

**RAPPORT DU BUREAU DU GRAND CONSEIL AU GRAND CONSEIL
CONCERNANT LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
relatif à la requête Jean-Michel Dolivo au nom du groupe EP et Jérôme Christen au nom du
groupe PDC – Vaud Libre et consorts pour l'institution d'une commission d'enquête
parlementaire, selon l'art. 67 de la loi sur le Grand Conseil (EMPD 129 Fondation de
Beaulieu), et**

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECISION

Le Bureau du Grand Conseil présente ci-après le rapport que, selon la loi, il lui incombe de rédiger, dans le cadre de la procédure de requête d'une commission d'enquête parlementaire (ci-après CEP). Dans un premier temps, le Bureau présentera un bref historique; il exposera ensuite pour quelles raisons il se déclare défavorable à l'institution d'une CEP; il proposera les termes mêmes du mandat à confier à la CEP et indiquera quels sont, à son sens, les moyens qui doivent être mis à sa disposition afin qu'elle puisse mener ses activités de manière efficace. Enfin, il présentera les conclusions qu'il propose au Grand Conseil d'adopter sous forme de décision.

Le rôle du Bureau est à la fois celui d'une commission ordinaire examinant un rapport du Conseil d'Etat et celui de garant du bon fonctionnement du Grand Conseil, en préavisant auprès de ce dernier pour l'institution - ou non - d'une CEP. La fonction du Bureau du Grand Conseil est donc inhabituelle, voire extraordinaire, ce d'autant que c'est au Bureau, organe du Législatif, qu'il revient de proposer les termes mêmes du mandat de la CEP.

I. Historique

L'historique du dossier figure dans le rapport du Conseil d'Etat (chapitres 2, 3 et 4, pages 3 à 6). Par ailleurs, le Bureau du Grand Conseil rappelle ci-après les étapes parlementaires ayant précédé la rédaction du présent rapport.

En date du 29 octobre 2019, une requête signée, comme la loi l'exige, par vingt député-e-s au moins, et déposée le 1^{er} octobre 2019, a été portée à l'ordre du jour de la séance du Grand Conseil. Après un bref développement par son premier signataire, le Président du Grand Conseil a pris acte de la requête, sans ouvrir de débat. Cette requête émanait de MM. les députés Jean-Michel Dolivo, au nom du groupe EP, et Jérôme Christen, au nom du groupe PDC – Vaud Libre, et était co-signée par 22 autres député-e-s. Elle avait été préalablement déposée le 1^{er} octobre 2019, de sorte que le Bureau du Grand Conseil a pu en prendre connaissance dans sa séance du jeudi 3 octobre 2019.

Elle est rédigée comme suit :

Requête Jean-Michel Dolivo au nom du groupe EP et Jérôme Christen au nom du groupe PDC-Vaud Libre et consorts pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'art. 67 de la Loi sur le Grand Conseil (EMPD 129 Fondation de Beaulieu) (19_REQ_002)

Texte déposé

Si des évènements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une Commission d'enquête parlementaire (CEP). Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions.

Les débats autour de l'exposé et projet de décret 129 autorisant le Conseil d'Etat à octroyer un cautionnement à la Fondation de Beaulieu, respectivement la société anonyme en cours de création, de 27'300'000 francs et à assainir le prêt de 15'000'000 francs octroyé à la Fondation de Beaulieu, ont mis en évidence des problèmes d'utilisation des fonds publics versés, d'une part, par le canton et, d'autre part, par les communes sur la base de promesses de développement économique de la région lausannoise et du canton. C'est ainsi que le canton de Vaud a versé 30'000'000 francs, la ville de Lausanne 33'000'000 francs, Lausanne-Région 10'267'000 francs et d'autres communes du canton 2'400'000 francs pour la constitution de la Fondation de Beaulieu en 2000.

Aujourd'hui, ces montants sont complètement perdus pour le canton et les communes concernées. De surcroît, ces montants ont été utilisés, pour une très grande part, pour rembourser des dettes d'exploitation (environ 70'000'000 francs) et non pour des investissements ou une rénovation lourde tels que promis aux collectivités publiques concernées. Ce mésusage de fonds publics pose des problèmes graves et implique que des responsabilités politiques soient établies, indépendamment des procédures judiciaires en cours. Les contribuables vaudois, comme celles et ceux des communes concernées, ont le droit de savoir comment leur argent a été utilisé dans ce cadre et pourquoi les promesses n'ont pas été respectées.

Au vu des sommes perdues (environ 80'000'000 francs), il nous paraît nécessaire que le Grand Conseil fasse toute la lumière sur ce dossier. Nous demandons au Grand Conseil d'approuver la désignation d'une Commission d'enquête parlementaire.

Nous demandons au préalable que le Conseil d'Etat élabore un rapport afin qu'il exerce son droit d'être entendu avant la décision du Grand Conseil.

*(Signé) Jean-Michel Dolivo, Jérôme Christen
et 22 cosignataires*

Conformément à l'art. 68 de la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 (ci-après LGC) et compte tenu de la demande des requérants demandant « au préalable que le Conseil d'Etat élabore un rapport afin qu'il exerce son droit d'être entendu avant la décision du Grand Conseil », le Bureau a décidé de fixer un délai au Conseil d'Etat au 31 janvier 2020 pour lui permettre de produire un rapport lui garantissant d'exercer son droit d'être entendu et de se déterminer sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire.

Le Conseil d'Etat s'est alors engagé à rédiger le rapport qui constitue l'exercice de son droit d'être entendu au sens de l'art. 68 al. 1 LGC, cela dans le délai fixé par le Bureau. Le rapport qui fait l'objet de la présente détermination du Bureau du Grand Conseil a été adopté par l'Exécutif le 29 janvier 2020. Le Bureau a pu en prendre connaissance sous embargo lors de sa séance du 6 février 2020. Il a finalement été rendu public le 13 février 2020. Dans le cadre de la collaboration avec le

Conseil d'Etat, le rapport a été transmis plus tôt dans la journée aux député-e-s par l'entremise du Secrétariat général du Grand Conseil.

De son côté, le Bureau du Grand Conseil a prié les groupes politiques représentés au sein du Grand Conseil et, par leur intermédiaire, leurs président-e-s, de bien vouloir lui transmettre leurs remarques quant au mandat de la future CEP. Un délai au 18 mars 2020 a été imparti aux groupes, avec l'indication que leurs remarques ne liaient en aucune manière le Bureau ; en effet, cette procédure – qui peut elle aussi être considérée comme inhabituelle, voire extraordinaire – avait pour objectif de leur permettre de s'exprimer sur la définition du mandat et de soulever des points revêtant une importance particulière pour les groupes politiques. Elle ne remet nullement en cause le fait que les député-e-s, indépendamment des remarques des groupes politiques, seront de toute manière amenés, par la suite, à se prononcer sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire.

Ce délai au 18 mars 2020 n'a pu être tenu par la plupart des groupes, en raison de la survenue de la pandémie de Covid-19. A la reprise des activités, un nouveau délai a été fixé au 5 juin 2020.

Par souci de transparence, le Bureau du Grand Conseil a joint au présent rapport les sept prises de position des groupes politiques : ces documents constituent une annexe au rapport – et non le corps du rapport lui-même. Le Bureau a estimé que ces documents seront utiles pour la suite de la procédure et que, dans la mesure où une démarche a été demandée aux groupes politiques, il n'y a aucune raison valable de ne pas la rendre publique.

II. Institution d'une commission d'enquête parlementaire

Sur le principe de l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, les membres du Bureau se prononcent dans leur majorité contre l'institution d'une CEP.

Le Bureau du Grand Conseil considère que le rapport du Conseil d'Etat décrit avec clarté et franchise la manière dont, sur une vingtaine d'années, entre la fin des années 1990 et la fin des années 2010, les autorités cantonales et communales ont recherché, sans succès, la manière dont pourrait être géré l'immense complexe de Beaulieu de manière à ne plus nécessiter, à terme, l'apport de fonds publics.

Il s'agissait de trouver une formule de gouvernance permettant de prendre en compte : fonctionnement et investissement ; propriété du site et exploitation du site ; argent public et argent privé ; Canton, Ville de Lausanne et autres communes ; organisateurs de salons et manifestations et autres investisseurs privés ; le tout dans un contexte défavorable, avec la désaffection du public vis-à-vis des grands salons généralistes, une concurrence toujours plus vive en termes de sites, un outil plus que vieillissant, car insuffisamment entretenu et modernisé depuis des décennies, des attentes toujours plus pointues des organisateurs potentiels, et une population de moins en moins disposée à accepter des atteintes à sa qualité de vie en plein centre-ville.

Le Conseil d'Etat admet aujourd'hui, dans son rapport au Grand Conseil sur la requête d'institution d'une CEP, que cette recherche d'une voie sans argent public s'est avérée vaine et en tire les conséquences : « [...] ; *la nécessité d'un soutien public durable et structurel est assumée pour les activités les moins rentables (congrès, théâtre, foires et salons,...), après les tentatives infructueuses de créer un modèle presque autonome (1997) ou partiellement autonome (2009). Le constat est en effet sans appel, de telles infrastructures ne peuvent se concevoir sans soutien public*

clair. A défaut, le retard d'investissement, le manque d'entretien et finalement la crise financière sont programmés. » (page 7, point 6, 1^{er} paragraphe).

De cela, il ressort les décisions proposées par le Conseil d'Etat et acceptées par le Grand Conseil : le Canton se retire entièrement du dossier Beaulieu, mis à part le cautionnement de travaux en lien avec l'implantation sur le site de la Haute Ecole de la Santé La Source ; la Ville de Lausanne reste seule en charge du site à travers une société anonyme ; et, pour cela, il convient d'abandonner un prêt de CHF 15'000'000.-.

En commission comme en plénum, le mécontentement a été très clairement exprimé, y compris par ceux qui ont soutenu le Conseil d'Etat. Beaucoup d'amertume et de frustration ont été évoquées devant l'absence d'autre choix, mais aussi au vu des années qui ont été nécessaires à une prise de conscience de l'impasse dans laquelle menaient les options successives et des sommes qu'elles auront coûté au final. Le Conseil d'Etat a tout aussi clairement compris, et largement partagé, ce mécontentement, expliquant : faire justement le nécessaire pour que l'on puisse sortir de l'impasse ; et que les conséquences aient été tirées, en particulier par une révision importante du 18 décembre 2019 de la Directive générale en matière de participations financières et personnelles, annexée à son Rapport.

Le Grand Conseil a admis et suivi ce raisonnement, adoptant le projet de décret par 80 voix contre 28, avec 23 abstentions.

Les membres du Bureau considèrent également que, à la lumière du rapport établi par le Conseil d'Etat et de l'EMPD (129) de mars 2019, l'institution d'une CEP sur la gestion de la Fondation de Beaulieu ne constitue pas un instrument adéquat et qu'elle revêtirait, au contraire, un caractère disproportionné.

Au regard des deux derniers dossiers ayant conduit à l'institution de CEP dans le Canton de Vaud, il appert que la mise en œuvre d'une CEP sur la base de la requête présentée le 29 octobre 2019 s'éloigne tant de la lettre que de l'esprit de l'art. 67 al. 1 et 2 LGC, qui dispose:

«¹ Si des événements d'une grande portée l'exigent, le Grand Conseil, dans le cadre de ses attributions en matière de surveillance, peut instituer une commission d'enquête parlementaire.

² Elle a pour but d'établir les faits, de réunir d'autres moyens d'appréciation, de déterminer des responsabilités et d'exprimer des propositions. ».

Les membres du Bureau sont d'avis que la condition matérielle pour instituer une CEP fait défaut dans le cadre de la présente requête.

Tout d'abord, l'institution d'une CEP doit reposer sur des circonstances exceptionnelles (comme l'a rappelé de manière circonstanciée le Conseil d'Etat en novembre 2017, dans son rapport au Grand Conseil sur la requête d'institution d'une CEP sur la gestion du Service pénitentiaire – voir page 51) et les pouvoirs qui lui sont conférés sont, de par la nature de la mission de la CEP, larges. Or, rien dans la requête développée le 29 octobre 2019, ni dans le rapport subséquent du Conseil d'Etat, n'accrédite l'idée de l'existence d'événements d'une grande portée exigeant d'instituer une CEP, ni de la nécessité d'utiliser cet instrument pour établir des faits et réunir d'autres moyens d'appréciation.

Comme l'indique le Conseil d'Etat à la p. 51 de son rapport, *« (...) seuls des cas dont la gravité objectivement incontestable ne [souffrant] aucune discussion ont fait l'objet de la décision*

d'instaurer une CEP. C'est donc une mesure exceptionnelle qui doit être réservée à des situations exceptionnelles ». Le Bureau ne considère pas que de telles conditions soient réunies dans la présente requête.

Ensuite, les membres du Bureau relèvent que la procédure de mise en œuvre d'une CEP est fondée sur une situation grave et exceptionnelle. Lors de la demande d'institution de la CEP chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur les responsabilités politiques des Autorités cantonales dans l'origine des difficultés de la BCV et des opérations de recapitalisation consécutives à celles-ci, les Autorités se sont prononcées en faveur de la création d'une CEP, en soulignant elles-mêmes son absolue nécessité, tant sur le plan politique que sur le plan administratif. Dans le cas présent, le Conseil d'Etat rejette la requête d'institution d'une CEP et il s'agit là d'une différence importante par rapport aux deux précédentes CEP.

En l'état actuel, dans lequel l'instrument de la CEP paraît clairement disproportionné, le Bureau souhaite faire remarquer qu'une autre voie intermédiaire n'a pas été exploitée : celle des commissions de surveillance. En effet, l'article 53 LGC prévoit ceci : « 2) *Les commissions en matière de gestion et de finances établissent également des rapports spécifiques chaque fois que le Grand Conseil leur confie des mandats particuliers dans le cadre de leur mission.* 3) *Elles peuvent établir de tels rapports de leur propre initiative dans le cadre de leur mission, après en avoir informé le Conseil d'Etat.* » Quant à l'article 50 LGC, il définit de manière déjà très large les moyens à disposition desdites commissions. Si le besoin d'investigations dans ce domaine s'avérait être une réalité pour une majorité du Grand Conseil, cette voie paraîtrait donc plus adaptée, que cela soit sur décision du plénum ou par décision propre de l'une ou l'autre des commissions.

Les membres du Bureau estiment aussi de leur devoir, en tant qu'émanation du Grand Conseil et garants de son bon fonctionnement, de faire part de leurs réserves quant à l'institution d'une CEP, à ses activités, au rapport qu'elle sera amenée à rédiger et, au final et plus globalement, aux conséquences de cette procédure, tant sur l'exercice du pouvoir par les Autorités qui en ont la charge que, plus spécifiquement, sur la manière dont sera perçue l'action du Grand Conseil. Ils redoutent d'aboutir, après avoir mis en œuvre d'importants moyens, à un rapport final d'une CEP n'apportant pas plus d'éléments que ceux qui auraient pu être documentés par les commissions de surveillance.

Le Bureau souhaite encore attirer l'attention sur le fait qu'une procédure pénale est toujours en cours dans ce dossier. En effet, après que la Fondation de Beaulieu a fait recours contre l'ordonnance de classement rendue par le procureur en charge de l'instruction contre l'ancien secrétaire général de la Fondation, la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal, dans un arrêt rendu fin mars 2020, a considéré l'instruction comme incomplète et ordonné au Ministère public de la reprendre, en s'entourant d'experts. Cette procédure ne s'interromprait pas du fait de la mise sur pied d'une CEP ; au contraire, elle limiterait de manière non négligeable le champ de compétence de la CEP, en vertu de l'article 73 LGC.

Autre élément limitatif : comme le rappellent les requérants eux-mêmes, le Canton n'a été que l'un des bailleurs de fonds de la Fondation de Beaulieu. La Ville de Lausanne, Lausanne Région et d'autres communes du canton se trouvent également dans cette situation. Or, le pouvoir d'investigation d'une CEP ne dépasserait pas les éléments du ressort du Canton, du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale.

Au-delà de la condition matérielle, les deux autres conditions formelles relatives à l'institution d'une CEP prévues par l'art. 68 LGC sont remplies : d'une part, la requête a été cosignée par au

moins 20 député-e-s (en l'espèce, 24) ; d'autre part, le Conseil d'Etat a pu faire usage de son droit d'être entendu à travers la rédaction du rapport qu'il a adressé au Grand Conseil.

Dès lors, une décision requérant la majorité absolue des membres du Grand Conseil devra être prise ; cette décision pourra s'appuyer sur le projet de décision et de mandat proposé par le Bureau. La première conclusion sur laquelle le Grand Conseil est appelé à se prononcer fait référence à la requête et a la teneur suivante :

« Article 1

Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la loi sur le Grand Conseil », déposée le 29 octobre 2019, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion de la Fondation de Beaulieu et de faire toute la lumière sur ce dossier. »

Cette dernière formulation est tirée directement de la requête d'institution d'une CEP déposée par MM. les députés Jean-Michel Dolivo au nom du groupe EP et Jérôme Christen au nom du groupe PDC – Vaud Libre.

Si le vote d'entrée en matière est soutenu par la majorité absolue des membres du Grand Conseil, les articles suivants du projet de décision du Grand Conseil seront examinés, soit, notamment, la proposition de mandat de la CEP. Cependant, si l'article premier est amendé de manière substantielle, il conviendra d'autoriser le Conseil d'Etat à exercer de manière complémentaire son droit d'être entendu ; il en ira de même si d'éventuels amendements apportés à l'article 2 devaient entrer en contradiction avec la formulation de l'article premier.

Si la décision du Grand Conseil quant à l'entrée en matière est négative, il ne sera pas nécessaire d'examiner les articles suivants de la proposition du Bureau du Grand Conseil et la procédure sera terminée.

III. Proposition de mandat conféré à la commission d'enquête parlementaire

Il appartient au Bureau du Grand Conseil d'émettre une proposition quant au mandat de la CEP. Contrairement par exemple au rapport relatif à la requête de commission d'enquête parlementaire concernant les EMS, en 2000, le Conseil d'Etat n'a pas, dans son rapport, établi une liste des points qui seraient susceptibles de faire l'objet des investigations d'une CEP.

Toutefois, dans la présente procédure, il apparaît que plusieurs éléments formulés par les requérants en diverses occasions fournissent, de fait, la trame du mandat que pourrait se voir confier une CEP. L'automne 2019 a en effet vu la thématique de la Fondation de Beaulieu occuper le Grand Conseil non seulement à l'occasion du dépôt de la requête, mais aussi dans le cadre du traitement, les 24 septembre, 1^{er} octobre et 29 octobre 2019, de l'*Exposé des motifs et projet de décret (129) autorisant le Conseil d'Etat à octroyer un cautionnement à la Fondation de Beaulieu, respectivement la société anonyme en cours de création, de CHF 27'300'000.- destiné à financer les travaux en lien avec l'implantation de la Haute Ecole de la Santé La Source (ELS) et autorisant le Conseil d'Etat à abandonner le prêt de CHF 15'000'000.- octroyé à la Fondation de Beaulieu.*

Le Bureau s'est ainsi appuyé sur (dans l'ordre chronologique) :

- le rapport de minorité sur l'EMPD susmentionné ;
- le débat d'entrée en matière sur l'EMPD susmentionné, le 24 septembre 2019 ;
- la requête d'institution d'une CEP, déposée le 1^{er} octobre 2019 ;

- le développement de la requête, en séance du Grand Conseil du 29 octobre 2019,

pour rédiger un projet de mandat, y ajoutant quelques autres aspects afin de couvrir la matière. Le Bureau s'est ensuite adressé aux groupes politiques en date du 27 février 2020 ; à réception de leurs prises de position, le Bureau du Grand Conseil les a examinées, a discuté de son projet et vous propose dès lors un mandat en six points.

Il s'agira pour la CEP d'examiner plusieurs questions, notamment :

1. Déterminer si les fonds publics cantonaux versés suite aux décrets du Grand Conseil de 1997 et de 2009 ont été utilisés conformément à ce qui avait été annoncé et, si non, dans quelle mesure et pourquoi.
2. Déterminer si le Canton et ses représentants dans la Fondation de Beaulieu ont suivi et contrôlé l'usage des fonds publics cantonaux d'une manière satisfaisante.
3. Déterminer si des erreurs de gestion ont été commises par le Canton et ses représentants et, si oui, par qui.
4. Etablir les responsabilités politiques à l'échelon cantonal dans les pertes financières engendrées par ce dossier depuis 1999.
5. S'assurer que toutes les précautions ont été prises pour que le Canton ne puisse pas essuyer de nouvelles pertes dans ce dossier, en particulier suite au cautionnement de CHF 27'300'000.- voté dans le cadre du décret 2020.
6. Examiner les mesures prises par le Conseil d'Etat dans le cadre de la « Directive générale en matière de participations financières et personnelles » et, si nécessaire, proposer des nouveaux mécanismes de contrôle, des moyens et des procédures à même d'éviter la reproduction de situations de ce type.

En outre, il est possible que, à l'issue de l'important travail qu'elle aura mené, la CEP puisse émettre des propositions à l'intention des Autorités, notamment du Conseil d'Etat, sur un certain nombre d'aspects ; il est d'ailleurs à relever que la CEP qui a investigué sur les EMS en 2000 et 2001 a émis (pages 185 à 189 du rapport de la CEP sur les EMS) un certain nombre de propositions et recommandations à l'intention du Conseil d'Etat et, partiellement, du Grand Conseil. La proposition de mandat laisse cette possibilité ouverte pour la CEP qui serait désignée ; on ne peut en effet pas envisager assurément ni exclure d'emblée que des recommandations et propositions soient émises par une CEP.

Enfin, il est utile de préciser que, quand bien même une CEP doit investiguer et rapporter sur des faits passés, il convient de prévenir des situations analogues. Le Bureau tient à souligner toutefois que l'établissement de recommandations et de propositions est une faculté laissée à l'appréciation de la CEP et que, par ailleurs, ces éventuelles recommandations et propositions ne lieront pas les autorités de manière obligatoire.

IV. Moyens à la disposition de la CEP et organisation des travaux

a) Mise en œuvre et logistique

La LGC de 2007, prévoit, une fois la CEP décidée, un certain nombre de moyens de mise en œuvre. Il s'agit en effet que la CEP puisse travailler de manière efficace, qu'elle dispose de collaborateurs pour, notamment, tenir les procès-verbaux de séances et d'auditions, rédiger le rapport et fournir une aide d'ordre technique et juridique. C'est dans ce sens que l'art 71 al. 1 LGC prévoit : « *La commission d'enquête détermine, conformément à son mandat, à la présente loi et à la loi sur les finances, les mesures touchant à la procédure et au personnel, nécessitées par ses recherches.* ».

L'art. 72 al. 3 LGC dispose en outre que « *sur demande, les autorités cantonales prêtent leur concours aux commissions d'enquête en leur fournissant une aide adéquate* ».

Ces deux dispositions démontrent le caractère autonome de la CEP, son organisation propre, qui ne pourra être décidée qu'une fois le mandat de la CEP déterminé, ses membres élus, leurs méthodes et leur plan de travail adoptés. Il ne faut pas sous-estimer ce point : les travaux d'une CEP sont d'une ampleur non comparable avec ceux d'une autre commission, si ce n'est, peut-être, ceux de la Commission des finances et de la Commission de gestion, et encore de manière ponctuelle. Il s'agira donc de permettre à la CEP de mener ses activités, en recherchant des personnes ressources en dehors de l'administration, auprès de personnes externes, engagées sur mandat. Cette question se pose à la fois pour la tenue des procès-verbaux, pour la collaboration dans l'élaboration de rapports d'éventuelles sous-commissions, pour l'assistance apportée à la Présidence de la CEP, dans la direction des travaux et dans la logistique, pour des questions juridiques liées aussi bien à la complexité des procédures qu'à des problèmes relevant des compétences partagées entre plusieurs organes de l'Etat. En outre, les auditions de diverses personnes poseront aussi des difficultés d'ordre procédural ; il est probable que la CEP, sa présidence, les présidences d'éventuelles sous-commissions devront recevoir un appui.

Tous ces éléments ont des conséquences financières : une concertation entre la CEP, le Secrétariat général du Grand Conseil – parce que cela le concerne comme « service publié » au sens budgétaire – et le Conseil d'Etat sera nécessaire. Une demande de crédit supplémentaire, consécutive à cette concertation, sera nécessairement présentée, afin de financer les travaux de la CEP. La Commission des finances du Grand Conseil en sera nantie en temps utile. A titre d'exemple, les crédits supplémentaires votés afin d'assurer le budget de la précédente CEP en 2003 se sont élevés à CHF 596'800.-.

b) Procédure

Pour ce qui concerne la procédure, le présent rapport reprend de manière quasi analogue ce qui figurait dans les rapports du Bureau en 2000 concernant la CEP investiguant sur les EMS et en 2003 concernant la CEP en charge de la BCV. Le texte de ces précédents rapports, clair, concis et présentant bien les enjeux, figure ci-dessous en italique :

« En premier lieu, il s'agit de se souvenir que les faits et responsabilités que la CEP est chargée d'établir ne peuvent plus, une fois celle-ci instituée, faire l'objet du travail d'une autre commission parlementaire (art. [70] al. 1 LGC). C'est ainsi que, notamment, la commission de gestion devra renoncer à faire porter ses investigations sur de tels éléments et transmettre à la CEP ce dont elle pourrait disposer à cet égard à l'occasion de l'examen de la gestion [2017]. Aucun postulat ou aucune motion ayant trait aux situations relevant de la CEP ne pourra plus être, dans cette mesure du moins, soumise à une commission ad hoc ou spécialisée ; il faudra, le cas échéant, en confier l'examen à la CEP, en tout cas pour la partie qui la concernera ; de même, une initiative législative qui viserait des modifications de loi qui pourraient entrer dans le mandat de la CEP lui serait renvoyée.

En ce qui concerne la récusation, les mesures d'urgence et l'administration des preuves, l'art. [71] al. 2 LGC renvoie dans la mesure nécessaire à la [loi sur la procédure administrative (LPA)] ; plus en détail, il s'agit des art. [9 et ss.] (récusation lorsqu'il existe des circonstances importantes de nature à compromettre l'impartialité des membres de la CEP, telles qu'une participation antérieure aux situations sous revue, un rapport de dépendance, de parenté ou d'alliance avec des personnes soumises à investigation ou avec un mandataire de celles-ci), [86] (mesures provisionnelles nécessaires au maintien de l'état de fait ou à la sauvegarde des intérêts en cause) et [29 et 34]

(type de preuves et règles voulant que, sauf l'expertise, l'administration des preuves, en particulier l'audition des témoins, l'inspection locale et l'examen des pièces, ait lieu devant la CEP en entier ; possibilité si un tiers sous investigation demande une mesure d'instruction, notamment une expertise, de lui en faire avancer les frais). La norme de l'art. [29] LPA qui interdit par renvoi de déléguer l'administration des preuves à une partie de la CEP, pour adaptée qu'elle soit au Tribunal [cantonal] (...), s'avère extrêmement lourde pour la CEP, vu le nombre des membres qu'elle comptera et les opérations d'investigation auxquelles elle devra procéder. Toutefois, l'art. [71] al. 2 LGC ne renvoie à la [LPA] que par analogie et cela ne devrait donc pas empêcher que les investigations préliminaires soient effectuées par délégation, notamment les auditions de témoins et les visions locales dans un premier temps, alors que celles qui auront apporté quelque chose d'intéressant devront obligatoirement être répétées en séance plénière, si on entend qu'elles puissent servir de preuve formelle.

Diverses précisions sur l'administration des preuves sont utilement fournies aux art. [73 et ss.] LGC, spécialement sur l'obligation de témoigner et de produire les documents pesant sur toute personne, même en dehors de l'administration au sens étroit. Sur ces questions, quoique déjà détaillées, les dispositions de la LGC pourraient ne pas suffire ; même en l'absence de renvoi exprès, la CEP devrait pouvoir s'inspirer utilement des règles procédurales plus élaborées existantes en droit vaudois (...). Il est en revanche difficile de dire à ce stade si, pour une preuve qui devrait être recueillie hors du canton (témoins établis ailleurs, documents se trouvant dans un autre canton ou à l'étranger, etc.), la CEP pourra compter sur l'entraide judiciaire ou sur une autre forme d'appui des pouvoirs publics d'un autre canton ou d'un autre pays.

On rappellera encore que les magistrats et fonctionnaires interpellés par la CEP ne pourront pas lui opposer le secret de fonction (art. [76] LGC), mais qu'en contrepartie les membres de la CEP sont eux-mêmes tenus à ce secret (art. [76] LGC). Enfin, il sied de redire que toute personne mise en cause, c'est-à-dire directement touchée dans ses intérêts par l'enquête, a le droit d'être assistée, par un avocat ou par un autre personne de son choix, ainsi que de participer aux auditions de témoins, d'experts ou d'autres personnes utiles, de poser des questions complémentaires et de consulter les dossiers, expertises et rapports produits, de même que les procès-verbaux de la CEP, dans la stricte mesure où cette personne est concernée (art. [77 al. 1] LGC) ; la CEP peut toutefois limiter les droits d'assistance aux auditions et de consultation des documents si l'intérêt de l'enquête l'exige (art. [77 al. 2] LGC). Le droit de ces personnes d'être entendues in fine est également garanti et doit leur être offert spontanément (art. [77 al. 3] LGC).

Il est à peine besoin de rappeler que ces droits sont aussi conférés au Conseil d'Etat en corps (art. [79] LGC). Plus généralement, la CEP aura à l'esprit qu'elle est également tenue par le respect général des droits fondamentaux. On songe ici au principe de la proportionnalité tel que mentionné à l'art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), prescrivant que toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé, et au droit à l'assistance judiciaire gratuite de l'art. 29 al. 3 Cst. féd. Selon ce droit, toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, [...] à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert. Il pourrait donc se produire que, pour exercer les prérogatives de l'art. [77] LGC, une personne sollicite une telle assistance ; elle devrait lui être octroyée par analogie avec les règles applicables dans les procès civils.

Au terme de cet examen rapide de la procédure, il ne semble demeurer qu'un véritable obstacle, eu égard à l'ampleur potentielle des travaux de la CEP : l'impossibilité de déléguer l'administration de preuves formelles, résultant du renvoi de l'art. [71 al. 2] LGC à l'art. [29] LPA. Néanmoins le

Bureau du Grand Conseil estime que la CEP devrait pouvoir fonctionner efficacement sur la base de ce texte légal, le cas échéant en confiant - comme il a été dit plus haut - l'instruction préliminaire à une sous-commission. En cas de réelle difficulté que rencontrerait le CEP en cours d'exécution de son mandat, le Grand Conseil pourrait encore envisager de modifier la loi en urgence cet [hiver] ».

Au surplus, les membres du Bureau relèvent que les travaux des CEP, en 2000 et 2003, ont été parfaitement confidentiels, au point même que les commissaires devaient, pour la consultation des documents, ne rien emporter avec eux, mais consulter les documents dans les locaux de travail de la CEP. Il n'y pas de raison objective militant en faveur d'une attitude autre dans le cadre de la présente procédure.

c) Délai

La question se pose de savoir si le Grand Conseil doit fixer à la CEP un délai en vue du dépôt de son rapport. Après mûre réflexion et compte tenu, d'une part, de l'ampleur prévisible de la tâche de la CEP au vu de son mandat, et d'autre part, de la complexité de la procédure et de la nécessaire coordination avec les nombreux organes concernés, il convient de laisser du temps à la CEP, afin qu'elle puisse travailler sereinement, sans pression et avec la possibilité d'accomplir sa mission à son rythme. Aussi, le Bureau du Grand Conseil propose-t-il au plénum de donner un délai au 30 novembre 2021 à la CEP pour rendre son rapport.

V. Conclusions

Vu ce qui précède, le Bureau du Grand Conseil a l'honneur :

1. de présenter au Grand Conseil un rapport portant sur le projet de décision ci-après ;
2. d'émettre un préavis négatif quant à l'adoption de ce projet de décision compte tenu des éléments développés dans son rapport.

Annexes :

Les remarques et propositions des sept groupes politiques du Grand Conseil au sujet du projet de mandat de la CEP

PROJET DE DECISION

du 18 juin 2020

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 107 al. 3 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003,
vu les articles 67 et suivants de la loi du 8 mai 2017 sur le Grand Conseil,
vu le projet de décision présenté par le Bureau du Grand Conseil

décide

Art. 1

¹ Considérant la « requête pour l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, selon l'article 67 de la loi sur le Grand Conseil », déposée le 29 octobre 2019, le Grand Conseil institue une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer et de rapporter au Grand Conseil sur la gestion de la Fondation de Beaulieu et de faire toute la lumière sur ce dossier.

Art. 2

¹ Le mandat de la commission d'enquête parlementaire se compose des missions suivantes :

1. Déterminer si les fonds publics cantonaux versés suite aux décrets du Grand Conseil de 1997 et de 2009 ont été utilisés conformément à ce qui avait été annoncé et, si non, dans quelle mesure et pourquoi.
2. Déterminer si le Canton et ses représentants dans la Fondation de Beaulieu ont suivi et contrôlé l'usage des fonds publics cantonaux d'une manière satisfaisante.
3. Déterminer si des erreurs de gestion ont été commises par le Canton et ses représentants et, si oui, par qui.
4. Etablir les responsabilités politiques à l'échelon cantonal dans les pertes financières engendrées par ce dossier depuis 1999.
5. S'assurer que toutes les précautions ont été prises pour que le Canton ne puisse pas essuyer de nouvelles pertes dans ce dossier, en particulier suite au cautionnement de CHF 27'300'000.- voté dans le cadre du décret 2020.
6. Examiner les mesures prises par le Conseil d'Etat dans le cadre de la « Directive générale en matière de participations financières et personnelles » et, si nécessaire, proposer des nouveaux mécanismes de contrôle, des moyens et des procédures à même d'éviter la reproduction de situations de ce type.

Art. 3

¹ Un délai au 30 novembre 2021 est imparti à la commission d'enquête parlementaire pour rendre son rapport.

Art. 4

¹ Le Grand Conseil prend acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 29 janvier 2020 concernant l'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur la gestion de la Fondation de Beaulieu.

Ainsi adopté, en séance du Bureau du Grand Conseil, à Lausanne, le 18 juin 2020.

La 1^{re} vice-présidente :
S. Butera

Le secrétaire général :
I. Santucci

POSITION GROUPE PLR : CEP BEAULIEU

La fondation Beaulieu a été créée en 2000, suite à un EMPD de 1997, et dotée d'un capital de 80 millions versés par le canton, la ville de Lausanne et les communes. Le montant de ce capital avait comme but essentiel de rendre possible le remboursement des dettes de la société coopérative du Comptoir Suisse, pour un total global de 72 millions. En permettant le remboursement des dettes de la société coopérative, les fonds publics mis à disposition ont été utilisés conformément aux objectifs initiaux.

Le modèle économique de l'époque postulait que la Fondation, émancipée de ses dettes, pourrait alors contracter de nouveaux emprunts pour financer des investissements immobiliers, emprunts dont les intérêts seraient financés par les loyers. Dans les faits, la Fondation a renoncé à contracter des nouveaux emprunts. Cette approche prudente a permis de maintenir une situation financière avec un endettement très limité, mais a eu comme conséquence un retard d'investissement important, au vu de la vétusté des immeubles.

Cette vétusté et l'urgence d'investissements lourds a amené la Fondation à solliciter à nouveau les pouvoirs publics pour le plan d'investissement du projet Beaulieu 2020. L'essentiel des ressources financières de la fondation étant englouties par de l'entretien et des réparations, et la part privée de l'investissement ayant échoué à être réunie, seules les halles sud ont pu être démolies et reconstruites. En 2014, le refus de Taoua a motivé la décision de mettre la priorité sur l'assainissement du palais de Beaulieu ainsi que la venue de l'école de la Source et du Tribunal arbitral du sport.

Le refus du projet Taoua et la possibilité de diversification immobilière et hôtelière a mis en évidence que le modèle économique, avec une activité uniquement événementielle, n'était pas viable et nécessitait un changement de stratégie. L'EMPD 129 de 2019 documente largement la nouvelle gouvernance proposée et la nécessité d'un nouveau modèle financier incluant une implication publique clairement définie, soit la constitution d'une SA avec la Ville de Lausanne comme actionnaire.

En résumé, les fonds publics octroyés en 1997 et 2009 ont été utilisés conformément à leur destination, mais avec une structure de financement trop faible. Il ne s'agit pas d'un mésusage des fonds publics mais plutôt d'une gouvernance et d'un modèle économiques inappropriés.

Certes, la situation dans laquelle se trouve Beaulieu est fâcheuse et le PLR est attaché à démontrer à quel point la question de la gouvernance et de la transparence sont importantes. Mais dans le cas de Beaulieu tout a été dit et une enquête pénale est en cours.

Des leçons doivent être tirées et nous soutenons le CE dans sa volonté de renforcer son contrôle des fondations et d'adapter les directives de la mise en œuvre de la Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales.

Cependant, et pour conclure, le groupe PLR estime que les éléments de ce dossier ont été largement exposés et documentés et recommande de rejeter cette requête d'enquête parlementaire.

20.05.2020



Parti socialiste
vaudois

Secrétariat cantonal
Pl. Chauderon 5
1003 Lausanne

Tél. : 021 312 97 57
info@ps-vd.ch
www.ps-vd.ch

À l'att. de Madame La Première vice-Présidente du Grand Conseil

Lausanne, le 5 juin 2020

Madame la Première vice-Présidente,

Pour donner suite à la demande du bureau du Grand Conseil d'examiner le mandat de la CEP sur la gestion de la Fondation de Beaulieu, voici les réponses du Groupe socialiste :

- 1) Le Parti socialiste estime qu'en premier lieu les outils institutionnels doivent être utilisés pour analyser ledit dossier. Ainsi, il souhaite que la COGES se détermine sur la gestion de la Fondation de Beaulieu et en fasse rapport au Grand Conseil. En tant que commission de surveillance, la COGES est pleinement légitimée à se prononcer et à assumer ce mandat.

En fonction du rapport spécifique de la COGES et de ses conclusions, le Parti socialiste pourrait alors revenir avec une éventuelle nouvelle proposition, notamment celle d'une CEP.

- 2) Quant au mandat, si une telle CEP devait tout de même être instituée, le Parti socialiste souhaiterait y ajouter la mission suivante :

Article 1

1.2. Déterminer les responsabilités politiques dans les montages financiers des EMPD de 1997 et 2009

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre avis, je vous prie de recevoir, Madame la Première vice-Présidente, mes salutations les meilleures.

Valérie Induni
Présidente du Groupe socialiste

Groupe UDC

Projet de mandat de la CEP Beaulieu

Chère Madame,

La réponse du groupe UDC à la consultation quant à la CEP Beaulieu est la suivante:

Le Groupe UDC considère favorablement le cadre du mandat de la Commission d'enquête parlementaire. En particulier, les questions posées sont pertinentes et méritent une réponse claire et précise. Le Groupe se prononcera toutefois plus en détail le moment venu, lors des débats au Grand Conseil.

Avec mes meilleures salutations,
Yohan Ziehli

22.06.2020



Lausanne, le 5 juin 2020

Monsieur le secrétaire général,

Nous avons pris connaissance du projet de mandat qui incomberait à la commission d'enquête parlementaire sur Beaulieu, en cas de vote positif du Grand Conseil.

Les Vert.e.s réitèrent, en premier lieu, leur opposition à cette requête qui représente, à leurs yeux, une démarche disproportionnée dans le cas présent. Les Vert.e.s défendent l'avis qu'avant toute commission d'enquête, les autorités de surveillance devraient faire le travail et la portée de la question ici soulevée ne semble pas demander davantage d'investigations. Cet outil doit être réservé aux cas les plus emblématiques et préoccupants, ce qui n'est pas le cas ici.

Il apparaît donc qu'une telle débauche de moyens et d'énergie ne soit pas requis en l'état.

Pour ce qui est du projet de décision qui nous est soumis, nous n'avons pas de remarque particulière. Nous relevons toutefois que le délai prévu à l'article 3, pourrait s'avérer trop court, compte tenu de la lourdeur d'un tel dispositif. . Pour rappel, pour la CEP sur la BCV, il aura fallu pas moins de 47 séances et plus de 15 mois de travaux pour aboutir au rapport final.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous adressons, Monsieur le secrétaire général, nos respectueuses salutations.

Pour le groupe des Vert.e.s :

Vassilis Venizelos

Groupe vert'libéral

Projet de mandat de la CEP Beaulieu

Monsieur le Secrétaire général, cher Igor,

La réponse du groupe vert'libéral concernant l'objet cité en titre est la suivante :

L'avis du groupe vert'libéral sur cette question est nuancé. D'une part, le rapport du Conseil d'Etat reste très factuel, il n'est ni incriminant ni convaincant. D'autre part, nous sommes conscients que le passé est révolu et que suite à une réorganisation complète, Beaulieu ne court plus ce type de risque financier et de gestion. La constitution d'une CEP peut apparaître dès lors comme une mesure trop lourde pour un effet insuffisant. Mais notre groupe aimerait tout de même des réponses plus approfondies que le rapport du Conseil d'Etat aux questions qui se posent sur la gestion de cet organisme pendant de nombreuses années, ayant abouti aux pertes importantes que l'on sait. Le groupe vert'libéral se pose donc la question de savoir si un mandat à la Cour des comptes serait possible, étant entendu que le Canton de Vaud a consenti à d'importantes contributions financières dans ce cadre.

Avec mes meilleurs messages.

Claire Richard

18.03.2020

Groupe PDC-Vaud Libre

Projet de mandat de la CEP Beaulieu

Monsieur, le secrétaire général, cher Igor,

Pour faire suite à la demande du bureau, le groupe PDC Vaud Libre n'a pas de remarque à faire sur ce projet de mandat si ce n'est qu'il nous convient parfaitement.

Nous souhaitons que ce point soit porté au plus vite à l'ordre du jour d'une séance du Grand Conseil.

Bien cordialement

Jérôme Christen
Président du groupe PDC-Vaud Libre.

14.06.2020

Groupe Ensemble à Gauche et POP

Projet de mandat de la CEP Beaulieu

Monsieur le secrétaire général, cher Igor,

Toutes mes excuses pour le retard dans cette réponse. Le projet de mandat de la CEP concernant Beaulieu convient au groupe Ensemble à Gauche et POP.

Tout en te souhaitant une excellente soirée, je te prie de recevoir, cher Igor, mes salutations
les meilleures
Vincent

--

Vincent Keller
Député au Grand Conseil Vaudois
Président de la commission thématique des pétitions
Président du groupe politique Ensemble à Gauche et POP

10.06.2020