

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

Motion Ariane Morin et consorts au nom des Vert-e-s

Responsabilité des membres du Conseil d'Etat en lien avec l'affaire du bouclier fiscal

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne le 27 mars 2026 pour traiter cet objet.

Elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Ariane Morin, Céline Misiego, de Messieurs les Députés Jean-François Cachin, Jean-Daniel Carrard, Quentin Racine, Loïc Saugy, David Raedler, Cédric Weissert, Jean-Claude Favre, ainsi que de la sousignée, Présidente et Rapportrice de majorité de la commission.

Madame la Présidente du Conseil d'Etat Christelle Luisier Brodard, Cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS) a participé à la séance. Elle était accompagnée de Maître Yann Fahrni, Directeur des affaires juridiques (Direction des affaires juridique) et adjoint à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (Département des institutions, de la culture, des infrastructures et des ressources humaines - DICIRH).

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil, qui est remerciée pour la prise de notes.

2. RAPPEL DES BASES LÉGALES

La motion se fonde sur les articles suivants de la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA) :

Art. 9 LRECA :

¹ Celui qui, illicitement ou par une violation des devoirs de service, cause un dommage à l'Etat ou à une corporation communale, dont il est l'agent, est tenu à réparation, s'il a agi soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence graves.

² La créance en dommages-intérêts se prescrit par un an dès le jour où l'organe compétent pour la faire valoir au nom de la corporation publique lésée a connu le dommage et son auteur et, dans tous les cas, par dix ans dès l'acte dommageable.

³ Toutefois, si l'acte dommageable peut être poursuivi pénalement pendant un délai de prescription plus long, c'est ce délai de prescription qui s'applique à la créance en dommages-intérêts contre la personne punissable.

Art. 15 LRECA :

¹ Seul le Grand Conseil peut décider d'intenter à un conseiller d'Etat ou à un juge cantonal une action directe ou récursoire fondée sur les articles 9 ou 10.

² Le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil, qu'il peut convoquer immédiatement, les jugements, passés-expédients, transactions judiciaires ou extrajudiciaires et autres actes juridiques obligeant l'Etat à

réparer un dommage causé illicitement par un conseiller d'Etat ou par un juge cantonal dans l'exercice de la fonction publique.

Art. 16 LRECA :

¹ Lorsque, saisi par le Conseil d'Etat ou par voie de motion, le Grand Conseil doit statuer sur l'ouverture d'un procès contre un conseiller d'Etat ou contre un juge cantonal, la question est soumise à l'examen préliminaire d'une commission.

² La commission est élue au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages. Les groupes qui composent l'assemblée doivent y être tous représentés.

³ Elle entend le conseiller d'Etat ou le juge cantonal en cause et procède aux recherches nécessaires pour se renseigner exactement; elle établit ensuite son rapport dans le plus bref délai et informe le Conseil d'Etat qu'elle en a achevé la rédaction.

⁴ Le Grand Conseil, que le Conseil d'Etat peut convoquer immédiatement, entend le rapport de sa commission, puis décide, au scrutin individuel et à la majorité absolue des suffrages, si l'action envisagée doit être intentée.

⁵ Si le Grand Conseil ordonne le procès, son bureau agit au nom de l'Etat et en avise la partie adverse.

3. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La motion demande au Grand Conseil de se prononcer sur l'opportunité d'engager une action en responsabilité patrimoniale contre d'éventuels membres du Conseil d'Etat, en suivant la procédure prévue par la loi (art. 16 LRECA).

La motionnaire insiste sur le fait que la prise en considération a une portée limitée : elle ne lance pas un procès, mais permet uniquement de créer une commission chargée d'examiner si une action civile est justifiée. Cette commission mènera une analyse préliminaire (auditions, investigations) et remettra un préavis au Grand Conseil, qui décidera ensuite d'ouvrir ou non une procédure.

La motionnaire souligne trois éléments importants :

- **Enjeu limité** : il ne s'agit pas de trancher la responsabilité, mais de décider s'il vaut la peine d'examiner la question plus en profondeur.
- **Responsabilité des député·e·s** : en tant qu'agents de l'Etat, ils doivent agir avec diligence ; refuser la démarche pour des motifs purement politiques pourrait être problématique.
- **Fondement suffisant** : il existe des indices sérieux d'un dommage causé à l'Etat et de possibles responsabilités, ce qui justifie d'entrer en matière.

A cela s'ajoutent que les délais de prescription ne sont pas échus et que les procédures en cours (pénale et COGES) ne rendent pas la motion inutile, car elles poursuivent des objectifs différents. La responsabilité patrimoniale vise uniquement la réparation du dommage, indépendamment de toute sanction pénale ou analyse politique.

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat estime que la motion soulève des questions à la fois juridiques et politiques. Sur le plan juridique, engager la responsabilité de membres du Conseil d'Etat ou de l'administration (selon l'art. 9 LRECA) exige plusieurs conditions strictes : existence d'un dommage (ici une perte fiscale), acte illicite ou violation grave des devoirs, lien de causalité, ainsi qu'une intention ou une négligence grave. Or, la jurisprudence est très restrictive, surtout pour des décisions administratives.

Un autre point complexe concerne les délais de prescription (1 an dès la connaissance du dommage, ou 10 ans dès les faits, voire 15 ans dans certains cas), dont l'application reste incertaine ici.

Sur le plan procédural, une éventuelle action civile serait longue et exigeante, nécessitant des preuves solides que les éléments actuels (rapports, auditions) ne fournissent pas clairement, notamment quant à la connaissance des faits par les responsables politiques. De plus, il est difficile de chiffrer précisément le dommage.

Le Conseil d'État considère donc qu'en l'état, ouvrir une action serait très difficile. Une commission du Grand Conseil devrait d'abord mener une enquête approfondie (semblable à une commission d'enquête parlementaire) pour réunir des preuves suffisantes. Or, d'autres instances (Ministère public, COGES) sont déjà saisies, ce qui poserait la question d'une duplication des travaux.

En conclusion, la décision d'aller plus loin appartient au Grand Conseil, mais elle impliquerait une procédure lourde, incertaine et potentiellement redondante.

5. DISCUSSION GÉNÉRALE

Le débat porte sur l'opportunité d'engager une action en responsabilité liée au dossier du bouclier fiscal.

D'une part, des incertitudes subsistent sur les responsables à poursuivre (membres du Conseil d'État, présidence, administration) et sur le montant du dommage, difficile à établir précisément. Certain·e·s jugent donc la démarche prématurée, d'autant qu'aucune responsabilité n'est clairement établie à ce stade.

D'autre part, des député·e·s favorables à la motion estiment que ces incertitudes ne doivent pas empêcher d'examiner la question. Ils soulignent que :

- le Grand Conseil peut choisir les personnes visées ;
- en droit civil, une preuve absolue n'est pas requise pour ouvrir action ;
- le dommage peut être estimé même sans montant exact ;
- des éléments (rapports d'experts, absence d'exil fiscal) suggèrent un préjudice réel.

La motionnaire défend sa position en rappelant que la démarche vise uniquement à examiner si une responsabilité financière existe, indépendamment des procédures pénales ou politiques en cours. Elle souligne que :

- la responsabilité civile (réparation du dommage) est distincte du droit pénal (sanction) et du contrôle politique (COGES) ;
- des allègements de preuve existent (notamment pour le dommage et la causalité) ;
- la faute pourrait résider aussi dans une omission d'agir face à une pratique illégale connue.

Un enjeu central est celui des délais de prescription :

- un délai relatif d'un an (probablement dès le rapport Paychère en août 2025, donc échéance en août 2026) ;
- un délai absolu de 10 ans (jusqu'en 2031).

Pour éviter l'échéance proche, des solutions sont évoquées : demander une renonciation à la prescription ou engager des actes interruptifs (comme un commandement de payer).

Enfin, la motionnaire insiste sur l'importance institutionnelle et démocratique de la démarche : selon elle, il faut vérifier si l'État peut demander réparation en cas de faute de ses autorités, afin de répondre aussi à un sentiment d'injustice dans la population.

La majorité de la commission conclut à une approche proactive (examiner dès maintenant une possible responsabilité financière malgré les incertitudes).

6. VOTES DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 6 voix pour, 5 contre et 0 abstention, et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

Lieu, le 5 mai 2026

*La rapportrice de majorité :
(Signé) Thanh-My TRAN-NHU*