

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

**Postulat Pierre Wahlen et consorts au nom de Romain Pilloud - Protégeons nos élus
communales et élus communaux contre la judiciarisation des débats démocratiques**

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 5 mai 2023 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Etaient présent-e-s Mmes Carole Dubois, Monique Hofstetter, Muriel Thalmann, Thanh-My Tran-Nhu, Cloé Pointet, Elodie Lopez, Alette Rey-Marion (remplaçant Fabrice Moscheni), MM. Philippe Jobin, Grégory Devaud, David Vogel, Michael Wyssa, Yannick Maury, Pierre Wahlen, Jean-Daniel Carrard (remplaçant Josephine Byrne Garelli), 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. Qu'il en soit ici vivement remercié.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant rappelle qu'en début d'année un élu conseiller communal a été condamné pour diffamation à la suite d'une plainte pénale suite à des propos tenus au sein l'assemblée du Conseil communal. L'immunité existe au niveau fédéral et au niveau cantonal – avec une restriction selon laquelle si le procureur général le demande, sur préavis du Bureau, le Grand Conseil peut procéder à la levée de l'immunité. Il y a donc une certaine protection des personnes élues au niveau cantonal, alors qu'au niveau communal il n'existe rien. Ce qui fait que des élu.e.s peuvent se faire traîner devant un tribunal, avec des frais qui sont encourus, ainsi qu'une restriction à la liberté d'expression ; la limite entre la diffamation et la simple liberté d'expression étant difficile à fixer. Le postulat demande au Conseil d'Etat d'examiner dans quelle mesure on pourrait introduire une telle immunité au niveau communal, et si tel ne peut être le cas voir de quelle manière l'on pourrait aider juridiquement et financièrement des élu.e.s communaux qui devraient se défendre devant un tribunal – confrontés dès lors aux frais et charges que cela entraîne.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat comprend la volonté d'élargir au niveau communal des règles qui existent sur la plan cantonal et fédéral. Toutefois, la possibilité d'élargir l'immunité au niveau communal n'est pas de compétence cantonale. L'art. 7 du Code de procédure pénale permet aux cantons d'appliquer la même règle qu'aux parlementaires fédéraux pour les députés cantonaux, respectivement pour les membres des exécutifs cantonaux et des autorités judiciaires pour leurs propos tenus dans le parlement. Cette règle fédérale limite la possibilité cantonale d'étendre l'immunité uniquement sur ce plan, ce qui a été fait dans le Canton de

Vaud. Mais il n'y a pas de compétence cantonale pour élargir l'immunité. Ce point a fait l'objet de débats en 2017, suite à une motion Marco Romano demandant au Conseil fédéral d'élargir cette possibilité au niveau communal, ce qui n'a pas été réalisé. Le Conseil fédéral s'y était opposé en relevant que le droit fédéral se devait de limiter très fortement les exceptions en matière de poursuite pénale, car le droit pénal doit par principe s'appliquer de la même manière à tous les sujets de droit. Sur ce point la discussion est close au niveau cantonal, car cela nécessiterait une modification préalable du droit fédéral pour envisager une telle option au niveau communal.

S'agissant des autres manières de protéger les élus communaux, c'est plus, selon le Conseil d'Etat, une question d'opportunité. Sur le plan cantonal, l'Etat de Vaud connaît la prise en charge des frais de défense de son personnel. L'art. 41 LPers prévoit la possibilité pour l'autorité d'engagement d'assister le collaborateur poursuivi pénalement pour un acte commis dans l'exercice de son activité professionnelle. En revanche, il n'y a rien de tel pour les députés : la LGC ne prévoit aucune forme de soutien en cas de poursuite pénale d'un de ses membres. L'une des raisons étant qu'a priori un.e député.e n'est pas réellement en situation de par son mandat de commettre une infraction pénale, ce qui peut arriver à un collaborateur de l'Etat (médecin du CHUV, enseignant, etc.) L'activité du député se limite à la participation à des débats, à la rédaction de rapports, etc. Il paraîtrait dès lors bizarre d'introduire une telle règle sur le plan communal, alors que déjà elle n'existe pas sur le plan cantonal. Est-ce que dans des cas d'atteinte à l'honneur, de corruption, d'acceptation d'un avantage il faudrait que les pouvoirs publics prennent en charge une défense ? Ce n'est pas impossible, mais est-ce opportun du moment qu'à part parler et rédiger des documents, l'activité d'un conseiller communal est réduite.

4. DISCUSSION GENERALE

Au président de la CIDROPOL qui demande s'il le fait qu'il n'y ait pas de tel dispositif au niveau du Grand Conseil découle justement de l'immunité dont bénéficient les député.e.s, le directeur général DGAIC explique que l'immunité se limite aux propos tenus dans l'hémicycle. On peut imaginer qu'un député soit recherché pour d'autres faits, respectivement que son immunité soit levée. Dans ce cas-là, la question de savoir si l'Etat devrait l'assister pour sa défense pourrait également se poser. Cette question n'était pas apparue dans le cadre du projet CODEX (adaptation du droit vaudois au Code de procédure pénale).

Un député relève que c'est une bonne question. Quel avantage pourrait-on tirer de telles dispositions pour le débat démocratique ? Selon son expérience, les conseillers communaux ou généraux sont assez proches de l'exécutif. Finalement, une protection pourrait dans certains débats déborder trop, ce qui enlèverait la possibilité de dire à un membre du conseil que cela va trop loin. Il constate que certains débats sont assez ardues. Il est moyennement convaincu, car cela pourrait donner trop de liberté à des quidams qui manquent de retenue. Il demande si d'autres cantons pratiquent de la sorte.

Le directeur général DGAIC lui répond qu'il n'a pas connaissance de cantons où une assistance aux conseillers communaux existerait face à ces situations.

Un député s'interroge si la mise en place d'un tel soutien ne pourrait pas avoir l'effet contraire. Les règles de bienséance permettent de cadrer les discussions. Si cela dérape, il imagine mal de devoir faire autrement que régler les choses via une médiation. Il donne l'exemple d'une situation au sein du conseil communal de sa Commune. Dans les petites communes, tout le monde se connaît très bien, cela lui semble difficilement applicable. Il estime que c'est une fausse bonne idée.

Un député relève qu'il y a pas mal de doutes s'agissant de la deuxième demande du postulat, à savoir « d'étudier d'autres moyens de protéger les élues communales et élus communaux (soutien juridique en cas de conflit, prise en charge des frais de procédure par le bureau du Conseil ou le Canton, soutien par le département, etc.) » Il serait possible d'envoyer aux communes un courrier qui liste les moyens de sensibilisation, s'agissant d'un postulat, de dresser un état des lieux des situations. Il donne l'exemple d'un préavis dans une commune concernant des personnes où le huis clos n'a pas été prononcé, au cours duquel débat des membres du conseil s'exprimeraient sans vouloir nuire en des termes qui auraient en cas de publicité pu se retourner contre elles. Ce postulat ouvre le champ des possibles, il est favorable à son renvoi au Conseil d'Etat.

La présidente du Conseil d'Etat relève que le postulat demande un appui aux personnes qui s'expriment au sein d'un conseil communal. Dans de tels cas, faudrait-il aider les personnes dont les propos ont dépassé les limites en cas de plainte contre elles ?

Le même député n'a pas cette vision, mais propose de rappeler aux bureaux des conseils les règles de tenue des débats. Il n'a pas une idée précise de ses attentes, l'objectif serait d'éviter des dérapages de ce type, sans volonté de nuire mais qui pourraient se retourner contre elles.

Un autre député estime que le postulat est vidé de son sens par les limites du droit fédéral. Dans une commune, il y a une part de responsabilité, notamment en termes de connaissance des gens et de manière de diriger le conseil. De plus, on se situe dans le cadre de l'autonomie communale : une municipalité serait libre de venir en soutien à des conseillers communaux qui demanderait un appui juridique dans une procédure impliquant un externe. Dans sa commune il y a une protection juridique pour les exécutifs, il serait possible de l'étendre aux membres du conseil communal. Suite à des propos tenus dans le cadre du conseil, si un conseiller communal est attaqué par une personne extérieure, et que la municipalité ou le bureau du conseil estime que c'est justifié, il est possible d'entrer en matière pour défendre cette personne. Cette question relève à son avis de la commune. Il cite le cas de la commission de recours en matière de taxes et d'impôts, qui dans sa commune fait l'objet de recours et de procédures juridiques jusqu'au TF : dans cette affaire, la commune finance la défense juridique. Il serait surprenant que le Canton finance la défense juridique d'élus communaux. Il met de côté la question du préfet, qui fait parfois les bons offices à la suite d'échanges entre élus communaux. Dès lors il encourage à retirer ce postulat et revenir dans le cadre des discussions autour de la Loi sur les communes (LC), pour les inciter à introduire dans leur règlement la possibilité de défendre juridiquement des élus communaux.

Le président de la CIDROPOL entend que la question de l'immunité est une voie que l'on ne peut pas envisager. S'agissant des autres moyens à étudier, on parle de cas rares de plaintes pénales contre un élu d'un conseil communal qui s'est exprimé sur un sujet au sein de conseil – avec potentiellement une intention de menace. Dans ce cadre, une commune a effectivement une latitude pour apporter un soutien. De même que le Bureau du Grand Conseil aurait une latitude s'il voulait apporter un soutien dans une procédure judiciaire. Reste qu'il y a un grand flou : la personne concernée ne sait pas vers qui s'adresser. La DGAIC reçoit de multiples demandes venant des conseillers communaux, des bureaux des conseils, des municipalités. Dès lors, imaginer un dispositif, un numéro à appeler dans le cas rare où une personne est sujette à une plainte pénale à la suite de propos tenus pendant une séance du conseil communal ou général, cela ne serait pas un luxe. Il y a également l'idée de donner une marge de manœuvre dans la LC pour que les communes puissent mettre, si elles le souhaitent, une disposition dans leur règlement communal permettant de défendre les membres du conseil qui seraient confrontés à une telle situation. Au regard de ces éléments, il est favorable à une prise en

considération partielle reprenant la deuxième puce du postulat. S'agissant d'un sujet qui a une certaine importance.

Sur ce dernier point, un député demande si la réponse pourrait être donnée dans le cadre de la révision de la LC ?

La présidente du Conseil d'Etat confirme que cela est envisageable.

Le postulant relève que l'intentionnalité de nuire peut venir aussi bien de celui qui s'exprime dans le cadre qui devrait être sécurisé du conseil communal que de la personne extérieure qui peut vouloir nuire à celui qui exprime ces propos. Cette asymétrie semble mériter au minimum une certaine protection. Un premier soutien d'ordre juridique des élus communaux confrontés à tort ou à raison pour des propos tenus dans ce cadre sécurisé pourrait être une prestation offerte par le Canton. Ce qui ne demande pas de mettre en place quelque chose de compliqué. Il est dès lors favorable à une prise en considération partielle du postulat, lequel pourrait attendre la révision de la LC pour faire l'objet d'une réponse.

La présidente du Conseil d'Etat relève qu'un rappel aux communes sur les règles pourrait en effet être intéressant, notamment pour rappeler qu'il n'y a pas de règle d'immunité au niveau communal, les bonnes pratiques, etc. S'agissant de l'appui juridique, il existe de fait, que ce soit par l'intermédiaire des préfets ou directement à la DGAIC. Enfin, reste la question de la défense des élu.e.s qui est le point le plus sensible. A son sens, cela devrait être pris en charge par les communes, étant précisé que cette possibilité existe déjà. Un rappel dans la LC n'est pas nécessaire, le rappel de cette possibilité peut prendre d'autres formes. Il s'agit d'une question d'opportunité et de modalité éventuelle de mise en œuvre. Par exemple, en cas de conflit entre deux conseillers communaux, la commune devrait-elle prendre en charge les frais de justice des deux conseillers communaux en cas de plaintes en miroir ? Cela se limiterait-il aux prises de parole au sein du législatif communal ou au-delà ? Dans les affaires de corruption présumée la commune devrait-elle prendre en charge les frais de justice des personnes concernées ? A titre personnel, elle a des doutes sur certains aspects, mais est ouverte sur l'appui juridique, le rappel aux communes.

Le directeur général DGAIC relève qu'il n'y a pas d'atteinte à l'honneur sans l'intention de nuire. Il n'y a pas d'atteinte à l'honneur par négligence. Par ailleurs, dans les cas où il y a plainte entre conseillers communaux pour atteinte à l'honneur, le procureur va procéder à une séance de conciliation : on ne va pas tout de suite vers une ordonnance pénale. Le Ministère public fait ce travail de recherche d'une solution hors d'une condamnation pénale, et d'essayer d'aboutir si possible à un retrait de plainte, moyennant des éléments comme des excuses par exemple. Ce travail est fait au niveau de la justice sans devoir imaginer un dispositif préalable.

Une députée entend qu'il existe une possibilité pour les communes de faire quelque chose pour les conseillers communaux. Or, à son avis il devrait y avoir une obligation de mettre en place un dispositif : le monde change, on assiste à une judiciarisation de la vie, de plus en plus de quérulant.e.s, un certain laxisme en termes de respect... Les chances qu'un conseil communal soit confronté à ce genre de situation vont augmentant. Elle est dès lors favorable à la prise en considération de ce postulat, et d'obliger les communes à mettre en place un système qui protège leurs conseillers communaux.

Un député demande si les protections juridiques prennent cela en charge.

Si le directeur général DGAIC pense que c'est possible, une autre députée note qu'en règle générale les protections juridiques ne prennent pas en charge les affaires pénales.

Une députée s'insurge contre l'idée d'une obligation faite aux communes en la matière. Il s'agit d'une question relevant de leur autonomie.

Un député estime enfin qu'on ne résout pas les problèmes de correction, d'attitude et de bienséance en prenant en charge des frais de procédure.

Conclusion

Comme les éléments susmentionnés le montrent, l'ensemble des membres de la CIDROPOL se rejoignent pour dire que la première demande du postulat – l'introduction d'une immunité au niveau communal – n'est pas de compétence cantonale mais fédérale. En l'occurrence, cette idée a déjà fait l'objet d'une motion qui a été refusée à Berne.

La CIDROPOL est cependant divisée quant au traitement de la deuxième demande du postulat qui a trait à l'étude des mesures qui pourraient être adoptées afin d'apporter un appui juridique, informatif ou financier aux élu-e-s communaux/ales qui feraient l'objet de plaintes pénales pour des propos tenus dans le cadre de leur mandat. D'un côté, la minorité de la Commission pense que cette question doit être réglée par les Communes qui ont toute latitude d'apporter une aide à leurs conseillers/ères si cela s'avère nécessaire et justifié. De l'autre, la majorité de la Commission pense que l'étude demandée par les postulant-e-s est pertinente pour clarifier le rôle des Communes, questionner les éventuels soutiens que pourraient apporter la DGAIC et envisager une démarche de sensibilisation par le Conseil d'État auprès des Communes et de leurs conseillers/ères.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

A l'unanimité, la commission recommande une prise en considération partielle se limitant à la deuxième demande du postulat, à savoir « d'étudier d'autres moyens de protéger les élues communales et élus communaux (soutien juridique en cas de conflit, prise en charge des frais de procédure par le bureau du Conseil ou le Canton, soutien par le département, etc.) »

Par sept voix pour, sept voix contre et aucune abstention, vu la voix prépondérante du président, la commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat et le renvoyer au Conseil d'Etat.

Nyon, le 8 janvier 2024

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès