonal des finances, plusieurs commissaires se sont opposés à son inscription dans la Constitution. Pour ce faire, ils ont exposé que cet organe de contrôle ne pouvait pas être mis sur le même pied d'égalité que la Cour des comptes, celle-ci ayant ses membres directement élus par le Grand Conseil. Par ailleurs, ils ont relevé qu'aucun service de l'Etat n'est mentionné dans la Constitution et qu'il n'a jamais été question au cours de ces dernières années de remettre en cause l'existence de CCF, au contraire de ce qui s'est passé pour la Cour des comptes.

Pour d'autres membres de la commission, il n'y a pas lieu de faire une différence entre les deux entités susmentionnées. En plus d'assurer sa pérennité, une inscription du CCF dans la Constitution constituerait une reconnaissance de la qualité et de la pertinence de son activité dans le cadre de son mandat général de surveillance des finances.

Au final et à titre de compromis, la commission, à l'unanimité, a décidé de proposer au Grand Conseil de ne pas inscrire nommément le Contrôle cantonal des finances dans la Constitution. Par contre, la mention dans le texte constitutionnel d'un organe chargé du contrôle de conformité a été retenue par les commissaires.

Article 90 de la Constitution

Le Conseil d'Etat propose de supprimer du texte l'art. 90 al. 1 Cst la mention « et de la Cour des comptes ».

Vu que la commission a décidé de proposer de maintenir dans le texte de l'art. 166 Cst l'existence de la Cour des comptes, il n'y a plus lieu de modifier l'art. 90 al. 1 Cst. En conséquence, la commission, par 13 voix pour et une abstention, propose de s'en tenir au texte actuel de l'art. 90 al. 1 de la Constitution, soit :

¹ *Les fonctions de membres du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, d'une autorité judiciaire et de la Cour des comptes ainsi que celle de médiatrice ou médiateur sont incompatibles. La loi peut prévoir des exceptions pour les membres non permanents d'une autorité judiciaire.*

Article 166 de la Constitution

Après consultation du Service juridique et législatif, la commission propose, à l'unanimité, de modifier comme suit l'art. 166 Cst :

¹ *Le Canton de Vaud est doté ~~d'une ou~~ de plusieurs autorités assurant en toute indépendance la surveillance de l'utilisation de tout argent public, notamment sous l'angle du respect des principes de légalité, de régularité, d'efficacité, d'économie et d'efficience.*

² *Ces autorités sont notamment :*

- *la Cour des comptes, en charge du contrôle de performance,*
- *un organe chargé du contrôle de conformité.*

³ *Les membres de la Cour des comptes sont élus par le Grand Conseil.*

⁴ *Abrogé*

Pour la commission, la formulation utilisée pour l'alinéa 2 ne limite pas le champ de contrôle de la Cour des comptes uniquement à la performance. Celle-ci pourra également s'assurer du respect des principes de légalité et de régularité.

Par 8 voix contre 3 et 3 abstentions, la commission a refusé d'introduire le terme « durabilité » dans le corps du texte de l'article constitutionnel. Par contre, elle entend proposer d'introduire cette notion à l'article 2 de la loi sur la Cour des comptes.

Pour être en adéquation avec l'amendement susmentionné, la commission propose également à l'unanimité de changer la formulation du titre de l'article 166 Cst, en l'intitulant comme suit :

Art. 166 Surveillance financière Surveillance et contrôle des finances

B) Projet de loi sur la Cour des comptes (LCCcomptes)

Article 2 LCComptes : Mission

Dans le but d'être en adéquation avec le texte constitutionnel qui a été amendé, un commissaire a estimé nécessaire que le texte légal mentionne également s'agissant de la mission de la Cour des comptes le terme « performance ». Dans les faits, le principe de performance défini dans le présent EMPL est plus général que la définition de performance au sens strict du terme. En plus de recouvrir l'économie, l'efficacité et l'efficience, il s'étend à d'autres concepts comme l'environnement, la gouvernance et la durabilité.

L'amendement tendant à faire mention du principe de performance a été adopté à l'unanimité de la commission.

¹ *La Cour des comptes est une autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la performance, en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité.*

Un commissaire a proposé que la mission de la Cour des comptes s'étende également à la vérification des effets sur l'environnement de l'argent dépensé. Bien qu'étant bien accueillie, cette proposition n'a pas immédiatement recueilli l'adhésion de la commission au motif que le contrôle de performance comprend déjà le domaine environnemental. Par contre, la commission a accepté, à l'unanimité, un amendement tendant à introduire à l'art. 2 LCComptes la notion « de durabilité », notion au travers de laquelle les questions environnementales sont prises en considération.

¹ *La Cour des comptes est une autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la performance, en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, et d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité.*

Article 4 LCComptes : Attributions

Un commissaire s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles il n'était pas expressément précisé dans l'article 4, qui régit les attributions de la Cour, l'examen des investissements, alors que l'art. 24 de l'actuelle loi sur la Cour des comptes en fait mention.

A cette interrogation, le Chef du département a répondu que le futur champ de contrôle de l'institution susmentionnée sera plus large qu'il ne l'est actuellement. Les investissements continueront d'en faire partie, tout comme les prêts, les garanties et les cautionnements.

Article 6 LCComptes : Composition

L'alinéa 1 de l'article 6 a été adopté à l'unanimité par la commission.

Sur proposition d'une de ses membres, qui souhaitait déposer un amendement, la commission a débattu de la question de modifier l'article 6 al. 2 dans le but qu'il soit tenu compte dans le cadre de la procédure d'élection des membres de la Cour des comptes des différentes sensibilités politiques représentées au Grand Conseil.

Cette proposition a été accueillie de manière assez critique. Le critère de la sensibilité politique impliquerait que le choix des candidats se fasse au sein des trois plus grands partis. Cette situation serait préjudiciable aux plus petits partis et limiterait de manière peu opportune la procédure de recrutement. Cela étant dit, la commission est tout de même d'avis que le Grand Conseil devra se

montrer sensible à cette problématique et éviter d'élire des candidats ayant les mêmes affinités politiques.

Malgré certaines critiques portant sur le fait que les membres de la Cour des comptes ne peuvent être réélus qu'une seule fois, la Commission n'a pas souhaité remettre en cause cette limitation de la durée du mandat.

L'alinéa 2 de l'article 6 a été adopté par 11 voix pour et 3 abstentions.

Enfin, et principalement en raison du fait que la cour n'est composée que de trois magistrats, la commission n'a pas jugé opportun que la loi permette à ceux-ci d'exercer leur activité à temps partiel.

L'alinéa 3 de l'article 6 a été adopté par 12 voix et 2 abstentions. Il en est de même de l'entier de l'article 6.

Article 7 LCComptes : Président et vice-présidents

Le projet du Conseil d'Etat prévoit que la Cour des comptes doit désigner en son sein, et à l'unanimité, son président et ses deux vice-présidents, pour une durée de deux ans renouvelable.

Pour la majorité des commissaires, cette règle de l'unanimité n'est pas opportune et pourrait conduire à des situations de blocage qui seraient à terme nuisibles au bon fonctionnement de l'institution.

Au vu de ce qui précède, par 11 oui et 3 abstentions, la commission a accepté un amendement qui propose de supprimer le terme « unanimité » de l'article 7.

¹ *Dès l'entrée en fonction de la Cour des comptes, cette dernière désigne en son sein, ~~et à l'unanimité~~, son président et ses deux vice-présidents, pour une durée de deux ans renouvelable.*

Pour faire suite à la remarque du membre auditionné de la Cour des comptes, la commission a adopté, à l'unanimité, un nouvel alinéa 2 à l'article 7 qui prévoit que la cour adopte son règlement après consultation du gouvernement.

² ***La Cour des comptes adopte son règlement après consultation du Conseil d'Etat.***

A l'unanimité également, la commission a accepté de modifier le titre de l'art. 7 de « ~~Président et vice-présidents~~ en ***Organisation de la cour*** ».

Article 15 LCComptes : Administration et statut des membres de la Cour des comptes

Des questions ont été posées au Chef du département en relation avec cette disposition. Plusieurs commissaires se sont étonnés du fait que cet article prévoit expressément que le budget de la Cour des comptes est proposé au Conseil d'Etat par l'intermédiaire du Département en charge des finances. Pour eux, figer une telle procédure dans la loi est de nature à nuire à l'indépendance de la cour, celle-ci pouvant se sentir être mise sous la tutelle du Conseiller d'Etat en charge des finances. Cela étant dit, il y a lieu de pondérer cette crainte par le fait que le projet de loi prescrit que, dans le cadre du processus d'adoption du budget, le président de la Cour des comptes est entendu par la Commission des finances.

Par 8 voix contre 5 et 1 abstention, la commission a rejeté un amendement qui proposait de supprimer de l'art. 15 al. 1 la mention «...par l'intermédiaire du Département en charge des finances... ».

L'article 15 est adopté par la commission par 10 oui et 4 abstentions.

Article 18 LCComptes : Sanctions disciplinaires et renvoi pour justes motifs

La commission a estimé qu'il n'était pas opportun que le Grand Conseil, composé de 150 députés, soit l'autorité compétente pour prononcer des sanctions disciplinaires ou le renvoi pour justes motifs. Par ailleurs, la procédure disciplinaire proposée s'éloigne de celle retenue pour les juges cantonaux, procédure dont il aurait pourtant eu lieu de s'inspirer de l'avis des commissaires.

Dans ces conditions, la commission a décidé de demander à M^e Jean-Luc Schwaar, chef du SJL, de proposer une rédaction d'article, dont le contenu puisse être en adéquation avec les exigences légales en matière de procédure disciplinaire.

Sur la base de l'avis de Me Schwaar, la commission a accepté les amendements suivants :

Alinéa 3 : L'autorité compétente pour ouvrir l'enquête et prononcer la sanction disciplinaire doit être le Bureau du Grand Conseil et non le Grand Conseil. De par son nombre limité de membres, le Bureau est plus à même de mener une telle procédure et notamment de remplir les exigences liées à l'obligation de motiver une décision. Selon le SJL, il est également important que la question de la voie de droit cantonale soit traitée conformément aux exigences du droit fédéral (art. 86, al. 2 de la loi sur le Tribunal fédéral). Cela implique en particulier que la décision sur mesure disciplinaire rendue en première instance ne doit pas être le fait d'un tribunal dont les jugements ne peuvent par faire l'objet d'un recours cantonal, faute d'instance compétente pour ce faire. C'est la raison pour laquelle, il paraît exclu que le Tribunal neutre puisse statuer en première instance sur les mesures à prendre à l'encontre d'un membre de la Cour des comptes. A noter que cette question de double instances cantonales n'est pas résolue dans la loi sur l'organisation judiciaire (LOJV) s'agissant des mesures prises à l'encontre d'un juge cantonal.

³ Le Bureau du Grand Conseil est compétent pour ouvrir l'enquête administrative et pour prononcer les sanctions disciplinaires et le renvoi pour justes motifs.

Alinéa 4 : Le Bureau du Grand Conseil suit une procédure analogue à celle prévue par les articles 33 et suivants de la loi d'organisation judiciaire, le projet y renvoie pour tout, sauf pour les sanctions (l'amende n'a pas été retenue), et pour l'autorité appelée à statuer.

⁴ Pour le surplus, les articles 33 à 44 de la loi d'organisation judiciaire s'appliquent par analogie à la procédure disciplinaire et de renvoi pour justes motifs.

Alinéa 5 : En raison des exigences liées à l'art. 86 al. 2 LTF, le Tribunal neutre devra assumer le rôle d'instance de recours contre les décisions prises par le Bureau du Grand Conseil.

⁵ Les décisions rendues par le Bureau du Grand Conseil peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal neutre. Les dispositions de la loi sur la procédure administrative relatives au recours de droit administratif sont applicables.

Au final, l'article 18 LCComptes adopté par la commission a la teneur suivante :

Article 18 : Sanctions disciplinaires et renvoi pour justes motifs

¹Le membre de la Cour des comptes qui, soit intentionnellement, soit par négligence, porte atteinte à la dignité de sa fonction ou en enfreint les devoirs, est passible, sans préjudice des sanctions pénales ou civiles, de l'une des sanctions disciplinaires suivantes :

1. *l'avertissement,*
2. *la destitution.*

² Les membres de la Cour des comptes peuvent en outre être renvoyés avec effet immédiat pour justes motifs. Sont considérés comme telles toutes les circonstances même non imputables à faute, qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la poursuite des fonctions.

³ Le Bureau du Grand Conseil est compétent pour ouvrir l'enquête administrative et pour prononcer les sanctions disciplinaires et le renvoi pour justes motifs.

⁴ Pour le surplus, les articles 33 à 44 de la loi d'organisation judiciaire s'appliquent par analogie à la procédure disciplinaire et de renvoi pour justes motifs.

⁵ Les décisions rendues par le Bureau du Grand Conseil peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal neutre. Les dispositions de la loi sur la procédure administrative relatives au recours de droit administratif sont applicables ».

Article 21 LCComptes : Mandats spéciaux

A la question d'une commissaire qui s'interrogeait sur les raisons pour lesquelles les commissions de surveillance ne peuvent pas attribuer des mandats spéciaux à la Cour des comptes, le représentant du Conseil d'Etat a précisé que les constituants s'étaient montrés restrictifs à ce propos puisque ce n'est qu'à titre extraordinaire que le Grand Conseil peut actuellement saisir la cour. Le présent projet étend et régleme la possibilité de saisine de l'autorité susmentionnée par le parlement.

Par 12 voix pour contre 1 et 1 abstention, la commission a rejeté un amendement qui proposait pour l'alinéa 2 la teneur suivante :

« La Cour des comptes peut refuser un mandat spécial si celui-ci compromet sa mission ou s'il est déjà inclus dans son programme de travail. Ce refus doit être motivé ».

Au final, l'article 21 est adopté par 13 oui et 1 non.

Article 22 LCComptes : Particularités d'un mandat spécial du Grand Conseil

La question de la saisine directe de la Cour des comptes par les commissions de surveillance du Grand Conseil a été abordée au cours de la discussion portant sur cet article. Il a notamment été relevé que ces commissions sont politiquement assez raisonnables pour ne pas saisir à tout vent la cour et qu'aucun élément concret ne justifie le fait de prévoir une procédure de saisine différente de celle retenue pour le Contrôle cantonal des finances.

A ces remarques, le Chef du département a répondu que cette différence résultait principalement du fait que le champ de contrôle de la Cour des comptes (notamment contrôle des communes) est plus étendu que celui dévolu au Contrôle cantonal des finances.

Une commissaire a déposé un amendement tendant à supprimer de l'alinéa 1 l'exigence de la majorité absolue pour que ne soit retenue au final qu'une exigence de majorité simple. Cet amendement a été refusé par 7 voix contre 6 et 1 abstention.

Au final, l'article 22 a été adopté par la commission avec 11 oui et 3 abstentions.

Article 23 LCComptes : Mandats spéciaux sur signalement

A l'unanimité, la commission a accepté l'amendement suivant :

¹ Quiconque peut ~~attribuer~~ proposer un mandat spécial à la Cour des comptes. La Cour des comptes est libre de donner suite ou non à ce mandat.

Article 26 LCComptes : Obligation de collaborer et de renseigner

S'agissant de l'alinéa 3, plusieurs commissaires ont relevé que l'actuelle loi sur la Cour des comptes ne prévoit pas expressément, contrairement au présent projet, que le Conseil d'Etat puisse déléguer sa compétence de lever le secret fiscal au chef du département en charge des affaires fiscales. Pour eux, aucun élément concret ne permet de justifier la mention d'une telle délégation dans la loi. Dans ces conditions, ils ont proposé un amendement visant à supprimer de l'alinéa 3 le passage suivant :

« ...Il peut déléguer sa compétence ou une partie de celle-ci au chef du département en charge des affaires fiscales ».

La commission a refusé cet amendement par 8 voix contre 3 et 3 abstentions.

Au final, l'article 26 a été adopté par 11 oui et 3 abstentions.

Article 28 LCComptes : Audit de la Cour des comptes

Le projet de l'exécutif prévoit que les comptes et la gestion de la Cour des comptes sont contrôlés par un auditeur désigné par le Conseil d'Etat. Par ailleurs, les thèmes de l'audit sont également fixés par le gouvernement.

Pour plusieurs membres de la commission, cette manière de procéder va à l'encontre de l'indépendance de la Cour des comptes. En effet, d'un point de vue constitutionnel, la cour ne dépend pas hiérarchiquement du Conseil d'Etat. Ce dernier n'a aucune compétence en matière de nomination des membres de cette institution. Il en est de même s'agissant de la procédure disciplinaire. Le Conseil d'Etat pourrait par le biais du choix du thème de l'audit exercer une pression sur la cour, ce alors même que celle-ci sera appelée à se prononcer régulièrement sur certaines activités gouvernementales. La compétence portant sur le choix de l'auditeur et sur les thèmes de l'audit devrait revenir, selon ces commissaires, au Bureau du Grand Conseil.

Pour le Conseiller d'Etat, il faut éviter la confusion des genres. Le rapport d'audit ne portera que sur la conformité des comptes, la tenue de la comptabilité et déterminera si les thèmes d'études sont en conformité avec le programme de la Cour des comptes. Enfin, de l'avis d'un commissaire, le Bureau du parlement n'est pas habilité à s'occuper d'un contrôle de gestion.

Par 6 voix contre 5 et 3 abstentions, la commission a refusé un amendement tendant à donner, en lieu et place du Conseil d'Etat, la compétence au Bureau du Grand Conseil de désigner l'auditeur agréé et de fixer les thèmes de l'audit de gestion.

Article 33 LCComptes : Suivi des recommandations

Un commissaire a proposé d'amender l'alinéa 2 de l'article 33 afin de permettre à la Cour des comptes de contrôler le suivi de ses propres recommandations.

Par 7 oui contre 7 non (voix prépondérante du soussigné), la commission a accepté l'amendement suivant :

² *L'entité contrôlée doit lui indiquer quelles suites elle donne à ces recommandations. **La Cour des comptes peut entreprendre ses propres contrôles** .*

Par 13 voix contre 1, la commission a refusé un autre amendement dont le but était de permettre à la Cour des comptes de proposer des recommandations sur des audits effectués avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LCComptes. La majorité des commissaires a estimé qu'il n'était pas opportun, d'un point de vue légal, d'introduire une disposition ayant un effet rétroactif.

C) *Projet de loi sur le Contrôle cantonal des finances (LCCF)*

La commission a salué le fait que la Contrôle cantonal des finances puissent disposer de sa propre loi.

Tous les articles de ce projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des membres de la commission.

D) *Projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)*

Tous les articles de ce projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des membres de la commission.

E) *Projet de loi modifiant la loi du 8 mars 2011 sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LHSTC)*

La modification proposée à l'alinéa 4 de l'article 4 est acceptée à l'unanimité des membres de la commission.

F) *Projet de loi modifiant la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin)*

Toutes les modifications touchant la loi sur les finances ont été acceptées par la commission à l'unanimité.

G) *Projet de loi modifiant la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo)*

L'article 2 est accepté à l'unanimité.

H) *Projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et des agents (LRECA)*

L'article 3 est accepté à l'unanimité.

V. Entrée en matière

Au terme de ses travaux, la commission a adopté la proposition du texte soumis en votation :

« *Acceptez-vous la modification de la Constitution visant à réorganiser la Cour des comptes ?* »

Enfin et au vu de ce qui précède, la commission recommande, à l'unanimité, au Grand Conseil d'entrer en matière sur le présent exposé des motifs et projet de décret.

La Tour-de-Peilz, le 20 février 2013

Le rapporteur :
(signé) *Nicolas Mattenberger*