

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

Motion Hadrien Buclin et consorts - Pour un contrôle de l'argent public par le Contrôle cantonal des finances (CCF) plus indépendant et plus transparent

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 9 décembre 2019 à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de M. Jean-François Thuillard (président et rapporteur), de Mmes les députées Florence Gross, Valérie Schwaar et de MM. les députés Alexandre Berthoud, Hadrien Buclin, Régis Courdesse, Fabien Deillon, Hugues Gander, Raphaël Mahaim.

MM. les députés Jean-François Cachin, Jean-Luc Chollet et François Pointet étaient excusés et remplacés respectivement par MM. les députés Alexandre Berthoud, Jean-François Thuillard et Régis Courdesse.

Mme la conseillère d'Etat, Nuria Gorrite, cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), M. le conseiller d'Etat, Pascal Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) ainsi que M. le chancelier Vincent Grandjean ont également assisté à la séance.

Mme Candice d'Anselme, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La motion propose une révision législative visant à renforcer l'indépendance du Contrôle Cantonal des finances (CCF) par rapport au Conseil d'Etat. En effet, le CCF a pour mission de contrôler l'utilisation de l'argent public par l'exécutif et son administration. En revanche, son budget est élaboré sur la base des directives budgétaires du Conseil d'Etat et son chef de service est nommé par l'exécutif. A ce titre, la motion propose que le budget du CCF soit transmis au département des finances pour un préavis technique puis présenté pour approbation au Grand Conseil par l'intermédiaire de son Bureau. De même, l'engagement de l'expert-réviseur agréé serait de la compétence du Grand Conseil par l'intermédiaire de son Bureau. Il est à noter que, selon le motionnaire, cette procédure est déjà en vigueur dans d'autres Cantons.

En outre, la motion demande que les rapports du CCF soient en principe publics pour répondre à des exigences de transparence des activités. Conscient que des informations sensibles doivent être protégées, le motionnaire tient à souligner que le Conseil d'Etat peut s'opposer à la publication de l'ensemble ou d'une partie d'un rapport du CCF lorsqu'un intérêt public ou privé prépondérant rend cette publication impossible. Cette décision pourrait être sujette à recours. En complément, le motionnaire rappelle que la Suisse a ratifié la Déclaration de Lima sur les principes du contrôle des finances publiques : il y est notamment recommandé que les Rapports des organes de contrôle soient publics. Enfin, il souligne que le Contrôle fédéral des finances (CDF) se soumet à un exercice de publication de ses rapports, exercice que le motionnaire estime sain pour la vie démocratique.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Cheffe de Département tient à rappeler à titre liminaire le cadre légal dans lequel s'inscrivent les points que traite la motion. Tout d'abord, le budget du CCF suit les mêmes règles que celui des autres services, à la nuance près que le chef du CCF a la possibilité de défendre librement son budget devant la Commission des finances (COFIN), en vertu de l'article 6 de la Loi sur le Contrôle cantonal des finances (LCCF). Ensuite, l'autorité d'engagement du chef du CCF est le Conseil d'Etat, le seul canton qui propose une procédure alternative serait le Canton de Berne qui prévoit une nomination par le législatif d'un expert-réviseur agréé par l'exécutif. A l'égard de la publication, il est rappelé en premier lieu que le CDF ne publie pas systématiquement l'entier de ses rapports. En outre, il est souligné que le CCF publie une liste de tous les rapports qu'il établit. Leur publication est soumise à autorisation du Conseil d'Etat et ceux qui sont publiés doivent répondre à des critères de protection des intérêts publics et privés prépondérants tels que définis dans le règlement d'application. Il est concédé au motionnaire que la seule lacune de la LCCF pourrait être le manque de voies de recours à la décision du Conseil d'Etat de ne pas publier un rapport du CCF. Enfin, ces rapports sont transmis à la présidence du Conseil d'Etat, au chef du DFIRE, au chef du département concerné, aux responsables de l'entité contrôlée, aux Présidents de la COFIN et de la Commission de gestion (COGES) puis à la Cour des comptes. Ainsi, en plus du Conseil d'Etat, les rapports du CCF sont soumis aux autorités qui exercent la haute surveillance et qui sont habilitées à intervenir.

Il est ajouté que le CCF a l'autorité de saisir la justice dans le cas où il détecterait une problématique pénale lors d'un audit. L'article 15 alinéa 2 de la LCCF stipule qu'en cas de soupçons d'irrégularités à caractère pénal, le CCF en informe immédiatement le Conseil d'Etat et le président du Tribunal cantonal. A titre d'exemple, il est mentionné la plainte pénale déposée par le Conseil d'Etat à l'encontre du président de la Fondation Apollo suite à un audit du CCF. Il est à noter que le Conseil d'Etat ne peut pas faire recours dans la transmission d'un dossier à la justice. Enfin, il est mis en exergue le fait que le Canton de Vaud a la particularité d'avoir deux organes de contrôle différents contrairement aux autres cantons : le Contrôle cantonal des finances et la Cour des comptes qui elle publie systématiquement l'entier de ses rapports.

Monsieur le Chef de Département souligne en préambule que les principes de la Déclaration de Lima¹ sont connus et appliqués dans le Canton de Vaud. Il est rappelé que les compétences des deux organes de contrôle ont été clarifiées dans deux projets de lois acceptés par le Grand Conseil en juin 2006 et novembre 2012. Le CCF est responsable du contrôle de la légalité, de la régularité et de l'efficacité, alors que la Cour des comptes s'occupe principalement des audits de performance (efficacité et efficience). Chaque organe est régi par une loi spécifique alors que le cadre légal concernant le CCF était auparavant inscrit dans la Loi sur les finances (LFin). Pour gagner en efficacité, les deux organes échangent entre eux et se coordonnent.

Pour ce qui relève de l'indépendance du CCF, il est expliqué que le chef de l'entité est un expert-réviseur agréé par ses pairs dont la nomination est de la compétence du Conseil d'Etat après consultation des bureaux des Commissions de surveillance et de haute surveillance sur le Tribunal cantonal du Grand Conseil. De plus, la commission est rendue attentive aux risques liés à une politisation du poste si le chef du CCF était nommé par le Parlement. En outre, le chef du CCF établit son plan de travail et son budget qui sont transmis aux commissions de surveillance. Les comptes et la gestion du CCF sont contrôlés chaque année par un auditeur agréé externe, les conclusions de cet audit sont rendues publiques. En ce qui concerne la publication des rapports, le CCF peut librement publier l'audit des comptes annuels de l'Etat de Vaud. Il peut y émettre des recommandations et préconiser au Grand Conseil d'approuver les comptes ou de les renvoyer au Conseil d'Etat.

4. DISCUSSION GENERALE

Un commissaire cosignataire de la motion tient à ajouter des compléments aux propos préliminaires. Il est précisé que la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) reçoit uniquement les rapports du CCF sur des objets d'ordre judiciaire. Il est également souligné que le directeur du CDF est nommé par le Conseil fédéral puis approuvé par la suite par l'Assemblée fédérale, cette nomination n'est donc pas de la compétence du Parlement fédéral. A cet égard, il est mis en avant qu'une nomination du chef

¹ Déclaration de Lima : https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/unabh%C3%A4ngigkeit/ISSAI_1_F.pdf

du CCF par le Grand Conseil risquerait d'engendrer une politisation d'un poste qui se veut très technique. En outre, suite à la lecture du rapport annuel d'activité de 2018 du CCF et plus particulièrement de l'éditorial du chef du CCF, ce service est qualifié de « modèle d'indépendance ». Pour ces raisons, la motion ne sera pas soutenue, encore moins une transformation en postulat, mais une comparaison intercantonale donnée dans le cadre de la commission serait éventuellement une solution.

A ce sujet, il est proposé de réutiliser le rapport réalisé par l'IDHEAP sur le CCF et la Cour des comptes.

Des précisions sont souhaitées sur le degré d'autonomie dans le fonctionnement du CCF en comparaison avec des entités dites « autonomes » telles que le Ministère public ou le Groupe Impact.

Chaque entité a un fonctionnement différent. Il est souligné que le procureur général est nommé par le Grand Conseil et que les autres procureurs sont engagés par le Conseil d'Etat, de plus, le Ministère public dispose d'une autonomie budgétaire moindre par rapport au CCF puisqu'il ne peut pas défendre son budget devant la COFIN. De même, le Groupe Impact n'est pas une entité autonome puisque sa cheffe est directement rattachée au Conseil d'Etat. En somme, il est insisté sur le fait que le CCF est l'une des entités les plus indépendantes de l'Etat, notamment sous l'angle de la défense de son propre budget, de la publication de son plan de travail et de la liste des audits existants, puis de la transmission de ses rapports à une liste de destinataires identifiés.

Concernant l'autonomie du CCF, l'article 19 sur les suivis des recommandations permet au CCF d'assortir ses rapports d'un délai pour les mettre en œuvre. Le Contrôle cantonal des finances adresse trimestriellement la liste des recommandations en suspens au Conseil d'Etat et aux présidents des Commissions de surveillance du Grand Conseil. Il est précisé que contrairement à la Cour des comptes, le CCF a le droit d'exiger toutes informations de nature financière au Conseil d'Etat. Le pouvoir d'investigation du CCF est supérieur à celui des autres entités : il peut demander la levée du secret fiscal s'il l'estime nécessaire.

Le président de la COFIN a accès à tous les rapports du CCF et la qualité du travail réalisé est appréciée. Aujourd'hui, trois entités peuvent demander audition auprès de la COFIN : le Tribunal cantonal, la Cour des comptes et le CCF. Chaque présentation de l'audit de l'Etat de Vaud à la COFIN donne lieu à un échange sur les moyens qui sont à disposition du CCF pour réaliser ses missions. Par ailleurs, il est à noter que l'ensemble des membres de la COFIN, dont le motionnaire fait partie, a accès aux rapports, aux recommandations et aux suivis des recommandations et les traitent dans le cadre de ses sessions. Rendre publics les rapports changera la manière dont le travail est effectué et le rendra moins efficace, notamment si le mandat émane des commissions de surveillance.

Le président de la COGES, tout comme son préopinant, a accès aux rapports du CCF qui sont débattus à chaque séance. Il est souligné que l'indépendance budgétaire du CCF n'est pas totale puisque cette entité ne peut pas, par exemple, augmenter ses dépenses comme elle le souhaite. Il est mentionné l'exemple d'un mandat confié au CCF que ce dernier n'avait pas eu le temps de mener à bien, une totale indépendance lui aurait permis d'accroître ses ressources pour le faire. En ce qui concerne la publication des rapports, il est proposé à ce que les députés reçoivent le programme annuel du CCF afin qu'ils puissent demander accès aux rapports qui les intéressent. Ces rapports concernent essentiellement le système de contrôle interne de l'Etat y compris des entités subventionnées par l'Etat. Pour celles-ci, la publication des rapports du CCF pourrait remettre en cause leur existence, car elles bénéficient de fortes subventions étatiques. Enfin, les commissions de surveillance émettent peu de requêtes auprès du CCF, peut-être qu'elles pourraient plus utiliser cette possibilité.

Une publication systématique des rapports du CCF serait une entrave au bon fonctionnement des travaux de l'entité. Le budget du CCF est compris dans l'enveloppe budgétaire de l'Etat et, à ce titre, les directives budgétaires étatiques s'y appliquent. Il est également souligné que les comptes du CCF affichent chaque année un fort excédent et que les ressources octroyées suffisent donc largement à mener ses activités. Néanmoins, si le chef du CCF est insatisfait de l'enveloppe octroyée à son entité, il a la liberté de l'exprimer auprès de la COFIN. En outre, en vertu de l'article 9 de la LCCF, le Conseil d'Etat, les commissions de surveillance et celle de haute surveillance sur le Tribunal cantonal peuvent confier des mandats spéciaux au CCF, le Grand Conseil alloue à ce dernier les moyens nécessaires à leur exécution. A titre d'exemple, le CCF s'est vu confier des mandats spéciaux relatifs aux audits d'Apollo, de S3 et de Beaulieu sur une même année. Dans cette mesure, il est rappelé que le travail du CCF est un travail de contrôle et non pas de conseil, il intervient donc a posteriori ce qui permet aux entités mandantes de pouvoir se saisir d'un thème et de lui

confier un mandat. Il est également à noter que le système de contrôle interne (SCI) est le premier moyen de contrôle des activités de l'Etat, système dont la mise en place a été fortement encouragée par le CCF dans son rapport de 2018.

Un commissaire note à titre liminaire que le CCF est une entité fortement rattachée au Conseil d'Etat. Il est légitime de mener des réflexions institutionnelles sur ce type d'objet sans que celles-ci ne soient un signe de défiance envers les travaux du CCF ou une critique d'un cas particulier.

- *En ce qui concerne l'élection du chef du CCF, un risque de politisation d'une fonction qui nécessite une expertise pointue et de bonnes compétences professionnelles est soulevé. A cet égard, la procédure de désignation du directeur du CDF qui est conduite par le Conseil fédéral puis approuvée par le Parlement est saluée. Une telle procédure appliquée au niveau vaudois pourrait renforcer les liens institutionnels entre le Grand Conseil et le CCF.*
- *Pour la publication des rapports, tous les audits sont accessibles au public en vertu de la LInfo, excepté s'il y a un intérêt public ou privé prépondérant qui rend la publication impossible. A ce titre, la publication des audits ne pourrait pas entraver les travaux du CCF puisque leurs rapports sont déjà publics sur demande. De surcroît, il est demandé pour quelles raisons institutionnelles les audits de la Cour des comptes seraient publiés mais pas ceux du CCF.*
- *Concernant le budget du CCF, la motion est perçue comme un rééquilibrage institutionnel : l'objectif n'est pas de déposséder le Conseil d'Etat de la compétence d'établir le budget, mais de moduler différemment son élaboration.*

En définitive, une prise en considération partielle est suggérée en retirant la demande de désignation du chef du CCF par le Parlement. Si toutefois cette proposition venait à ne pas être acceptée, la motion serait soutenue telle quelle puisqu'il est relevé que le Conseil d'Etat est libre d'établir un contre-projet.

En vertu de l'article 15 de la LInfo, les dispositions d'autres lois qui restreignent ou excluent l'accès à des documents sont réservées. La motion ne le précise pas et, si elle est acceptée, le canton de Vaud deviendrait le seul canton de Suisse à publier sans réserve les rapports de son CCF. La réflexion qui est menée sur le présent objet a déjà été menée dans le cadre de l'adoption de la LCCF. Une interrogation est donc soulevée sur les motifs qui légitiment une telle demande de révision qui fragiliserait l'entité et la rendrait moins performante. Enfin, l'unique lacune dans le dispositif pourrait être l'absence de recours contre la décision du Conseil d'Etat de ne pas publier un Rapport.

Un avis est favorable à cette proposition et il est estimé que la voie de recours devrait être double : c'est-à-dire contre une décision du Conseil d'Etat de publier ou de ne pas publier un rapport.

Le motionnaire indique qu'il y a des critiques et des soupçons récurrents dans les médias et chez le public vis-à-vis de la compétence du Conseil d'Etat de désigner le chef du CCF et à l'égard de la non-publication des rapports. A ce titre, sa motion s'inscrit dans une volonté de renforcer cette institution et de mettre un terme à ces soupçons. Par ailleurs, il est rappelé que sa motion ne demande pas une publication systématique des rapports puisqu'il conserve la mention de ne pas diffuser « lorsqu'un intérêt public ou privé prépondérant rend cette publication impossible ». De surcroît, il se veut rassurant sur le fait que le chef du CCF resterait un « expert-réviseur agréé » tel que mentionné dans le texte de sa motion, et il réitère qu'une telle procédure permettrait de renforcer le CCF en terme d'indépendance par rapport au Conseil d'Etat. Il se dit ouvert à un vote article par article.

La motion ne se base pas sur des problématiques institutionnelles avérées, mais sur des agitations médiatiques parfois infondées sur le plan des faits. De même, il est relevé le rôle que joue la presse - qui n'est pas un pouvoir élu par le peuple - dans ce débat. Le CDF assure aussi les fonctions d'une Cour des comptes en recherche de performance et d'efficience de l'Etat fédéral contrairement au CCF. En cas de publication, le contenu des audits du CCF serait immédiatement contesté, notamment par d'autres réviseurs avec des avis divergents.

Une certaine sympathie pour la motion est relevée dans ce qui est soulevé sur l'indépendance de l'institution. Existe-t-il plusieurs types de rapports des CCF, certains standards et d'autres confidentiels, et le cas échéant, cela implique-t-il une différence de traitement et de publication ?

Il n'existe qu'un seul type de rapport et tous suivent le même traitement. Certains contiennent des informations sensibles en lien avec la sécurité informatique de l'Etat, ils sont classés secret défense et ne sont pas transmissibles au titre de la LInfo.

Une personne ou une entité (e.g. communes, entreprises) peut formuler une demande d'accès à un rapport, celle-ci sera examinée par le Conseil d'Etat qui décidera s'il octroie l'accès ou non. Face à cette décision, l'entité contrôlée n'a pas de voies de recours. Un rapport lié à une procédure pénale en cours n'est pas public.

L'exemple de la Commission cantonale immobilière (CCI) est donné. Elle rédige des rapports destinés uniquement au département du Canton qui l'a mandatée, et c'est ce dernier qui a la compétence d'octroyer des autorisations de consultation.

Cette motion n'est pas un désaveu du système actuel. Au niveau fédéral, la décision de publier ou non les rapports du CDF est de la compétence de la Délégation des Finances des Chambres fédérales (DélFin) en vertu de l'article 14 de la Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF). A ce titre, la décision de publier ou non les rapports du CCF pourrait être attribuée à une délégation parlementaire composée, par exemple, des présidents de la COGES et de la COFIN. Un avis très favorable au renvoi de la motion au Grand Conseil pour les points relatifs au budget et à la publication est donné, et une interrogation est soulevée sur les motifs qui légitimeraient de ne pas le faire.

La forte politisation qu'engendrerait le fait de confier la présentation du budget (article 6 de la motion) et l'engagement du chef du CCF (article 7) au Bureau du Grand Conseil est mise en avant.

Il est proposé une prise en considération partielle de la motion, c'est-à-dire une prise en considération des articles 7 et 18 mais pas de l'article 6.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Par 6 voix contre 1 et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de classer la motion.

Froideville, le 23 janvier 2020.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-François Thuillard*