



COMMUNE DE SAINT-SULPICE

Information de la Commission de Gestion et des Finances à l'attention du Conseil communal de Saint-Sulpice concernant un audit interne décidé le 4 mars 2020

Au Conseil Communal de Saint-Sulpice

Monsieur le Président
Mesdames les Conseillères,
Messieurs les Conseillers,

En page 33 du rapport de Gestion de la Commune de Saint-Sulpice, dans le chapitre consacré au **"Service des finances"**, sous le titre **"procédure en cours"** on trouve la phrase suivante: ***Il existe un litige dans les comptes "Municipalité" et "Manifestations-réceptions". La Municipalité est dans l'attente d'une prise de position du Conseil d'Etat à ce sujet.***

A. ORIGINES DE L'AUDIT

1) Changement de responsable du secteur des finances

En juin 2019 le secteur des finances, jusqu'alors dépendant du dicastère de M. le Syndic Alain Clerc, a été repris par Madame la Municipale Cécile Theumann.

Dans un premier temps, elle s'est imprégnée du système comptable afin d'être en mesure de préparer le préavis concernant l'arrêté d'imposition 2020 et de mettre sur pied, en collaboration avec les membres de la Municipalité et le Boursier, le budget 2020.

Ces deux échéances passées, respectivement lors des séances du Conseil communal des 25 septembre et 20 novembre 2019, Madame la Municipale Theumann a entamé la préparation des comptes de l'année 2019.

2) Examen des comptes 2019

Dans le cadre de l'examen des comptes 2019, elle a procédé à une vérification de détail afin de s'assurer que les comptes qu'elle reprenait et la tenue de ceux-ci étaient conformes aux règles applicables en la matière.

Ce contrôle lui a permis de constater qu'au niveau des dépenses faites dans le cadre de la Municipalité, de janvier à septembre 2019, une quarantaine de dépenses et paiements semblaient, à priori, manquer de justification pour bénéficier d'une validation. Elle a dressé un inventaire de ces cas et mis en évidence des carences dans le contrôle interne des dépenses.

3) Saisine de la COGEFI et de la Préfecture

Dans un souci d'objectivité, d'impartialité et de transparence, Madame la Municipale Theumann a pris la décision de saisir d'une part la COGEFI - par l'intermédiaire de son Président Hans-Jörg Hirsch - organe interne de surveillance chargé notamment de la tenue régulière des comptes de la commune et d'autre part la Préfecture du district de l'Ouest lausannois, autorité de première instance de surveillance des communes, par l'intermédiaire de la Préfète, Madame Anne Marion Freiss.

La Municipalité a été informée de cette double saisine, avant qu'elle ne soit effective, soit lors de la séance de Municipalité du lundi 13 janvier 2020 avec mention que le Président de la COGEFI serait rendu attentif au principe de la confidentialité particulière de la COGEFI et de ses membres.

Le lendemain 14 janvier 2020, un envoi a été adressé à la Préfecture et un pli a été remis de main à main au Président de la COGEFI avec rappel à ce dernier du caractère confidentiel, à ce stade, des pièces remises. L'une et l'autre ont reçu la même documentation, constituée essentiellement du relevé des comptes concernés, des factures et des dépenses dont les justifications semblaient insuffisantes pour bénéficier d'une validation.

4) Déroulement résumé de la procédure préfectorale

Après avoir pris connaissance des documents, la Préfète Anne Marion Freiss a voulu, dans un premier temps, entendre tous les membres de la Municipalité ainsi que le Président de la COGEFI.

Dans un second temps, elle a souhaité que le dossier soit complété avec les éléments de même nature pour la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2019, afin d'avoir un état couvrant toute l'année 2019.

Une fois ce complément exécuté, la Préfète Anne Marion Freiss a demandé à la Municipalité de se prononcer sur chacune des dépenses ou factures non validées en l'état et qu'elle se détermine, en fonction des explications fournies préalablement pour chacune de ces dépenses. Cette opération a été effectuée par la Municipalité.

Aujourd'hui le dossier remis à la Préfecture est toujours en cours au niveau de l'Etat de Vaud (Département du DIT(1) ou Conseil d'Etat).

B. RÔLE, INTERPELLATION ET MISSION DE LA COGEFI

1) Convocation, information et décision de la COGEFI

Les membres de la COGEFI ont été convoqués pour une séance qui s'est tenue le 4 mars dès 20h dans la salle des commissions à la Maison des Crêtes. Cette convocation avait pour but d'examiner les informations ainsi que les documents comptables portés à la connaissance du seul Président de la COGEFI, documents qui méritaient un examen plus approfondi dans le cadre de la surveillance de la gestion et des finances de la commune.

A l'issue d'une longue discussion, à l'unanimité des membres présents, la COGEFI a estimé qu'elle devait avoir plus de renseignements pour déterminer l'étendue de l'examen approfondi qu'elle jugeait nécessaire, sous forme d'un **audit interne**. Elle a dès lors pris la **décision** suivante :

"A l'unanimité des cinq membres présents, la COGEFI décide :

- 1) *de mettre en oeuvre un audit interne après avoir entendu ensemble, le mercredi 11 mars 2020 dès 18h. les personnes suivantes :*

- a) *La Municipale responsable des finances*
- b) *Le Boursier communal*

Cette rencontre a pour objectif d'obtenir plus de renseignements afin de permettre à la COGEFI de déterminer l'étendue de l'audit à effectuer.

¹ Il convient de rappeler que depuis le 18 mars 2020 l'ex-DIS (Département des Institutions et de la Sécurité) que dirigeait Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux est devenu le Département des Institutions et du Territoire (**ci-après: DIT**) en charge de Madame la Conseillère d'Etat Christelle Luisier, nouvellement élue.

- 2) *D'enjoindre la Municipalité d'informer l'organe de révision Findinter SA de la décision de la COGEFI de mettre en œuvre un audit."*

Par l'intermédiaire de Madame la Municipale Cécile Theumann la Municipalité a été informée de la décision de la COGEFI de procéder à un audit interne.

La rencontre de la COGEFI avec Madame la Municipale Cécile Theumann et Monsieur le Boursier Didier Reymond a eu lieu, comme prévu, le mercredi 11 mars 2020.

2) Le droit à l'information et le pouvoir d'investigation de la COGEFI

Confrontée à cette situation inédite et ayant opté pour un audit interne, la COGEFI s'est posée la question des limites de son **pouvoir d'examen**, lequel se compose de deux éléments :

- a) Le droit à l'information,
- b) Le pouvoir d'investigation.

a) Le droit à l'information

Le droit à l'information des membres du Conseil communal est régi par l'art. 40c LC. Celui de la COGEFI est plus étendu puisque l'art. 93e LC lève, à l'égard des commissions de surveillance certaines restrictions opposables aux membres du Conseil communal.

L'art. 35 al.2 du Règlement sur la comptabilité des communes, du 14 décembre 1979 (RCCom) précise que *"la municipalité est tenue de (...) fournir tous les documents et renseignements nécessaires."*

Aucun texte légal ne définit ce que l'on peut entendre par *"documents et renseignements nécessaires"*. Le législateur de la LC, au lieu de choisir le procédé de l'énumération a choisi le principe de l'autorisation générale en y apportant à l'art. 40c LC trois restrictions, soit

- les documents internes de la Municipalité
- les informations qui relèvent de la sécurité de la commune
- les informations liées à la protection de la personnalité ou d'un secret protégé par la loi.

De manière générale la COGEFI peut obtenir toutes les pièces comptables, les factures, les contrats, les livres, la correspondance ayant trait à des éléments comptables, etc. Selon la doctrine il s'agirait de tous les éléments nécessaires que peut obtenir un actionnaire d'une société anonyme, les art.696 ss CO étant applicables par analogie à titre de droit cantonal supplétif.

b) Le pouvoir d'investigation

Il ressort de l'art. 35 RCCom, que les commissions de gestion et des finances procèdent *"à un examen approfondi des comptes."* L'art 35a al.1 RCCom précise : *"Dans le cadre de leur mandat, ces commissions ont un droit d'investigation illimité."* En réalité le droit d'investigation est limité par le mandat qui consiste dans le contrôle de l'activité de l'exécutif et de ses services afin de s'assurer que la Municipalité, ses dicastères soit l'administration communale respecte le droit, les lois et les tâches qui en découlent.

3) Les limites dans le temps du droit à l'information et du pouvoir d'investigation de la COGEFI

La COGEFI s'est ensuite posé la question de savoir si le droit à l'information et le pouvoir d'investigation sont limités dans le temps.

L'art 93 al.2 LC mentionne les documents que la Municipalité est tenue de fournir aux commissions de surveillance. Concernant **l'étendue temporelle** on trouve deux indices allant dans le même sens :

- c. *toutes les pièces comptables de l'exercice écoulé ;*
- (...)
- f. *tous les renseignements portant sur l'exercice écoulé ;*

La doctrine admet que la surveillance ne peut en tous cas pas porter sur l'exercice en cours. Elle constate au surplus que le système légal ne contient rien qui permettrait une investigation pour une période antérieure à l'exercice comptable écoulé. Elle admet que cette manière de voir doit être nuancée. Elle considère que s'il apparaît dans l'examen de l'exercice précédent que des éléments peuvent trouver leur origine dans des

exercices antérieurs ou qu'il peut y avoir un lien de connexité avec ces exercices antérieurs, **le pouvoir d'investigation existe pour ces exercices antérieurs.**

Il découle logiquement de ce qui précède que si le droit d'investigation existe pour des exercices antérieurs le **droit à l'information existe également pour les exercices antérieurs.**

C. LA RESPONSABILITÉ DU CONSEIL COMMUNAL ET DE LA COGEFI

Le mandat de contrôle qui est exercé par le **Conseil communal** comporte, selon la doctrine, un corollaire qui est la responsabilité. En effet, l'organe délibérant engage sa responsabilité, en cas de dommage, s'il n'a pas exercé le contrôle avec toute la diligence et la prudence que l'on pouvait attendre de lui.

Par voie de conséquence, **la COGEFI et ses membres**, élus par le Conseil communal pour représenter ce dernier dans l'examen des comptes, assument la responsabilité de leur mandat et ont le devoir, par le biais du rapport, de signaler aux membres du Conseil communal les faits – positifs ou négatifs – qu'ils ont mis en lumière à raison de leur contrôle et les observations qu'ils jugent nécessaire de faire.

En passant sous silence des faits dont ils ont eu ou auraient pu avoir connaissance par une investigation appropriée, ils engagent incontestablement leur responsabilité, au-delà de celle qu'ils conservent individuellement en tant que membres du Conseil communal.

La COGEFI a donc estimé qu'elle était entièrement légitimée à mener des investigations sur les années antérieures à 2019 et plus exactement jusqu'au début de la législature 2016 – 2021

D. LES PRINCIPES RESPECTÉS PAR LA COGEFI

La COGEFI a appliqué les principes suivants dans l'examen qu'elle a fait des comptes :

Le principe de neutralité : Dans ses investigations la COGEFI s'est abstenue de focaliser son examen sur une personne en particulier.

Le principe d'une non mise en accusation : La COGEFI étant un organe de surveillance et non pas un organe de répression, elle n'est pas habilitée à mettre en accusation et à plus forte raison à sanctionner la Municipalité ou ses membres voire d'autres personnes. Elle s'est donc limitée à poser un constat et à faire part de ses observations et appréciations.

Le principe de la séparation des pouvoirs : La COGEFI, respectant le principe de la séparation des pouvoirs, s'est interdit de donner des ordres ou des instructions à la Municipalité et de se substituer à elle dans la "tolérance" des dépenses. Elle s'est volontairement limitée à des remarques liées à sa tâche de surveillance.

E. EXAMEN PORTANT SUR L'ANNÉE 2019

La COGEFI a examiné les documents mis à sa disposition et notamment le tableau des factures non validées.

A l'unanimité des membres présents, la COGEFI a constaté que compte tenu du fait que le dossier est actuellement en cours d'instruction auprès du Conseil d'Etat ou du DIT, seuls ces derniers détiennent le pouvoir

de statuer et de déterminer ce qui peut être validé ou non, ce qui est remboursable ou non et si certaines dépenses 2019 pourraient tomber éventuellement sous le coup de la gestion déloyale des intérêts publics ou sous le coup d'autres dispositions ou règles de droit non écrites qui les entacheraient d'illicéité.

La COGEFI s'est donc limitée au constat des **éléments factuels** après avoir procédé à un examen et à un contrôle plus détaillés des pièces en sa possession. Au delà des éléments de fait, la COGEFI a mentionné quelques **éléments d'appréciation**.

F. EXAMEN PORTANT SUR LES ANNEES 2018, 2017 ET 2016

1) Remarques préliminaires

Après avoir procédé à un examen plus approfondi des comptes dans lesquels figurent des dépenses problématiques en 2019, la COGEFI a estimé qu'elle était non seulement légitimée mais **qu'il était de son devoir**, en tant qu'autorité de surveillance d'aller au delà de l'année 2019 et de remonter, si possible jusqu'au début de la législature, soit jusqu' en juin 2016, tout en tenant compte du fait que le système informatique ayant changé, le contrôle est plus difficile, voire plus aléatoire pour la période antérieure au changement.

Le fait que la COGEFI et, derrière elle, le Conseil communal pourraient assumer une responsabilité en cas de "dommage" avéré, a amené dite COGEFI à cette décision de procéder à un contrôle au-delà de 2019. Pour ce faire, elle a obtenu les documents nécessaires.

2) Constat posé par la COGEFI

La COGEFI a relevé, principalement pour 2017 et 2018, des dépenses qu'elle qualifie de "problématiques", sans se prononcer toutefois sur leur légitimité et sans entrer dans le débat délicat de la validation ou de la non validation de ces dépenses. Elle a constaté qu'il existait une réelle similitude avec l'année 2019.

3) Un cas particulier

Dans le cadre de son audit la COGEFI a encore examiné un point particulier concernant les bâtiments du patrimoine financier de la Commune.

G. SOLUTION CHOISIE PAR LA COGEFI

Compte tenu du fait que la COGEFI avait décidé de respecter les trois principes énoncés en sous **lettre D ci-dessus**, notamment celui de la séparation des pouvoirs et, compte tenu au surplus, du fait qu' une procédure concernant l'année 2019 est en cours, l'examen des années précédentes, 2016, 2017 et 2018 ne constituait qu'un prolongement de dite procédure. Elle a donc décidé de procéder, y compris pour le cas particulier, par le biais de **la procédure non formelle du signalement** au DIT avec mention pour le DIT de l'information au Conseil communal.

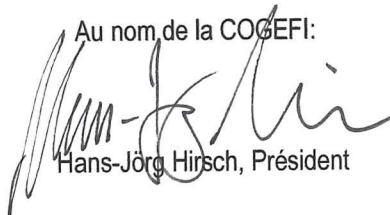
CONCLUSIONS

L'exposé qui précède, **approuvé à l'unanimité des membres de la COGEFI**, a pour objectif d'informer le Conseil communal de Saint-Sulpice que suite au "*litige dans les comptes*" mentionné dans le rapport de gestion, la COGEFI avait rempli son rôle d'autorité de surveillance, mandat qui lui a été confié par ledit Conseil lors de sa nomination au début de la législature et renouvelé pour la dernière fois, le 1^{er} juillet 2020.

La COGEFI en tant que telle et ses membres pris individuellement ne donneront pas plus d'informations au delà de ce qui précède, l'affaire étant en cours auprès du DIT ou du Conseil d'Etat.

Saint-Sulpice, le 11. 10. 2020

Au nom de la COGEFI:



Hans-Jörg Hirsch, Président

Ce texte d'information sera envoyé aux membres du Conseil communal pour la séance du 28 octobre et annexé au procès-verbal de cette séance.