canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

GRAND CONSEIL

SEPTEMBRE 2019

RC-MOT
(19_MOT_068)
(maj.)

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

Motion Marc-Olivier Buffat et consorts - Plus de démocratie citoyenne dans la gestion des situations de crises où la Municipalité est défaillante

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 2 avril et le 14 mai 2019 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes Valérie Schwaar, Roxanne Meyer Keller, Aliette Rey-Marion, Dominique-Ella Christin, Circé Fuchs (remplaçant Jérôme Christen, excusé pour les deux séances), de MM. Didier Lohri, Jean-Michel Dolivo (remplacé le 2 avril par Yvan Luccarini), Jean-Marc Genton (remplacé le 14 mai par Marc-Olivier Buffat, motionnaire), Raphaël Mahaim, Nicolas Suter (remplacé le 2 avril par Marc-Olivier Buffat, motionnaire), Pierre-André Romanens, Grégory Devaud, Philippe Ducommun, Jean-Daniel Carrard, sous la présidence du soussigné Jean Tschopp, rapporteur de la majorité.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du DIS), était accompagnée de Mme Corinne Martin (cheffe SCL) et de M. Vincent Duvoisin (chef division affaires communales et droits politiques SCL).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances, ce dont nous le remercions vivement.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Les autorités sont élues pour un mandat de cinq ans ; ce rythme doit être respecté. Toutefois, il y a les impondérables. A ce jour, dans la loi existent deux instruments : le remplacement d'un élu par le Conseil d'Etat et la mise sous régie. La révocation d'élus n'étant envisageable uniquement quand « *l'intéressé concerné a fait l'objet d'une décision pénale condamnatoire à raison d'un crime ou d'un délit, définitive et exécutoire.* » (LC, art. 139b, al. 3 lett. B) Or, les procédures concernant les délits financiers sont longues, et mettent souvent des années à être définitivement jugées.

Le motionnaire estime qu'il faudrait se doter d'un instrument permettant de réélire la municipalité dans son ensemble dans les cas où il y a moins de la majorité des élus qui sont encore en place. Dans ces situations, le Conseil d'Etat devrait avoir cette possibilité, conjointement avec le Grand Conseil – comme cela se passe pour la mise sous régie. Il précise deux adjectifs : durable est pour lui une période de douze mois ; défaillant signifie « qui ne remplit pas ou plus sa fonction » (Larousse). Si vous avez trois ou quatre municipaux absents, à son avis une municipalité ne remplit plus sa fonction.

Par cette motion il propose de doter d'un outil supplémentaire le Conseil d'Etat – respectivement le Grand Conseil qui devrait avaliser, lorsque qu'une majorité d'élus par le peuple ne se retrouvent plus en fonction pour des circonstances exceptionnelles. Cela devrait s'inscrire parmi les outils à disposition, au même titre qu'une mise sous régie. Cette possibilité permettrait dans des circonstances précises de demander au corps électoral de se prononcer et de réélire une municipalité au complet.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS rappelle que la Loi sur les communes prévoit cinq actions que peut entreprendre le Conseil d'Etat en cas de dysfonctionnement d'une commune :

- la possibilité de repourvoir un ou plusieurs postes temporairement vacants au sein d'une municipalité lors que celle-ci n'est plus constituée (art. 139a LC) ;
- la suspension puis la révocation d'un ou plusieurs élus (art. 139b LC) ;
- se substituer à une commune qui néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte légalement obligatoire (art. 144 LC) ;
- la mise sous régie lorsque celle-ci s'est écartée de ses devoirs ou lorsque la municipalité n'est plus valablement constituée (art. 150 LC) ;
- la mise sous contrôle lorsqu'une commune se trouvant dans l'impossibilité de faire face à ses obligations pécuniaires (art. 165 LC).

Si elle comprend la réflexion du motionnaire, la cheffe du DIS s'interroge :

- si le Conseil d'Etat juge opportun de convoquer une élection générale de la municipalité, celle-ci nécessite une procédure complète (dépôt des listes, convocation, campagne, etc.) : comment la partie de la municipalité poussée à la démission mais encore en place pourrait-elle gouverner sereinement jusqu'à la prise de fonction des nouveaux élus. Ne vaudrait-il pas mieux dans ces cas nommer un conseil de régie ?
- La procédure de suspension telle que prévue préserve la présomption d'innocence des élus qui font l'objet d'une enquête pénale.
- Provoquer des élections générale n'empêche pas une personne malade ou sous enquête pénale de se représenter : en cas d'élection, que fait le Conseil d'Etat ?

Fondamentalement, cette motion pose la question de la Haute surveillance des communes par le Conseil d'Etat.

4. DISCUSSION GENERALE

Force est d'admettre que les cas exceptionnels où une majorité de la municipalité n'est plus en fonction sont très problématiques, indépendamment des causes à l'origine de cette situation. Même si le Conseil d'Etat dispose d'outils lui permettant de pallier à toute une série de situations, la proposition de la motion de doter le canton d'un outil supplémentaire permettant de provoquer une élection dans certaines situations est accueillie positivement par une large majorité des commissaires car en effet elle identifie certains problèmes.

Toutefois, en la forme, la motion soulève toute une série de problématique, notamment :

- le sort des municipaux élus qui constituent la minorité « non défaillante » de la municipalité : élus pour le temps d'une législature, ils seraient victimes, en cas d'élection générale, de la « défaillance » de la majorité de la municipalité. Une forme de « punition collective » envers les magistrats qui sont encore en place. Plusieurs commissaires estiment qu'un outil supplémentaire permettant de mettre en place des élections complémentaire est intéressant, les élus en place ne devant pas être remis en question car ils n'ont pas démérité.
- Dans les petites communes, il y a des menées, où trois démissionnent pour provoquer le départ des deux restants. Cette proposition pourrait favoriser ce genre de menée, et pourrait avoir un effet inverse au but recherché de stabilité des autorités.
- Que se passe-t-il si un municipal suspendu est déclaré non coupable et devait être réintégré ?

Au vu de ces questionnements, il apparaît à la majorité de la commission qu'il faut mener une réflexion sur ces questions, à l'occasion de la révision de la Loi sur les communes. Dans cette optique, le cadre plus souple d'un postulat serait plus approprié. Etant entendu que la solution devra permette d'éviter les calculs tactiques, tant du Conseil d'Etat que de la municipalité, pour éviter d'empoisonner les discussions sur le type d'outils utilisés dans le cadre d'une crise dans une municipalité.

Le motionnaire entend ces arguments, mais note que cela ne résout pas les cas d'espèce où une majorité de la municipalité en début de législature n'a plus une municipalité constituée. S'il lui semble logique pour le respect des équilibres politiques de réélire une municipalité complète, il peut toutefois concevoir une élection partielle.

Au final, le motionnaire se rallie à une transformation en postulat, tout en insistant pour que le Conseil d'Etat étudie sérieusement la question soulevée.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par douze voix pour, une contre et deux abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de renvoyer cette motion transformée en postulat au Conseil d'Etat.

D. Lohri annonce un rapport de minorité.

Lausanne, le 17 septembre 2019

Le rapporteur de la majorité :
(signé) *Jean Tschopp*