

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Yannick Maury et consorts - Le mécanisme de destitution :
outil nécessaire pour se prémunir d'un dysfonctionnement institutionnel**

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 29 septembre 2023 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Etaient présent-e-s Mmes Thanh-My Tran-Nhu, Florence Bettschart-Narbel (remplaçant Monique Hofstetter), Muriel Thalmann, Cloé Pointet, Josephine Byrne Garelli, Carole Dubois, Elodie Lopez, MM. Fabrice Moscheni, Philippe Jobin, David Vogel, Michael Wyssa, Pierre Wahlen, Jean-Daniel Carrard (remplaçant Grégory Devaud), Yannick Maury, sous la présidence M. Alexandre Démétriadès.

Assistaient également à la séance Mme Christelle Luise-Brodard (présidente du Conseil d'Etat), ainsi que M. Jean-Luc Schwaar (directeur général de la DGAIC).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL, a suivi les travaux de la commission et établi les notes de séances.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La motion déposée par le Député M. Yannick Maury et consorts demande qu'un article permettant un mécanisme de destitution d'un.e membre de l'Exécutif cantonal soit inscrit dans la Constitution vaudoise. Le motionnaire précise que son intervention n'a ni visée personnelle ni lien avec une quelconque affaire vaudoise. Il constate qu'entre 2021 et 2022, trois cantons ont introduit le principe de destitution des membres de l'exécutif cantonal dans leur législation, comme le Jura – dont le gouvernement soutenait même l'introduction de ce mécanisme dans la loi. Avant 2021, près d'une dizaine de cantons prévoyaient déjà cette possibilité, mais la tendance est à la hausse depuis l'affaire Maudet. En regardant un peu dans le rétroviseur, il a été surpris de constater que le débat autour de la destitution au niveau de l'exécutif cantonal n'avait jamais eu lieu dans le Canton de Vaud, d'où le dépôt de cette motion.

La possibilité de destituer un membre d'un exécutif communal existe dans la Loi sur les communes, mais rien n'existe pour le niveau cantonal, ce qui l'a aussi interloqué. Or on ne peut exclure un jour, même si ça n'est aucunement souhaitable, soit un dysfonctionnement au plus haut niveau de l'État cantonal soit une impossibilité pour un membre du gouvernement d'exercer son mandat – notamment pour raison médicale, raison pour laquelle il apparaît pertinent de se saisir de la question. D'autant plus si l'on peut de toute façon déjà agir au niveau communal.

Il est clair que des cautions strictes doivent accompagner un tel outil, pour éviter qu'il soit utilisé afin de faire des pressions ou du chantage politique, et qu'il doit être utilisé en ultima ratio pour une situation très problématique (cas de faute pénale lourde, d'incapacité de travail prolongée,

de coma, etc.), assortie par ailleurs d'une majorité qualifiée importante de l'organe compétent (par exemple les trois quarts).

Les cantons qui prévoient un mécanisme de destitution n'ont d'ailleurs pas forcément eu à l'activer. Un tel mécanisme a en effet une visée préventive. Il espère d'ailleurs qu'on n'aura jamais à l'utiliser mais il faudrait juste que la possibilité existe. Il constate que la population a systématiquement et largement accepté de tels dispositifs dans les cantons où il a été soumis au vote. Certains Exécutifs le réclament ou l'appuient eux-mêmes, comme ce fut le cas au Jura.

Pour toute ces raisons, il espère que l'on arrivera à s'entendre sur un tel objet institutionnel.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat prend note de cette motion et entend les propos du motionnaire s'agissant d'élus qui dysfonctionneraient ou seraient dans un état de maladie grave. Cela étant, le Conseil d'Etat est fortement opposé à cette motion et ce, pour toute une série de motifs qui l'amène à d'autres conclusions que celles du motionnaire.

Une dizaine de cantons disposent d'un dispositif, ce qui signifie que nombre de cantons n'en disposent pas. Et parmi ces cantons, en réalité peu connaissent une procédure de destitution d'un membre du Conseil d'Etat. La plupart prévoient un droit d'initiative visant à obtenir le renouvellement de tout ou partie des autorités politiques, ce qui procède d'une autre logique que la procédure de destitution d'un membre du gouvernement.

Historiquement, l'Assemblée constituante n'a pas envisagé la révocation d'un membre du Conseil d'Etat. L'Assemblée constituante a en revanche introduit une possibilité de révocation des membres de la municipalité, avec beaucoup de difficultés de mise en œuvre.

S'agissant des problèmes posés par une procédure de révocation, le premier problème posé par l'institution d'une procédure de révocation d'un élu, qu'il soit communal ou cantonal, est celui des motifs de révocation. N'étant pas dans une situation s'apparentant à une relation de travail, l'analogie avec un licenciement immédiat pour justes motifs trouve rapidement ses limites : un.e élu.e du peuple bénéficie d'une légitimité démocratique ; juridiquement, son statut est particulier – il ou elle ne conclut aucun contrat avec la collectivité ; le mandat confié par le corps électoral court sur une législature. Il existe par ailleurs un intérêt public important à la stabilité politique dans quel cadre il n'y a pas de « résiliation anticipée » du mandat, même par le corps électoral lui-même, qui reconduit ou non l'élus en fin de législature.

La fixation des motifs objectifs de révocation paraît particulièrement délicate : il faut trouver des motifs objectifs, sur lesquels il existe un large consensus, qui ne puissent pas être récupérés politiquement et qui couvrent un maximum de situations dans lesquelles une révocation serait nécessaire ou souhaitable. Même pour des motifs qui semblent les plus évidents, comme la maladie grave, quoique qu'il faille encore définir la notion d'absence de longue durée. S'agissant de la condamnation pénale, lors de la précédente législature, plusieurs élus ont fait l'objet de plaintes pénales pour des motifs potentiellement graves qui finalement n'étaient pas si pertinents. Quel type et quelle gravité d'infraction justifierait-t-elle une révocation ? La violation du secret de fonction, qui constitue un délit au sens du code pénal, et que certains ne considèrent toutefois pas comme une infraction très grave. D'autres types de motifs ? Avec quelles mesures, sans compter les motivations politiques de certaines accusations.

Un second problème se pose s'agissant de la procédure à suivre. Si, pour les élus communaux, le Conseil d'Etat peut œuvrer dans le cadre de son rôle de surveillance des communes, tel n'est pas le cas s'agissant de membres de l'exécutif cantonal. La révocation constitue une forme de décision administrative dont les conséquences sont lourdes. L'application de la procédure par le Grand Conseil serait pour le moins délicate, (les députés devraient s'entendre sur le principe

de révocation, mais également sur ces motifs, de manière à permettre la rédaction d'une décision motivée, susceptible de recours). Sans compter le risque d'instrumentalisation de la procédure de révocation à des fins politiques : agiter l'épouvantail d'une destitution éventuelle est à l'évidence un moyen d'exercer une pression sur un ministre et les politiques publiques dont il a la charge. La pression et le trouble qu'exercerait une procédure de destitution d'un membre du Conseil d'Etat constituerait un élément de perturbation de la stabilité de la législature sur laquelle repose nos institutions.

Enfin, on peut s'interroger sur l'utilité d'introduire la révocation d'un membre du Conseil d'Etat dans le système vaudois. Une absence de longue durée ne peut être constatée qu'après plusieurs mois, voire plusieurs années pour pouvoir être admise. De même, une condamnation pénale n'intervient le plus souvent que bien après les faits qui la fondent. Dans ce type de cas, on peut se demander si une procédure de révocation, qui prendrait elle-même du temps au vu des possibilités de recours aurait encore une quelconque utilité. Compte tenu de la durée de la législature, il est en effet peu probable qu'une procédure de révocation aboutisse avant les prochaines élections générales. En outre, on rappelle que la procédure de révocation n'a jamais été utilisée dans aucun des cantons qui la connaissent.

Dans un contexte qui est d'ores et déjà fortement polarisé dans certaines situations, la présidente du Conseil d'Etat n'est pas sûre que cette proposition participe à la sérénité et au bon fonctionnement des institutions.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député partage l'argumentation du Conseil d'Etat. Il donne l'exemple d'un membre du Conseil d'Etat qui ferait de la désobéissance civile. Il rappelle l'affaire Maudet que d'aucuns considèrent comme tout à fait problématique, manifestement le peuple genevois l'a réélu. Enfin, l'affaire Legris à la Chaux-de-Fonds qui a fait grands bruits s'est terminée sur des griefs de faible importance. Son sentiment est que l'on introduirait des dispositions légales inapplicables, soumises au biais politiques. Sans compter que la procédure durera tellement que l'on arrivera aux nouvelles échéances électorales.

Un autre député fait la même analyse. Il comprend l'envie de trouver des solutions pour certains cas, mais il bute sur les questions du cadre et des critères. Des problématiques à laquelle il ne voit pas comment on pourrait apporter des critères neutres, sans compter qu'il y aura une lecture politique différente de cas en cas, soit un risque d'instrumentalisation.

Le motionnaire explique qu'il n'y a dans son intervention aucune volonté de laisser la porte ouverte aux pressions politiques, bien qu'il entende cette problématique. Pour éviter le côté subjectif d'une liste de motifs et de la détermination de critères de gravité, il pourrait entrer en matière sur une prise en considération partielle qui se concentrerait uniquement sur une maladie incapacitante – ce qui n'est pas subjectif.

Une députée estime que ce genre de problématique n'est pas de rang constitutionnel, qui impliquerait un vote populaire, ce qui lui semble disproportionné. La destitution en réalité donne un cadre extrêmement politique. Elle serait plutôt favorable à réfléchir à l'introduction de critères d'inéligibilité, à l'instar des avocat.e.s qui ne peuvent exercer leur métier au regard de certains types de condamnations pénales. Elle est plus favorable à laisser un.e élu.e en fonction jusqu'à la fin de son mandat électif, mais se poser des questions sur des condamnations (par exemple pour gestion déloyale) qui justifieraient une non-éligibilité.

Une autre députée estime que la proposition de prise en considération partielle rouvre un débat : qu'est-ce qu'une incapacité totale de prendre une décision ? Des personnes tétraplégiques peuvent être en capacité de discernement et de donner leur avis... La notion médicale de savoir

à quel moment une personne est en incapacité durable de discernement lui semble relever du débat éthique où les frontières sont difficiles à poser. On rouvre avec cette proposition d'autres questions.

Une députée demande s'il existe une procédure au cas où un membre du Conseil d'Etat se retrouvait, par exemple, dans un coma de longue durée et ne pouvant démissionner. Faudrait-il prévoir une procédure dans ce genre de cas ? Elle estime que ce n'est pas une question de rang constitutionnel, s'agissant notamment de la proposition de prise en considération partielle.

Un commissaire relève que cette question est de rang constitutionnel, étant donné que la destitution d'un élu est une question au cœur du système de nos institutions. Ceci dit, vu l'épilogue de l'affaire Maudet, il ne peut s'empêcher de sourire à la lecture de la disposition de la Constitution genevoise : « *Chaque membre du Conseil d'Etat peut être destitué par le biais d'une résolution adoptée par le Grand Conseil, lorsqu'en raison de son comportement, il n'est plus en mesure de bénéficier, auprès du corps électoral, d'une confiance suffisante pour exercer ses fonctions* » (art. 115b al. 1 Cst-GE). S'agissant de la disposition jurassienne, les motifs de destitution ont été restreints à la faute grave, réalisée par exemple par une atteinte à la dignité de la charge, comme le fait de mentir devant le Grand Conseil ou d'être condamné pour une infraction pénale dont la nature et la gravité sont incompatibles avec l'exercice du mandat.

Il relève que si un membre du gouvernement vaudois dysfonctionne complètement, le collège peut s'organiser différemment, par contre il ne peut empêcher un de ses membres d'être présent aux séances. Si un de ses membres organisait systématiquement après la séance du collège une conférence de presse personnelle, le Conseil d'Etat ne pourrait empêcher cet état de fait. Il entend dès lors qu'il est difficile de décrire la faute grave, la notion de confiance auprès du Grand Conseil, des notions floues, mais estime que dans le cas d'un membre du gouvernement qui part en roue libre – il serait intéressé de savoir comment le Conseil d'Etat agirait. Dans un contexte où la Loi sur les communes connaît des moyens d'actions envers un membre d'une municipalité, à son sens, l'argument qu'un tel système serait difficile à mettre en œuvre pour le Conseil d'Etat ne tient pas – bien qu'il soit effectivement difficile de mettre en place une procédure. Il s'interroge par ailleurs s'il existe une procédure de suspension – une autre problématique que celle soulevée par le motionnaire.

Le motionnaire explique que dans les autres cantons, ces dispositions sont de rang constitutionnel. Il relève que son objectif n'est pas de renforcer les clivages qu'on connaît de plus en plus dans la société. S'agissant de la problématique de l'inégalité pour certains types de condamnations, il trouve cela intéressant. S'agissant des motifs, il s'est inspiré du modèle jurassien.

Le commissaire relève que l'inéligibilité ou la procédure de suspension seraient d'autres objets que celui de la motion examinée, portant sur la destitution. Des discussions pour construire un autre objet sont indépendantes de cette intervention. Il est défavorable à une prise en considération partielle trop éloignée de la problématique posée par la motion.

Une députée estime que le parallélisme avec la Loi sur les communes n'est pas entièrement correct, notamment parce que les communes sont sous la surveillance du Conseil d'Etat, qu'il y a la possibilité de pallier une absence avec les préfets. On ne peut pas tirer trop de parallèles.

La présidente du Conseil d'Etat relève que les critères évoqués tels que « mentir devant le Grand Conseil » montre la complexité de mise en œuvre des motifs de destitution. A partir de quand parle-t-on d'un mensonge ? Par omission ? Par vérité partielle ? De même, qu'est-ce qu'une infraction incompatible avec la fonction de conseiller d'Etat ? Un appel à la désobéissance civile ? La violation du secret de fonction ? La réalité est souvent grise, et peut être instrumentalisées. Sans compter la difficulté de prouver des infractions comme la violation

du secret de fonction – qui nécessitent des procédures longues et souvent déstabilisantes. Quant au cas du coma, elle estime qu'il est trop spécifique. Vu la difficulté de définir les motifs, la longueur des procédures, les risques d'instrumentalisation et de déstabilisation de l'institution par un autre organe politique, elle estime que ce n'est pas une bonne idée. La situation des communes est différente : l'Etat a un rôle de haute surveillance sur les communes, ce qui n'est pas le cas du Grand Conseil sur le Conseil d'Etat.

Le directeur général DGAIC note que le laboratoire communal a permis de tester la procédure de révocation, introduite en 2005 à l'art. 139b de la LC, par suite du mandat constitutionnel, qui prévoyait qu'il pouvait y avoir une procédure de destitution menée par le Conseil d'Etat – lequel pouvait ordonner la convocation du corps électoral. Dans la cadre de l'affaire Doriot, la Cour constitutionnelle avait annulé la convocation du corps électoral, estimant que les accusations portées à son encontre n'étaient pas suffisamment établies pour que l'on puisse les considérer comme des « motifs graves » au sens de la loi sur les communes. M. Doriot avait donc terminé la législature comme Municipal à Montreux. Il a finalement été condamné pénalement.

En 2012, une révision de la LC a été entreprise. Suite de l'arrêt Doriot, l'article 139b LC a donc été réécrit, de manière d'une part à préciser les motifs de révocation, et d'autre part à introduire la procédure de suspension. Si la procédure de suspension est moins complexe à pratiquer (mesure provisoire, avec motifs plus simples à mettre en œuvre – tels que l'ouverture d'une procédure pénale), même dans ce cas la CDAP avait dit au Conseil d'Etat qu'il n'avait pas le droit de prolonger la mesure dans l'affaire veveysane, plus récente, parce que la cour estimait que ce qui restait dans le dossier pénal était insuffisant – quand bien même cela concernait la violation du secret de fonction. On se rend compte qu'il est difficile de mettre le curseur de manière claire, que l'on peine à fixer le critère. S'agissant de la révocation, un cas est en cours. On constate que cela pose toute une série de problèmes (difficulté à préciser la notion de longue durée, etc.) L'art. 139b al. 3 LC actuellement en vigueur prévoit par exemple que :

« Le Conseil d'Etat soumet la question de la révocation d'un ou de plusieurs membres de la municipalité ou du conseil communal au corps électoral de la commune concerné [...] lorsqu'une enquête administrative a permis d'établir la responsabilité de l'intéressé dans le cas d'une perturbation des relations avec ses homologues et qu'une tentative de conciliation du préfet ou chef du département en relation avec les communes a échoué. »

L'auteur de trouble peut être ainsi visé par une procédure de révocation, avec des critères éminemment subjectifs pour poser la limite entre désaccord au sein d'une municipalité et comportement gratuitement perturbateurs. Dire que cela existe au niveau communal et donc que l'on peut le réaliser au niveau cantonal est un raccourci.

Un député, qui se déclare membre de l'UCV, corrobore que ce sont des situations délicates. Revenant au texte de la motion, il reste convaincu que cela maintiendrait un fort risque de pression sur le Conseil d'Etat, surtout si les critères ne sont pas clairs. Avec un risque d'influence sur le travail du gouvernement et de remise en cause de l'autonomie du Conseil d'Etat sur certains dossiers. Le gouvernement est déjà assez sous pression. Par ailleurs, le Grand Conseil dispose des commissions de surveillance pour contrôler l'Etat et peut exceptionnellement instituer une commission d'enquête parlementaire dans des situations graves. Il n'est pas convaincu par l'outil proposé.

Le motionnaire est sensible aux arguments, qu'il juge pertinents. Il retire sa motion. Il souhaite que la Cidropol ait une discussion lors d'une séance sur les questions de la suppléance en cas de maladie incapacitante, la suspension et l'inéligibilité dans certaines situations. Discuter de moyens à mettre en œuvre pour pouvoir faire faire au cas où on est un jour confrontés à un problème important.

Le président de la CIDROPOL salue l'ouverture du motionnaire. Il suggère de placer une telle discussion à lors d'une séance où l'ordre du jour laisse la possibilité de préserver un moment de discussion. La Cidropol pourra en tout temps déposer une motion, si elle le juge opportun.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Le motionnaire a retiré son intervention.

Nyon, le 3 avril 2024

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès