

AVANT-PROJET DE LOI SUR LES COMMUNES

INTRODUCTION

L'actuelle loi sur les communes est entrée en vigueur en 1956, soit il y a presque 70 ans. Elle a depuis lors été modifiée à 36 reprises, parfois de manière importante, parfois sur quelques détails techniques. Elle n'a toutefois jamais fait l'objet d'une réforme d'envergure. A l'époque, le canton comptait moins de 400'000 habitants répartis dans 388 communes. Aujourd'hui, le canton de Vaud comprend (encore) 300 communes pour environ 850'000 habitants. La plus petite en a 66, la plus importante 150'000.

Ces quelques chiffres montrent que la réalité des communes n'est aujourd'hui plus la même que celle qui prévalait en 1956. Il ne s'agit d'ailleurs pas que d'une question de nombre ou de taille : les communes ont également évolué dans leur fonctionnement, et leurs tâches se sont considérablement développées, de même que les prestations qu'elles apportent à leur population.

Afin de faire face à ces nouveaux défis, bon nombre de communes se sont regroupées au sein de structures intercommunales, voire ont parfois fusionné. Le canton compte aujourd'hui plus de 150 associations de communes et une centaine d'ententes intercommunales. Cela ne va pas sans poser quelques problèmes en matière de gouvernance et de légitimité démocratique : certaines associations regroupent un très grand nombre de communes et sont de ce fait difficilement gérables. Il est également parfois délicat pour les représentants des communes au sein des associations de savoir quels intérêts ils doivent défendre, entre ceux de leur commune ou ceux de l'association. Mais surtout ce sont des pans entiers de l'activité des communes, et souvent de leurs budgets, qui échappent ainsi aux autorités démocratiquement élues. L'avant-projet propose quelques réponses à ces problématiques, notamment par la limitation de la taille des associations de communes, afin que chaque commune puisse participer au mieux à leur gouvernance. Il est également proposé de revisiter les formes de collaboration intercommunale afin de les simplifier.

S'agissant du fonctionnement des communes, on note une évolution des rapports entre les autorités communales. Ainsi, dans certaines communes, les conseils communaux ont affirmé leur position et leur volonté d'exercer un contrôle plus important sur les affaires gérées par la municipalité, ou à tout le moins de disposer de plus d'informations à ce sujet, notamment au travers de leurs commissions de gestion et des finances. Ce positionnement a parfois généré d'importantes tensions entre les municipalités et leurs conseils. Loin de remettre en cause les équilibres actuels, l'avant-projet apporte des clarifications susceptibles de faciliter les relations entre municipalité et conseil. De même, on constate depuis quelques années des problèmes de fonctionnement au sein des municipalités dans lesquels la collégialité est difficile à appliquer. L'avant-projet prévoit ainsi quelques mesures à même de renforcer cette collégialité, telles que l'institution d'un programme de législature permettant à la municipalité de se fédérer derrière un projet commun.

En matière de finances communales, les règles contenues dans la loi sur les communes et dans son règlement d'application sont obsolètes sur plusieurs points et ne tiennent là encore pas suffisamment compte des réalités des communes d'aujourd'hui. L'introduction, en cours, du nouveau modèle comptable harmonisé adopté en 2008 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (MCH2)

nécessite également des adaptations légales. Par ailleurs, l'accord conclu entre le Conseil d'Etat et les deux faïtières des communes prévoit la création d'un mécanisme de maîtrise des finances communales, lequel est présenté dans l'avant-projet.

Enfin, le rôle de l'Etat à l'égard des communes a à plusieurs reprises été questionné ces dernières années. Ainsi, si les communes reconnaissent la nécessité d'une intervention cantonale dans certaines situations, notamment en cas de crise, celle-ci se heurte également au principe d'autonomie auquel les communes sont également très attachées. Il s'avère donc nécessaire de trouver un juste équilibre entre ces deux réalités. Dans ce cadre, l'avant-projet propose de clarifier et de renforcer le rôle des préfètes et préfets, qui jouent un rôle central dans les relations entre l'Etat et les communes, entre appui et surveillance. Les compétences du département en charge des relations avec les communes et du Conseil d'Etat seraient également précisées, le but étant d'apporter le soutien nécessaire aux communes pour qu'elles puissent fonctionner et de n'intervenir ensuite que si cela est absolument nécessaire, dans le respect de l'autonomie communale.

La réforme de la loi sur les communes est l'occasion d'aborder toutes ces questions, et bien d'autres encore. C'est également le lieu de se projeter vers l'avenir afin d'envisager ce que devrait être une commune à l'horizon 2030 ou 2040. On doit s'attendre à ce que la complexité des tâches auxquelles les communes devront faire face soit toujours plus importante. Afin de pouvoir relever ces nouveaux défis, elles devront être suffisamment fortes et structurées et disposer des outils nécessaires. Ce n'est qu'ainsi qu'elles pourront réellement exercer leur autonomie. Si elles ne disposent pas des outils et des ressources nécessaires, le risque est grand qu'elles doivent déléguer à d'autres l'exécution de leurs tâches. C'est la raison pour laquelle l'avant-projet mis en consultation propose certaines mesures renforçant la professionnalisation des communes, ce qui leur permettra dans toute la mesure du possible d'assumer elles-mêmes les tâches qui leur sont confiées.

Le présent avant-projet n'est pas le seul fait du Conseil d'Etat et de son administration. Il a été élaboré en collaboration étroite tant avec les associations faïtières représentant les communes (UCV et AdCV), ainsi qu'avec le corps préfectoral et plusieurs associations professionnelles représentant les cadres des administrations communales (secrétaires municipaux, boursiers). Dans ce cadre, après une première consultation générale auprès de l'ensemble des communes, quatre groupes de travail ont été constitués pour aborder les thématiques suivantes :

- Autorités communales et rapports entre elles
- Finances communales
- Rôle de l'Etat
- Intercommunalité

Ces groupes ont livré leurs rapports à un comité de pilotage composé de représentants de l'Etat, des faïtières représentant les communes et du corps préfectoral. Celui-ci a validé les principales orientations du présent avant-projet.

Ce dernier contient des propositions qui peuvent paraître à première vue surprenantes, voire iconoclastes. Il est accompagné d'un questionnaire qui en reprend les éléments les plus saillants. Ces documents ont pour vocation de susciter le débat et permettre aux communes, organismes et personnes consultées de donner leur vision de l'institution communale dans un avenir proche et des outils dont elle devrait disposer pour pouvoir fonctionner au mieux en toute autonomie. Nous ne pouvons qu'encourager le plus grand nombre à participer à la présente consultation, de manière à alimenter le débat autour de cette révision.

COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Loi sur les communes

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Autorités communales

Sans changer sur le fond, la disposition sur les autorités communales fait l'objet de deux modifications. La première est d'ordre symbolique et consiste à mentionner la municipalité avant le conseil communal. Cela se justifie car la municipalité dispose d'une compétence générale et primaire (sauf en matière réglementaire ; cf. arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal, CCST.2008.0003 du 8 octobre 2008, consid. 2d) et qu'elle n'est pas soumise à une haute surveillance du conseil communal. Pour la même raison, les dispositions sur la municipalité (chapitre II) précèdent celles sur le conseil communal (chapitre III) dans le présent avant-projet de loi. La deuxième modification de ce premier article consiste à ne plus qualifier le syndic d'autorité communale, car il doit davantage être considéré comme un membre de la municipalité que comme une autorité à part entière.

Art. 2 Conseil communal ou général

Cet article reprend en grande partie la LC en vigueur. Le nombre d'habitants déterminant demeure celui du dernier recensement annuel, même si la loi ne le prévoit plus explicitement.

Sauf disposition contraire, les dispositions concernant le conseil communal s'appliquent par analogie aux conseils généraux. La terminologie « le conseil » est en principe utilisée et englobe le conseil communal et le conseil général. L'avant-projet de loi contient davantage de dispositions communes pour ces deux autorités (cf. chapitre III) que la loi en vigueur, mais quelques règles spécifiques aux conseils généraux sont prévues aux art. 39 et 40 de l'avant-projet de loi sur les communes (ci-après : AP-LC).

Art. 3 Attributions communales

La liste non exhaustive du deuxième alinéa est reformulée, sans changement sur le fond.

Le quatrième alinéa reprend notamment l'art. 46 al. 1 LC s'agissant des émoluments. Aujourd'hui, l'arrêté du 12 mars 1993 fixant les émoluments administratifs des communes fixe très précisément les émoluments visés ainsi que leurs montants. Indépendamment de la révision de la loi sur les communes, cet arrêté pourra être révisé à l'avenir afin de donner plus de flexibilité aux communes, étant rappelé que le prélèvement d'émoluments est, dans tous les cas, bien encadré par les principes constitutionnels de la couverture des coûts et de l'équivalence.

Le cinquième alinéa rappelle que toute subvention communale doit reposer sur une base légale et renvoie à la loi cantonale sur les subventions (LSubv ; BLV 610.15). Dans la mesure du possible, les communes doivent respecter les exigences de l'art. 11 LSubv quant au contenu minimal de leurs bases légales.

Art. 4 Règlements communaux

L'avant-projet de loi ne remet pas en cause le principe de l'approbation des règlements communaux par le Canton, qui est repris au deuxième alinéa. Cette approbation concourt à la sécurité du droit communal, en particulier pour les nombreuses communes qui ne disposent pas de service juridique, et permet souvent de détecter et de corriger des dispositions illégales. Il n'est en revanche pas nécessaire que les règlements soient approuvés par la Cheffe ou le Chef du département concerné, comme c'est le cas actuellement (cf. art. 94 al. 2 LC), dès lors que l'examen cantonal ne porte que sur la conformité des règlements au droit supérieur et en aucun cas sur des questions d'opportunité, raison pour laquelle cette compétence revient dorénavant au service concerné. Il n'y a dans ces conditions pas de nécessité qu'une autorité politique statue sur l'approbation des règlements communaux.

De plus, l'avant-projet de loi se réfère aux « règlements du conseil communal » et non plus aux « règlements communaux ». Cette modification terminologique implique que les règlements et autres directives adoptés par les municipalités ne devront plus être approuvés par le Canton, comme le prévoit aujourd'hui le droit en vigueur (cf. arrêt CDAP du 19 janvier 2004, GE.2000.0087, consid. 3). Il n'est pas certain que toutes les normes juridiques adoptées par les municipalités vaudoises aient été dûment approuvées par le Canton, ce qui implique une insécurité juridique importante car les éventuelles normes concernées sont juridiquement nulles par application de l'art. 94 al. 2 LC. En théorie, la surveillance exercée par le Canton sur le droit communal ne devrait toutefois pas être sensiblement restreinte par cette révision, dès lors que lorsqu'un règlement du conseil communal délègue une compétence réglementaire à la municipalité, la norme de délégation doit être clairement délimitée et ne saurait lui donner un blanc-seing (ATF 143 I 220 consid. 5.1.1). Concrètement, même si le service cantonal n'approuvera plus que le règlement du conseil communal, à l'exclusion de la directive municipale d'application, il veillera à ce que les normes de délégations qui y sont contenues soient suffisamment ciblées. Nonobstant ce qui précède, les municipalités sont toujours invitées à consulter le service cantonal compétent lorsqu'elles établissent de tels documents.

Enfin, alors que l'art. 94 al. 2 LC mentionne « les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou des obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres », on constate que les autorités communales et les services concernés se posent régulièrement la question de savoir si un règlement doit être approuvé ou non. La nouvelle formulation permet de clarifier le régime légal.

Le troisième alinéa dispose que « l'approbation peut être révoquée pour tout ou partie du règlement si une illégalité survient ou est découverte ». Ce régime est déjà appliqué dans d'autres cantons (cf. KURT NUSPLIGER, Surveillance des communes par le canton, Expertise juridique à l'attention du Conseil d'Etat du Canton du Valais, 31 mai 2019, p. 28). Bien que rare, cette situation peut survenir, notamment lors de modifications du droit cantonal ou fédéral. La révocation ne doit cependant pas être systématique (comme l'indique la formulation potestative) et le service compétent doit d'abord, dans la mesure du possible, inviter la commune concernée à réviser son règlement dans un délai raisonnable. Si la révocation s'impose ou si la commune ne modifie pas son règlement dans le délai imparti, le service révoque son approbation pour les dispositions litigieuses du règlement ou – si cela est nécessaire – pour l'intégralité du règlement, en s'assurant qu'un vide juridique ne soit pas engendré par cette révocation. La décision de révocation par le service cantonal compétent peut faire l'objet d'un recours à

la Cour constitutionnelle au même titre qu'un refus d'approbation, dans la mesure prévue à l'art. 3 al. 3 de la loi sur la juridiction constitutionnelle (LJC ; BLV 173.32).

Art. 5 Délégation de tâches publiques

Par rapport au droit en vigueur, les communes conservent une marge de manœuvre similaire pour la délégation de l'exécution de leurs obligations de droit public à un tiers, celui-ci pouvant être une personne de droit public ou privé. Ces obligations sont exhaustivement définies par la loi et les rapports qui en découlent relèvent du droit public. Il s'agit notamment de la sauvegarde des personnes et des biens, de la distribution de l'eau potable, de la lutte contre l'incendie, de l'évacuation et l'épuration des eaux usées ou encore de l'élimination et la valorisation des déchets. Bien que cette disposition ne le précise pas expressément, une approbation du Conseil d'Etat n'est pas nécessaire pour les délégations à des personnes morales vaudoises de droit public, qui trouvent leur légitimité par ailleurs.

Le Conseil d'Etat évaluera la pertinence d'une telle délégation notamment au regard de la structure de l'entité délégataire, cas échéant de son actionnariat, ou encore des risques financiers que la délégation comporte. Il incombe au Canton de s'assurer que les obligations de droit public qui sont confiées aux communes sont ensuite correctement exécutées. Dans ce contexte, l'approbation ne doit être accordée que si la délégation à un tiers offre toutes les garanties sur le long terme et si la commune conserve une mainmise suffisante sur l'exécution de la tâche dont elle est responsable, ce qui implique qu'elle contrôle, d'une manière ou d'une autre, l'entité délégatrice.

Les formes de collaborations intercommunales mentionnées au chapitre 6 du présent avant-projet de loi doivent être privilégiées par rapport à une délégation de tâches publiques à une personne morale de droit privé. Même dans l'éventualité où cette personne morale serait entièrement détenue par des communes, les associations de communes comportent notamment les avantages de permettre une représentation du pouvoir délibérant et de fournir de meilleures garanties en termes de transparence. Il se justifie donc de permettre au Conseil d'Etat de refuser son approbation lorsqu'une collaboration intercommunale permet d'arriver au même but qu'une délégation de tâches publiques.

Art. 6 Pétitions

Dans le droit en vigueur, les art. 34b à 34e LC déterminent en détail la procédure en matière de pétitions communales. Alors que ces dispositions sont fréquemment la source de confusions, il est proposé de n'en garder que les principes essentiels et de laisser aux communes la liberté de fixer les procédures applicables. Une réglementation-type sera proposée par la Direction des affaires communales et droits politiques.

Art. 7 Publications en ligne et pilier public

On constate de fortes disparités entre les communes en matière de transparence, notamment quant à l'accessibilité des documents officiels par la population. Il est proposé que les standards de communication proactive des communes soient nivelés vers le haut en listant, dans la loi sur les communes, les documents et informations qui doivent impérativement être accessibles à la population sur le site internet de la commune. Les administrés qui ne disposent pas d'internet, ou qui simplement souhaitent recevoir des documents sous une forme imprimée, peuvent se fonder sur la loi sur l'information (LInfo ; BLV 170.21).

Même si le plan financier n'est pas mentionné ici, il sera publié en même temps que le préavis correspondant (let. b, en relation avec l'art. 138 AP-LC). En revanche, les modifications subséquentes du plan financier ne devront pas obligatoirement être rendues publiques, car une telle réglementation pourrait dissuader les municipalités de s'éloigner de la planification originelle, ce qui est hautement souhaitable lorsque les circonstances l'exigent.

Parmi les documents listés au premier alinéa, on relève qu'y figurent notamment les décisions municipales lorsqu'aucun intérêt public ou privé ne s'y oppose (let. d). Cette question avait déjà été abordée dans le cadre de la récente révision totale de la LEDP qui prévoyait originellement de rendre l'affichage au pilier public obligatoire pour les « décisions prises par la municipalité à l'exception des décisions relatives à l'organisation ou au fonctionnement de la commune ». Lors de la consultation publique, cette proposition avait été critiquée en raison de sa formulation jugée à la fois trop vague et trop large. Nous proposons de la reformuler de manière à laisser une certaine marge de manœuvre aux communes pour interpréter la notion de l'intérêt public ou privé.

Il est aussi souhaitable que les procès-verbaux des séances du conseil soient rendus publics de manière proactive (let. f). Il est précisé que la publication ne peut avoir lieu qu'après l'adoption du procès-verbal.

Tous les actes devant être affichés au pilier public devront également être publiés sur une page internet spécialement dédiée à cet effet (let. h). Cette proposition va dans le sens de la récente motion Mocchi et consorts demandant précisément au Conseil d'Etat « de modifier les bases légales afin que les documents officiels devant être affichés au pilier public le soient également obligatoirement sur les sites internet communaux » (24_MOT_22).

Le deuxième alinéa va plus loin que la motion susmentionnée en permettant aux communes de renoncer à l'affichage au pilier public physique. Il faut souligner ici que l'autonomie communale prévaut et que les communes qui souhaitent conserver leurs piliers publics ne seront pas empêchées de le faire. Pour autant, à l'heure où une proportion toujours plus grande des administrés a accès à internet, la question n'est pas de savoir si le pilier public sera inutile un jour, mais bien plutôt quand il le sera. La disposition proposée donne aux communes la flexibilité de déterminer librement ce moment.

Art. 8 Forme électronique

La forme écrite est prescrite par plusieurs dispositions de la LC, notamment en ce qui concerne la convocation des membres du conseil et leurs propositions adressées à la municipalité. Il semble important de ne pas figer ce régime dans la future LC et d'anticiper les prochaines décennies en y intégrant la possibilité d'utiliser la forme électronique en lieu et place. Les outils informatiques varient fortement d'une commune à l'autre, les plus grandes communes ayant déjà développé des systèmes d'information dédiés à la gestion des processus de leurs conseils communaux. Afin de tenir compte de cette diversité, il se justifie d'opter pour une réglementation souple permettant aux communes de décider elles-mêmes dans quelle mesure elles souhaitent, le cas échéant, déroger à la forme écrite.

Art. 9 Rémunérations des élus

Le premier alinéa uniformise la procédure relative à la fixation des indemnités des membres du conseil et de la municipalité. Les actuels articles 16 et 29 LC disposent que le conseil général, respectivement communal, fixe les indemnités de ses membres « sur proposition du bureau ». Il s'agit d'un régime d'exception, dès lors qu'il entre en principe dans les attributions de la municipalité de préparer de telles propositions. Le Tribunal cantonal, en s'appuyant sur la lettre claire de la LC et en constatant par ailleurs

que ce régime d'exception remonte à la loi du 18 décembre 1845 sur l'organisation des autorités communales, a ainsi jugé que le conseil communal pouvait modifier la rémunération de ses membres indépendamment de tout préavis municipal (CCST.2016.0005, consid. 2). Ce régime est la source de nombreuses incertitudes juridiques, notamment en raison du fait que la procédure applicable n'est aucunement prévue dans la loi. Il convient de le supprimer et de prévoir, en lieu et place, que la rémunération des élus soit fixée par voie réglementaire. Le règlement en question doit être adopté par le conseil en suivant la procédure idoïne et doit en particulier faire suite à un préavis municipal.

La distinction entre rémunérations et indemnités est primordiale pour la qualification de revenu au sens des législations fiscales et sociales et le deuxième alinéa dispose ainsi qu'elle apparaisse clairement dans les règlements communaux.

Le troisième alinéa fixe des exigences relatives au contenu minimal de cette réglementation. En premier lieu, il paraît important que les règlements communaux contiennent des dispositions sur les modalités de l'affiliation à une caisse de prévoyance professionnelle, le but étant essentiellement de garantir la légalité de l'affiliation (ou de la non-affiliation) des municipaux aux caisses de prévoyance professionnelles au regard du droit fédéral. Cette nouvelle exigence va dans le sens du postulat Yannick Maury et consorts intitulé « Pour ne pas regretter plus tard de s'être mis au service d'une collectivité : affiliation au deuxième pilier pour les municipales, municipaux, députées et députés » (22_POS_22), qui a été partiellement pris en considération par le Grand Conseil en date du 17 janvier 2023. Des dispositions du règlement-type seront rédigées en collaboration avec les acteurs institutionnels concernés. En second lieu, il est opportun que le conseil fixe le régime relatif au traitement des rémunérations obtenues pour des représentations extérieures (conseils d'administration, associations intercommunales, etc.) afin d'éviter certaines situations indésirables (doubles rémunérations, différences de traitement entre les membres de la municipalité, etc.). Sont bien évidemment exclus les cas dans lesquels le mandat revient à l'élu à titre privé (sans représentation de la commune).

Chapitre II Municipalité

Section I Collège municipal

Art. 10 Attributions

La liste non exhaustive des attributions de la municipalité n'est pas modifiée sur le fond, hormis le fait que l'exécution des règlements et des décisions du conseil revient dorénavant à la municipalité et non plus au syndic (cf. art. 42 al. 1 LC).

Art. 11 Composition et fonctionnement

Le premier alinéa constitue une reprise de l'art. 47 LC, à la différence près que les municipalités de 9 membres ne sont plus possibles au sens de l'avant-projet de loi. De manière générale, on constate que les communes tendent à réduire progressivement ce nombre. Cette évolution est bienvenue car elle concourt à une augmentation du taux d'activité des membres de la municipalité et donc à leur professionnalisation. Aucune municipalité n'est actuellement composée de 9 membres, de telle sorte que ce changement législatif ne contraint aucune commune à se réorganiser.

Art. 12 Secret de fonction

Les règles sur le secret de fonction des membres de la municipalité et du conseil ne font plus l'objet d'une disposition commune (cf. art. 42 AP-LC, à comparer avec art. 40d LC).

Le second alinéa (qui correspond à l'art. 12 al. 2 LGC) n'est pas modifié, hormis l'ajout de la let. a.

Art. 13 Règlement de fonctionnement

Comme toute autorité collégiale, les municipalités vaudoises font fréquemment face à des défis pour fonctionner sereinement. La loi sur les communes ne peut pas prévenir toutes les discordes et ruptures de collégialité susceptibles de survenir dans les municipalités et cette tâche incombe avant tout à leurs membres. Autant que possible, les municipalités vaudoises doivent pouvoir résoudre leurs conflits sans en appeler à la surveillance du Canton. Dans ce contexte, au titre de mesure préventive, lorsqu'une municipalité est constituée ensuite d'une élection générale, il est opportun de prévoir que ses membres se mettent d'accord sur les règles qui régiront leurs interactions réciproques et qu'ils mettent en place des mécanismes appropriés pour résoudre les conflits internes.

La Direction des affaires communales et droits politiques proposera une réglementation-type à l'intention des municipalités, en s'appuyant notamment sur les règlements qui ont déjà été élaborés par certaines grandes communes vaudoises. Le règlement de fonctionnement de la Municipalité ne requiert pas d'être approuvé par le Canton au sens de l'art. 4 al. 2 AP-LC, mais il est toutefois rendu public.

Art. 14 Programme de législature

En particulier dans les plus petites communes, on constate que l'administration communale se limite parfois à une gestion des affaires courantes. A nouveau, la loi sur les communes ne peut guère forcer les membres des municipalités à se réunir autour de visions stratégiques et à mener des politiques publiques à long terme. En revanche, elle peut insuffler cette envie en rendant les programmes de législature obligatoires, ceux-ci devant permettre aux membres des municipalités de réfléchir ensemble aux projets qu'ils souhaitent mener pour la législature à venir. Cet élément a en outre pour vocation de renforcer la collégialité au sein du collège municipal. Pour les communes de moins de 3'000 habitants, un des enjeux primordiaux consiste notamment à déterminer comment les politiques publiques doivent être menées sur le plan intercommunal, respectivement à examiner dans quelle mesure une fusion pourrait être envisagée. De telles réflexions doivent impérativement être menées lors de chaque début de législature, raison pour laquelle les programmes de législatures de ces communes devront les intégrer.

Le but de cette nouvelle disposition est de donner une impulsion aux municipalités tout en évitant de leur imposer des contraintes administratives excessives. Dans cette optique, le département en charge des relations avec les communes (ci-après : le département) tiendra compte de la taille des communes lorsqu'il fixera le contenu minimal du programme de législature et s'assurera que celui-ci soit adapté aux ressources et spécificités des communes.

Art. 15 Incompatibilités

Les règles sur les incompatibilités entre les membres des municipalités sont cruciales et permettent notamment de garantir une juste représentativité de la population et d'éviter des situations de récusations groupées. Aujourd'hui, l'art. 48 al. 1 let. b et c LC assouplit les règles d'incompatibilités pour

les communes de moins de 1'000 habitants, en permettant notamment à des oncles, tantes, neveux et nièces de sang de siéger simultanément. De plus, pour toutes les incompatibilités de l'art. 48 LC, les municipalités de moins de 400 habitants peuvent demander des dérogations au département compétent. Ces règles spéciales sont propres à compromettre le bon fonctionnement des municipalités concernées et ne doivent pas être reprises dans la nouvelle loi sur les communes. Il se justifie d'harmoniser les règles d'incompatibilités et de ne pas reproduire une loi sur les communes « à deux vitesses ».

Le deuxième alinéa étend les cas d'incompatibilité pour le secrétaire municipal, la personne responsable de la bourse communale et les autres employés communaux supérieurs, dans la mesure où ceux-ci ne peuvent plus être apparentés aux membres de la municipalité au sens de l'alinéa 1, let. b et c LC (à comparer avec les art. 49 à 52 LC). Par employés supérieurs, on entend les personnes qui assument des responsabilités importantes au sein de l'administration communale en matière de décision, de gestion ou de supervision. On pense ici en particulier au secrétaire municipal, au boursier et aux chefs de service lorsqu'il y en a.

Art. 16 Séances

Le cinquième alinéa établit la confidentialité de l'ordre du jour de la municipalité, celle-ci ayant récemment été remise en cause par le Tribunal cantonal dans le cadre d'une procédure relative à la loi sur l'information (CDAP, GE.2022.0180, consid. 4b). Le Tribunal cantonal a en effet jugé que l'ordre du jour ne doit en principe pas être considéré comme un document interne au sens des art. 9 al. 2 LInfo et 14 RLInfo et qu'il « ne comprend aucun élément d'appréciation politique et [que] son contenu ne permet pas d'inférer le processus de formation de la volonté de la Municipalité ». La confidentialité de l'ordre du jour concourt à une préparation sereine des séances de municipalité et il est nécessaire de poser ce principe dans la loi.

Art. 18 Récusation

Lorsque plus de la moitié des membres d'une municipalité sont concernés par des demandes de récusation, il ne se justifie pas que ce soit cette autorité qui se prononce sur ces objets compte tenu des risques de partialité inhérents à une telle situation. Cet alinéa pose le nouveau principe que c'est alors le préfet qui statue en lieu et place de la municipalité.

Art. 19 Dicastères

Le second alinéa reprend l'art. 66 al. 3 LC, à la différence que le conseil communal ne peut plus décider de l'organisation interne de la municipalité.

Art. 20 Actes de la municipalité

Cette disposition reprend l'art. 67 al. 1 LC. Il est ajouté que la municipalité doit désigner un ou des remplaçants en début de législature, ceci afin d'anticiper les absences et autres conflits d'intérêts qui peuvent concerner le syndic et le secrétaire municipal.

Lors des travaux préparatoires du présent avant-projet de loi, il a été question de ne plus exiger le sceau de la municipalité sur ses actes, mais il a été considéré que cette mesure créerait davantage de complications qu'elle n'en résoudrait. En effet, certains organismes (notamment à l'étranger) exigent encore un sceau pour reconnaître le caractère officiel des documents.

Art. 21 Délégations de pouvoirs

Cette disposition reprend l'art. 67 al. 1 et 2 LC. N'est en revanche pas repris dans l'avant-projet de loi le cinquième alinéa de cette disposition, qui prévoit que les décisions rendues sur la base d'une délégation sont susceptibles d'un recours administratif auprès de la municipalité. Dans les grandes villes en particulier, des moyens conséquents sont mis en œuvre pour traiter ces recours qui sont nombreux et qui portent souvent sur des questions d'importance minime. Il ne se justifie pas que les voies de droit à disposition des administrés dépendent de l'existence ou non d'une délégation de pouvoirs.

Section II Syndic

Art. 22 Attributions

La première phrase du premier alinéa, qui rappelle le rôle du syndic au sein de la municipalité, est directement inspirée de l'art. 29 LOCE relatif à la présidence du Conseil d'Etat. Contrairement au régime qui prévaut au Conseil d'Etat (mais aussi dans les communes neuchâteloises, fribourgeoises et genevoises), les syndics vaudois sont élus par la population et non nommés par les autres membres du pouvoir exécutif. Si les syndics vaudois obtiennent ainsi légitimement un statut particulier au sein de la municipalité, il n'en demeure pas moins que cette autorité doit impérativement fonctionner de manière collégiale (cf. art. 11 al. 3 AP-LC).

Il se justifie en principe que le rôle de diriger l'administration communale et de superviser le secrétaire municipal revienne au syndic, notamment compte tenu de sa légitimité particulière mentionnée à l'alinéa précédent. La municipalité devrait toutefois pouvoir déroger à ce principe, à la demande du syndic ou lorsque les circonstances l'exigent, au moyen d'une décision prise à la majorité de ses membres. Une telle réorganisation de la municipalité peut par exemple permettre d'apaiser des conflits entre le syndic et le secrétaire municipal. Elle ne remet pas en cause les autres attributions du syndic, qui continuera par exemple à présider la municipalité. Cette disposition n'est pas contraire à l'art. 150 al. 3 Cst-VD qui ne fait que poser le principe selon lequel le syndic « dispose de l'administration communale », étant précisé que le syndic conserve dans tous les cas « le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration » au sens du premier alinéa.

Art. 23 Présidence des séances

Le troisième alinéa assouplit le régime de l'actuel art. 75 LC, qui dispose que le syndic doit surveiller « la rédaction et la tenue à jour du procès-verbal », sans prévoir d'exceptions. Le droit en vigueur va trop loin et il est préférable de laisser les municipalités s'organiser comme elles le souhaitent à cet égard, pour autant que l'un de ses membres soit désigné pour assumer cette tâche. On relève aussi que l'art. 75 al. 2 LC, selon lequel le syndic veille à la conservation et à la bonne tenue des archives communales, n'est pas repris car il ne fait que répéter l'art. 8 al. 2 et 3 de la loi sur l'archivage.

Section III Administration communale

Art. 24 Secrétaire municipal : attributions

Lors des travaux préparatoires du présent avant-projet de loi, il a été question de renommer les secrétaires municipaux afin que la dénomination de la fonction corresponde davantage aux importantes responsabilités qui y sont rattachées. Les dénominations suivantes ont ainsi été envisagées :

responsable de l'administration communale, secrétaire général, administrateur communal, ou encore chancelier communal. Ne parvenant à aucun consensus et retenant par ailleurs qu'un changement de dénomination pourrait apporter une certaine confusion (certes temporaire), il est proposé de maintenir le statu quo sur ce point.

Les attributions du secrétaire municipal ont été rédigées différemment au deuxième alinéa, mais sans changement sur le fond. Les communes vaudoises ayant des organisations très variables, il est nécessaire de ne retenir que les attributions qui sont caractéristiques de la fonction de secrétaire municipal, respectivement celles qui sont assumées par tous les secrétaires municipaux vaudois. De plus, lors de la rédaction de cet alinéa, il a été souhaité que le secrétaire municipal n'apparaisse pas comme un simple exécutant de la municipalité mais que l'accent soit mis sur son rôle de coordination. Les attributions qui sont énumérées ici sont similaires à celles du Chancelier d'Etat (cf. art. 37 LOCE).

Art. 25 Secrétaire municipal : taux d'activité et formation

Les propositions contenues dans cette disposition, à la fois novatrices et ambitieuses, visent à renforcer le fonctionnement des administrations communales, en particulier dans les plus petites communes vaudoises.

Les municipalités jouent un rôle central dans la mise en œuvre des politiques publiques cantonales et communales. Or, dans de nombreuses petites communes, la structuration de l'administration communale peut poser des défis en matière de continuité et d'efficacité. Cette réalité concerne notamment les communes de moins de 1000 habitants, qui représentent environ la moitié des communes vaudoises.

Du point de vue du Canton, la capacité des communes à mettre en œuvre des politiques publiques est un élément déterminant pour assurer une action coordonnée et efficace et pour concrétiser réellement leur autonomie. Certaines communes rencontrent des difficultés à mobiliser les ressources nécessaires pour répondre aux exigences croissantes de l'administration publique. Du point de vue des communes elles-mêmes, on observe que la gestion administrative repose souvent en grande partie sur les membres des municipalités, dont les mandats sont limités dans le temps et qui ne disposent pas toujours des outils ou des connaissances spécialisées pour assurer la continuité administrative. Enfin, du point de vue des secrétaires municipaux, il ressort que leur fonction mériterait d'être mieux reconnue et valorisée, tant en raison des responsabilités qui leur incombent que des défis liés à l'évolution des exigences administratives.

Le premier alinéa introduit le principe d'un taux d'activité minimum pour les secrétaires municipaux, sans en fixer le niveau à ce stade. Ce point fait l'objet d'une consultation, permettant aux communes et aux parties prenantes de s'exprimer sur les différentes variantes proposées (50%, 40%, 30% ou un taux différencié selon la taille de la commune). L'objectif est de garantir que ce taux reflète la complexité et les exigences de la fonction, afin de permettre aux secrétaires municipaux de remplir pleinement leur rôle et d'assurer la qualité du service public communal. En consolidant cette fonction, cette disposition vise également à renforcer l'attractivité du métier, dans un contexte où les communes peinent à recruter des professionnels qualifiés. Pour répondre à cette exigence tout en préservant leur autonomie organisationnelle, les communes ont la possibilité de mutualiser leurs ressources administratives en collaborant avec d'autres communes par le biais de pôles administratifs de compétences (cf. art. 83 AP-LC), une solution déjà mise en œuvre avec succès par certaines collectivités, comme les communes de Chexbres et de Rivaz.

Le second alinéa prend en compte l'évolution des responsabilités des secrétaires municipaux et souligne l'importance d'une formation adaptée. Face à un environnement administratif de plus en plus complexe, l'instauration d'un socle de formation obligatoire permettrait d'assurer que les secrétaires municipaux disposent des connaissances nécessaires pour exercer leurs fonctions avec professionnalisme et efficacité. Il est envisagé de rendre obligatoires des formations initiales, à suivre dans un délai raisonnable après l'entrée en fonction, ainsi que des formations continues pour garantir une mise à jour régulière des compétences. Des aménagements spécifiques pourraient être prévus pour tenir compte des parcours et des expériences individuels.

Cette approche vise ainsi à accompagner les communes dans le renforcement de leur administration, tout en tenant compte des réalités locales et en valorisant les compétences essentielles au bon fonctionnement des collectivités publiques.

Art. 26 Bourse communale

Cette disposition ne s'applique pas aux associations de communes. Elle ne s'applique pas non plus aux personnes responsables de la bourse communale qui, en parallèle de cette fonction dans une commune, révisent les comptes d'une ou de plusieurs autres communes à titre professionnel.

Art. 27 Service de l'urbanisme

Les communes disposent de compétences conséquentes en matière d'aménagement du territoire. Outre l'établissement de plans d'affectation (art. 22 ss LATC) et d'éventuels plans directeurs (art. 16 ss LATC), elles ont la charge de la police des constructions et en particulier de l'octroi de permis de construire (art. 103 LATC).

De manière similaire à la proposition précédente destinée aux secrétaires municipaux, il est aujourd'hui indispensable que les communes puissent s'appuyer sur les compétences de spécialistes en la matière, que ce soit au sein de leur administration communale ou moyennant le recours à un pôle administratif (ce qui est déjà le cas dans plusieurs communes). Compte tenu des nombreuses interactions entre les communes et le Canton, il en va aussi de l'intérêt de ce dernier de pouvoir compter sur des interlocuteurs à la fois compétents et disponibles pour chaque commune.

Art. 28 Responsabilité pénale des collaborateurs

Les dispositions de la loi sur les communes concernant la responsabilité pénale des collaborateurs ont été récemment modifiées par l'art. 21 al. 1 let. d de la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA ; BLV 170.11) et aucun motif ne justifie de les modifier à nouveau.

Chapitre III Conseil communal

Section I Organisation

Art. 30 Attributions

Cette disposition, qui reprend l'art. 4 LC, apporte plusieurs modifications importantes quant à la répartition des compétences entre le conseil et la municipalité.

Conformément aux nouvelles dispositions proposées relatives aux finances communales (cf. art. 161 AP-LC), le conseil n'est plus compétent pour autoriser la municipalité à emprunter, mais il fixe le plafond des emprunts (al. 1, let. e).

La compétence d'autoriser la municipalité à plaider est retirée du conseil communal (cf. art. 4 al. 1 ch. 8 LC), car il n'y a guère de justification au système actuel et aussi compte tenu du fait que les communes octroient systématiquement une autorisation générale en la matière à la municipalité.

La compétence d'autoriser la municipalité à accepter les legs et les donations est également retirée du conseil (cf. art. 4 al. 1 ch. 11 LC). Il apparaît que les communes confèrent quasi-systématiquement une autorisation générale à la municipalité en matière de legs, de donations et de successions. Lorsque la municipalité n'est pas au bénéfice d'une autorisation générale suffisante, l'expérience a montré que la lourdeur de la procédure au conseil est propre à ralentir une dévolution successorale, voire à empêcher des actes philanthropes. Certains donateurs préfèrent parfois la discrétion ou l'anonymat, ce qu'une procédure au conseil ne peut garantir. De manière générale, on constate que les situations les plus problématiques concernent les cas où des biens immobiliers sont en jeu. Or, le conseil est dans tous les cas compétent pour les affaires immobilières (cf. al. 1, let. i). Enfin, on conçoit mal qu'une municipalité accepte un legs grevé de charges excédant la valeur du bien légué ou encore une succession dont les dettes sont plus importantes que les actifs. Pour toutes ces raisons, il se justifie donc de garantir une plus grande autonomie à la municipalité en la matière.

Au sens de l'avant-projet de loi, le conseil n'est plus compétent en matière de reconstructions, de nouvelles constructions et de démolition de bâtiments (art. 4 al. 1 ch. 12 LC). Alors que ces notions juridiques indéterminées sont floues et causent souvent de l'insécurité juridique dans la pratique, on constate aussi que les situations visées sont en principe déjà couvertes par les compétences financières du conseil.

Sur la forme, le premier alinéa apporte des clarifications en distinguant les compétences qui sont fondamentalement celles du conseil (al. 1, let. a à f) des compétences municipales sur lesquelles le conseil intervient seulement pour donner une autorisation (al. 1, let. g à k). Il sied de rappeler que lorsque le conseil est compétent pour autoriser la municipalité à entreprendre une démarche donnée, la municipalité peut ensuite librement y renoncer et conserve une entière liberté en la matière. A titre d'illustration, le conseil autorise certes la municipalité à engager des moyens financiers, mais la municipalité demeure libre d'y renoncer (al. 1, let. a). Toute autre approche serait propre à compromettre le principe de la séparation des pouvoirs. Dans le même ordre d'idées, il est mentionné à l'art. 56 al. 2 AP-LC que la motion ne peut pas porter sur l'une de ces compétences.

Art. 31 Nombre de membres

On constate que de nombreuses communes vaudoises éprouvent des difficultés à pourvoir leur conseil communal. Lors de chaque législature, les sièges laissés vacants et les élections complémentaires organisées dans plusieurs communes mettent ces difficultés en lumière. Celles-ci avaient déjà été identifiées lors de la récente révision totale de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) ; ce qui avait conduit à l'augmentation du nombre de suppléants (cf. art. 109 al. 1 LEDP). Force est de constater que les problèmes perdurent, compte tenu notamment des difficultés qu'éprouvent aujourd'hui les communes à trouver davantage de suppléants. Le présent avant-projet de loi s'attaque aux causes profondes en diminuant le nombre de conseillers communaux, respectivement en donnant plus d'autonomie aux conseils qui souhaiteraient le diminuer (cf. art. 17 al. 2 LC).

L'art. 17 al. 2 LC prévoit actuellement un minimum de 25 conseillers pour les communes de moins de 1'000 habitants et de 35 conseillers pour celles de 1'001 à 5'000 habitants. Dans les autres cantons, on constate que le législatif communal peut être composé de sensiblement moins d'élus sans que sa bonne marche soit vraisemblablement compromise. L'art. 5 de la loi sur les communes genevoises (LAC/GE) dispose ainsi que le pouvoir délibérant des communes de moins de 600 habitants est composé de seulement 9 élus, ce nombre augmentant progressivement avec le nombre d'habitants (sans aucune autonomie communale). Dans le canton de Neuchâtel, le nombre de conseillers généraux correspond en principe à un siège pour 50 habitants, mais au minimum 15 et au maximum 41 (art. 90 al. 4 LDP/NE). Dans les plus grandes communes également, on constate que les membres des conseils communaux vaudois sont souvent plus nombreux que dans d'autres cantons. A titre d'illustration, les villes de Genève et de Fribourg comptent chacune 80 conseillers. Pour sa part, la ville de Neuchâtel compte 41 députés pour 45'000 habitants, ce qui correspond approximativement au nombre moyen de conseillers communaux dans des communes vaudoises d'approximativement 1000 à 2000 habitants.

L'avant-projet de loi propose donc de revoir à la baisse les *minima* et *maxima* du nombre de conseillers communaux. Il est prévu que ces nouvelles valeurs soient applicables dès la législature 2031-2036, ce qui laisse aux autorités communales et à leurs élus le temps pour s'y préparer (cf. art. 174 al. 1 AP-LC). La population déterminante reste celle du dernier recensement annuel, même si l'avant-projet de loi ne le stipule pas expressément.

Le fait que le conseil communal soit lui-même compétent en la matière peut faire obstacle aux propositions de diminuer ce nombre. Une intervention cantonale modérée se justifie donc dans ce contexte, raison pour laquelle la LC en vigueur établit d'ores et déjà des *minima* et *maxima*. Il n'en demeure pas moins que les communes doivent conserver une large autonomie en la matière, ce que garantit l'avant-projet de loi en définissant des fourchettes étendues. A titre de comparaison, Lyon et consorts avaient proposé à la Constituante, dans leur rapport de minorité, que la Constitution limite le nombre de conseillers communaux entre 30 et 60 (cf. Assemblée Constituante du Canton de Vaud, Rapports de minorité : Organisation territoriale et communes, p. 8).

Parmi les autres arguments plaidant en faveur de cette réforme, on relève que celle-ci garantira notamment une meilleure représentativité des électeurs. Dans de nombreuses communes en effet, il suffit de se porter candidat pour être élu au conseil communal. Il en découle un certain manque de légitimité démocratique pour les élus concernés et pour le conseil communal en tant qu'assemblée. Corollairement, le droit de vote perd une partie de son sens si tous les candidats (ou presque) sont élus, quel que soient le choix opéré par les citoyens.

Art. 32 Incompatibilités

La notion d'« employés supérieurs » de l'actuel art. 28 LC est consacrée par l'art. 143 al. 2 Cst-VD. Par employés supérieurs, on entend les personnes qui assument des responsabilités importantes au sein de l'administration communale en matière de décision, de gestion ou de supervision. Le deuxième alinéa exprime clairement que les incompatibilités ne s'appliquent pas aux conseils généraux, ce qui était l'intention de l'Assemblée Constituante lors de la rédaction de l'art. 143 al. 2 Cst-VD. (cf. Assemblée constituante du Canton de Vaud, Bulletin de séance du 15 juin 2001, p. 34 ss). Ce régime dérogatoire se justifie en particulier compte tenu de l'absence du référendum dans les communes à conseil général.

Art. 33 Actes du conseil communal

Cette disposition reprend l'art. 71a LC, sans modifications sur le fond. L'exigence du sceau du conseil est conservée et il est prévu que le conseil désigne un ou plusieurs remplaçants en début de législature (cf. commentaire de l'art. 20 AP-LC).

Le second alinéa dispose que « tout acte du conseil communal doit mentionner le préavis de la municipalité sur lequel il se fonde ». En principe, toute décision du conseil doit faire suite à un préavis municipal. Bien que la loi ne l'exprime pas expressément, cela ne s'applique naturellement pas aux décisions relatives à des élections ou à des nominations.

Art. 35 Bureau : composition

Le canton de Vaud comporte plus de 10'000 conseillers communaux et généraux et, même si la Direction des affaires communales et droits politiques a pris diverses mesures lors de la dernière législature pour les accompagner et les former, cette responsabilité incombe avant tout à leur bureau du conseil, respectivement à leur président. Dans les plus petites communes en particulier, le bon fonctionnement du conseil communal et le respect des règles procédurales reposent largement sur la personne du président.

L'actuel art. 10 LC dispose que celui-ci est nommé chaque année, ce qui peut induire un certain flottement lors des transitions mais aussi des difficultés à planifier des mesures sur du plus long terme. Le deuxième alinéa permet aux conseils communaux qui le souhaitent de nommer les membres de leur bureau pour une plus longue durée (au plus tard jusqu'au terme de la législature). Les autres conseils communaux pourront librement conserver une durée de fonction annuelle et ne sont donc pas impactés par cette révision.

Dans le même ordre d'idée, l'avant-projet de loi formalise les formations des membres du bureau déjà dispensées à titre facultatif par la Direction des affaires communales et droits politiques. Sont en particulier visés par cette disposition les présidents et les vice-présidents du conseil, mais également les secrétaires du conseil. Ces formations, peu conséquentes, consistent en des séances d'information de l'ordre de deux heures par année. Des petits modules complémentaires de formation en ligne seront également proposés. Il sied de souligner que, dans la pratique, les secrétaires de conseil tendent à occuper leur fonction sur des périodes bien plus longues que les présidents et vice-présidents, dont le mandat est généralement de durée limitée ou soumis à un roulement plus fréquent. Le nouveau régime instauré par le deuxième alinéa (qui permet l'élection des membres du bureau pour plus d'une année) ne devrait pas impacter le mode de fonctionnement des communes les plus politisées. Sommes toutes, les secrétaires du conseil sont et resteront des acteurs incontournables de la bonne gouvernance du conseil. Il est donc essentiel de veiller à ce qu'ils disposent des compétences nécessaires pour exercer leurs fonctions de manière optimale. Le Conseil d'Etat s'assurera que la charge de travail liée à ces formations reste modérée, compte tenu du faible taux d'activité généralement associé aux différentes fonctions des membres du bureau.

Art. 36 Bureau : élection et incompatibilités

Le troisième alinéa prévoit de nouvelles incompatibilités, d'une part pour les membres du bureau entre eux et d'autre part en interdisant qu'un membre du bureau soit apparenté à un membre de la municipalité. L'avant-projet de loi est relativement strict s'agissant des cas d'incompatibilités visant la fonction de président, celui-ci devant conduire le conseil et le représenter, y compris vis-à-vis de la municipalité. Dès

lors, il paraît problématique que cette personne soit trop proche d'un membre de ladite municipalité. Il en va de la crédibilité des autorités et du respect de la séparation des pouvoirs. En revanche, le projet demeure souple s'agissant des autres membres du bureau, moins exposés.

Art. 37 Secrétaire du conseil

Le deuxième alinéa précise que le secrétaire du conseil ne peut pas faire partie de la municipalité (implicite dans l'actuelle LC). De plus, alors que la LC en vigueur prévoit seulement une incompatibilité du secrétaire du conseil avec la présidence du conseil, cette incompatibilité est étendue à tous les membres du bureau. Le secrétaire du conseil peut faire partie du bureau s'il est membre du conseil communal.

Le règlement du conseil doit également fixer la rémunération du secrétaire du conseil. Cette rémunération ne devra donc plus être décidée par le conseil « sur proposition du bureau » (cf. arrêt CCST.2016.0005).

Art. 38 Groupes politiques

Le statu quo est proposé pour la réglementation des groupes politiques. La LC laisse aux communes une grande marge de manœuvre sur cette question (cf. Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Raphaël Mahaim, 17_INT_072). Une harmonisation ou une réglementation cantonale plus prononcée n'est pas opportune compte tenu de la politisation très variable des communes vaudoises.

Art. 39 Conseil général : admission et démission

Dans le cadre de la révision totale de la LEDP, le Conseil d'Etat avait intégré dans son projet de loi deux modifications de la loi sur les communes visant à lutter contre les participations opportunistes aux séances des conseils généraux. Il s'agissait notamment de prévoir l'exclusion automatique d'un membre du conseil général en cas d'absence injustifiée lors de deux séances consécutives du conseil. Cette proposition avait été acceptée par le Grand Conseil (cf. art. 6 al. 2 LC) et est reprise au troisième alinéa de la présente disposition.

Le Grand Conseil avait en revanche renoncé à prévoir que le membre du corps électoral qui souhaite être admis au conseil général doive s'annoncer au bureau du conseil au moins douze semaines avant la séance. En constatant que la problématique des admissions opportunistes dans les conseils généraux ne s'est pas estompée, un nouveau compromis est proposé au deuxième alinéa de la présente disposition. Il s'agit d'une part de réduire ce délai à quatre semaines, ce qui correspond au délai qui était alors retenu par la commission (RC-20_LEG_79, p. 54), ce délai étant vraisemblablement suffisant pour empêcher de nombreuses admissions opportunistes en lien avec un objet particulier, sans pour autant entraver outre-mesure les demandes d'admission sérieuses. D'autre part, il est proposé de ne pas appliquer cette exigence aux personnes qui ont obtenu le droit de vote dans la commune concernée lors de l'année qui précède la séance en question, ce qui concerne typiquement les personnes qui ont atteint l'âge de la majorité civile et celles qui ont pris domicile dans la commune.

Selon le droit en vigueur, les réclamations relatives à la perte ou à l'acquisition de la qualité de membre du conseil général sont portées devant la municipalité, avec recours au Conseil d'Etat. Il est proposé au quatrième alinéa que le recours contre la décision de la municipalité soit adressé au préfet en lieu et place.

Section II Droits et devoirs des membres du conseil

Art. 41 Droit à l'information

L'étendue du droit à l'information n'est pas identique dans la LC et dans la LInfo. Ces deux lois posent des limites différentes car elles s'insèrent dans des contextes différents, de telle sorte que certaines informations peuvent parfois seulement être demandées en vertu de la loi sur les communes, et inversement.

Le but du droit à l'information de la LC est de permettre aux conseillers d'exercer adéquatement leur mandat politique. Il en découle qu'il se justifie de limiter leur droit à l'information aux renseignements et aux documents qui sont nécessaires à l'exercice de leur mandat politique. A titre d'illustration, pour les membres d'une commission de gestion qui ont pour principale tâche d'examiner la gestion de l'année écoulée, il est cohérent de limiter le droit à l'information dans la même mesure. Pour que les conseillers puissent intervenir et délibérer de manière éclairée, il se justifie en revanche d'être moins strict sur les intérêts publics et privés qui restreignent leur droit à l'information. Le fait qu'ils sont liés par le secret de fonction constitue un autre argument légitimant une différenciation des deux régimes. Au surplus, on rappelle que le droit à l'information de la LInfo est également ouvert aux conseillers si l'objet de leur demande n'est pas nécessaire à l'exercice de leur mandat. Compte tenu de tous ces éléments, il ne se justifie pas de réviser le droit à l'information de la LC pour l'aligner sur celui de la LInfo.

Au premier alinéa, il est ajouté que les informations doivent être demandées à la municipalité. Il n'est pas souhaitable de permettre les requêtes directes d'informations techniques auprès de collaborateurs de l'administration (à comparer avec l'art. 10 al. 1 et 1bis LGC), au risque de susciter des tensions inutiles. Dans le même ordre d'idées, le quatrième alinéa prévoit que les conseillers doivent obtenir l'autorisation de la municipalité avant de s'adresser directement aux collaborateurs de l'administration communale. Ce principe est implicite dans l'actuelle LC, ce droit étant exclusivement accordé aux membres des commissions sous certaines conditions (cf. art. 40h al. 2, 2^{ème} phrase, LC). On relève à cet égard que l'avant-projet de loi ne distingue plus le droit à l'information des membres du conseil de celui des membres des commissions (autres que les commissions de gestion et des finances ; cf. art. 53 AP-LC).

Art. 42 Secret de fonction

Pour rappel, les règles sur le secret de fonction des membres de la municipalité et du conseil ne font plus l'objet d'une disposition commune (cf. art. 12 AP-LC, à comparer avec l'art. 40d LC).

Le deuxième alinéa, qui est similaire à l'art. 12 LGC dans le droit en vigueur, est modifié en ce sens que n'est pas conservé le motif relatif à un intérêt public ou privé prépondérant (art. 40d al. 2 let. b LC). Cette question fait régulièrement débat au niveau cantonal et communal. Il est nécessaire de rendre plus clairs les cas dans lesquels le secret de fonction s'applique, en éliminant tant que faire se peut les marges d'interprétation. La suppression du motif de l'intérêt public ou privé prépondérant fait sens car le huis-clos devrait le cas échéant être prononcé. S'il ne l'est pas, le principe de la publicité des débats au conseil doit s'appliquer pleinement.

Le quatrième alinéa prévoit que si le bureau constate que des faits couverts par le secret de fonction ont vraisemblablement été divulgués, il doit directement en informer les autorités pénales compétentes et non plus le préfet pour que celui-ci instruisse d'abord une enquête administrative. Dans le droit en vigueur, au sens de l'art. 40d al. 3 LC, le préfet a l'obligation d'informer le Ministère public sitôt que son enquête

administrative révèle des faits « susceptibles de constituer une infraction ». Usuellement, le Ministère public classe ensuite l'affaire alors que la transmission de l'affaire par le préfet a, dans l'intervalle, faussement donné du poids aux suspicions qu'une infraction a effectivement été commise.

Art. 43 Registre des intérêts et transparence

Dans la mesure où chaque élu d'un organe législatif communal représente *de facto* ses intérêts ou ceux de groupes de personnes (par exemple les membres d'une association locale ou encore les habitants d'une zone résidentielle), l'obligation de se récuser est abandonnée. Demeurent bien entendu réservés les cas d'actes administratifs particuliers adoptés par le conseil communal, en particulier en matière d'aménagement du territoire, pour lesquels l'obligation de se récuser est réglée par les art. 9 et suivants LPA-VD (et par une abondante jurisprudence). Du reste, c'est précisément dans le domaine de l'aménagement du territoire que la majorité des cas de récusation se produisent.

En lien avec l'abolition de l'obligation de se récuser (sauf procédures administratives, donc), il se justifie de renforcer les obligations de transparence des conseillers communaux. Ce renforcement a lieu par deux mesures. Premièrement, le premier alinéa de cette disposition rend le registre des intérêts obligatoire. Les communes conservent une grande autonomie pour déterminer les types d'intérêts qui doivent être indiqués ainsi que pour définir les modalités encadrant les déclarations d'intérêts. La Direction des affaires communales et droits politiques mettra une réglementation-type à disposition des communes. Deuxièmement, le second alinéa, qui est inspiré de l'art. 9 al. 2 LGC, introduit une nouvelle obligation de signaler les intérêts avant une intervention en séance plénière ou en commission.

Art. 44 Sanctions

Le premier alinéa reprend l'art. 98 al. 1 LC. Le règlement du conseil devra, le cas échéant, attribuer cette compétence au conseil ou au bureau du conseil et indiquer le montant maximal des amendes, celles-ci devant rester dans des proportions raisonnables.

Inspiré de l'art. 13 de la loi fédérale sur le Parlement, le deuxième alinéa introduit deux nouvelles sanctions : le blâme et l'exclusion d'un membre d'une commission pour une durée de six mois au plus. Le blâme est une sanction de nature purement symbolique. En outre d'avoir un effet dissuasif, il permet au bureau de signaler officiellement les comportements illicites des conseillers.

L'exclusion d'un membre d'une commission peut typiquement permettre de résoudre une situation de blocage. Le bon fonctionnement des commissions étant un prérequis indispensable à toute décision du conseil, il est important que le bureau dispose d'outils adéquats pour remédier efficacement aux situations de paralysie prolongée. Ainsi, si des membres d'une commission tardent à rendre leur rapport et bloquent ainsi l'avancement d'un dossier, le bureau peut les en exclure temporairement et nommer des remplaçants. Une telle expulsion peut aussi permettre de sanctionner une violation du secret de fonction ou être prononcée afin de prévenir des risques de violations futures. En tout état de cause, l'exclusion d'un membre d'une commission constitue une sanction majeure qui ne doit pas être prononcée à la légère. On rappelle en particulier que les commissaires doivent disposer du temps nécessaire pour rendre leurs rapports et qu'une simple lenteur ne doit pas conduire à des exclusions au sens de cette disposition. Dans ce même contexte, l'art. 65 al. 4 AP-LC permet dorénavant au bureau de fixer un délai aux commissions pour rendre leur rapport.

Dans le droit en vigueur, l'art. 98 al. 2 LC prévoit que le règlement de la municipalité peut prévoir que des sanctions soient infligées à ses membres. Un tel régime n'est pas souhaitable au sein d'une autorité

collégiale et il est préférable de s'en tenir aux prérogatives du Canton en matière de surveillance. Cet alinéa n'est donc pas repris dans l'avant-projet de loi.

Section III Commissions du conseil

Sous-Section I Typologie des commissions

Art. 45 Commissions de gestion et des finances

Actuellement, la loi sur les communes parle de « commissions de surveillance » pour désigner les commissions de gestion et des finances, respectivement les commissions de gestion-finances. Cette terminologie véhicule une idée erronée quant aux prérogatives réelles de ces commissions, en laissant penser qu'elles ont pour mission de superviser ou de contrôler la municipalité de manière directe et continue. Or, leur rôle se limite davantage à une évaluation et à un suivi des affaires à posteriori, sans impliquer une surveillance au sens strict du terme. À ce titre, il n'est pas inutile de rappeler que le pouvoir de surveillance sur les communes revient en premier lieu à l'Etat (art. 140 Cst.-VD). Il est proposé de renommer ces organes « commissions de gestion et des finances » afin d'éviter toute ambiguïté, non sans rappeler que les commissions équivalentes au Grand Conseil sont désignées par une terminologie similaire (« Commissions en matière de gestion et de finances »).

Les commissions de gestion et des finances sont très souvent chargées de rapporter sur des préavis en cours d'année. Cette possibilité doit demeurer ouverte, mais il est utile de préciser que les commissions de gestion et des finances agissent dès lors comme n'importe quelle autre commission et que, notamment en matière de droit à l'information, les règles spécifiques visant les commissions de gestion et des finances ne sont pas applicables. Une distinction entre les « tâches principales » et les « autres tâches » est proposée dans ce but au troisième alinéa.

Art. 46 Commissions thématiques

La terminologie « commissions thématiques » est conservée dans l'avant-projet de loi. Le règlement du conseil peut instituer ces commissions dans le règlement du conseil ou par une décision. Dans le premier cas, la commission thématique perdure indéfiniment, une nouvelle nomination des membres étant nécessaire à l'entame de chaque nouvelle législature. Dans le second cas, le conseil communal doit réinstituer la commission thématique lors de la législature suivante s'il le souhaite, à défaut de quoi la commission disparaît. La voie décisionnelle a pour objectif d'instituer des commissions thématiques temporaires eu égard aux circonstances particulières du moment (par exemple pour un projet immobilier nécessitant plusieurs préavis durant les années à venir).

Le second alinéa n'apporte pas de changement sur le fond, mais rappelle que le conseil communal peut donner d'autres compétences aux commissions thématiques (par exemple l'examen de pétitions). Les compétences concernées doivent naturellement être du ressort du conseil communal et non de la municipalité.

Sous-Section II Organisation des commissions

Art. 48 Composition

Il est opportun que le règlement du conseil communal fixe, outre les modalités de la nomination des membres de commission, leur nombre minimum. A titre facultatif, le règlement du conseil peut prévoir des règles sur la répartition des sièges entre les groupes politiques.

Les personnes qui n'appartiennent à aucun groupe politique ne doivent pas, dans les faits, être empêchées de siéger en commission. Il est utile de rappeler que l'opportunité de siéger en commission doit leur être donnée de manière proportionnée, de telle sorte que si le conseil est par exemple composé de 10 % d'indépendants, ceux-ci peuvent prétendre à une participation équivalente dans les commissions.

Le troisième alinéa pose des règles impératives quant à la vacance de sièges en commission. Aujourd'hui, ces règles sont prévues à titre supplétif et le règlement du conseil peut y déroger (cf. art. 40g al. 5 LC).

Art. 49 Fonctionnement

Le troisième alinéa est modifié pour plus de clarté, sans apporter de modifications sur le fond. Dans le droit en vigueur, l'art. 40h al. 2 LC prévoit que la commission doit préalablement « consulter » la municipalité. L'interprétation de cette disposition soulève souvent des difficultés d'interprétation au sein des autorités communales. Il s'agissait à l'origine d'un compromis trouvé par le Grand Conseil, qui avait longuement débattu sur la nature de l'interaction entre la municipalité et la commission dans ce contexte (cf. Bulletin GC 2012-2017, p. 289). L'avant-projet de loi distingue la situation dans laquelle une commission souhaite entendre un intervenant extérieur et celle où il s'agit d'un collaborateur de l'administration, l'accord de la municipalité n'étant nécessaire que dans ce second cas (en l'absence d'engagements financiers).

Le vote des commissaires doit être éclairé et libre. Il est ainsi d'abord primordial que les commissaires entendent la municipalité et/ou ses représentants afin d'être en mesure de délibérer et de voter de manière éclairée, ce que prévoit le quatrième alinéa. Dans ce contexte, la municipalité doit pouvoir se faire accompagner de personnes externes à l'administration communale si elle le souhaite.

De plus, pour permettre aux commissaires de délibérer et de voter librement, le cinquième alinéa dispose que les délibérations et les votes ont lieu à huis clos. Ce régime est particulièrement important dans les plus petites communes où des relations personnelles peuvent notamment exister entre les commissaires et les membres de la municipalité.

Art. 50 Confidentialité

Pour garantir aux commissaires la possibilité de délibérer et de voter librement, le huis clos qui est prévu à l'article précédent doit être assorti d'une obligation de garder la confidentialité sur les travaux et les débats de la commission. Dans le droit en vigueur, l'art. 40i al. 2 LC dispose que « les commissions peuvent décider que tout ou partie de leurs travaux sont confidentiels, notamment pour le bon exercice de leurs tâches ». Or, il ne fait guère de sens de prévoir des débats à huis clos si la confidentialité peut ensuite être levée par la commission, et ce même si « tous les documents destinés à reproduire ou résumer les déclarations ou propos tenus en commission, telles que les notes de séances, sont

confidentiels » (art. 40i al. 4 LC). Dans le même ordre d'idées, il se justifie de retirer la compétence du président d'autoriser le partage de documents ou d'informations confidentielles avec des membres du conseil (art. 40i al. 4 LC). Les rapports de la commission suffisent à rendre compte des débats et des enjeux et il est nécessaire de garantir la confidentialité au surplus.

Le droit en vigueur permet aux commissaires de partager tous les renseignements qui ne sont pas indiqués confidentiels par leurs auteurs ; aucune violation du secret de fonction ne pouvant alors leur être reprochée. Le deuxième alinéa modifie ce régime et responsabilise davantage les commissaires, en les obligeant à s'assurer de l'absence de tout secret protégé par le droit supérieur lorsqu'ils souhaitent partager des documents ou renseignements.

Sous-Section III Commissions de gestions et des finances

Art. 51 Commission de gestion

Le contenu du rapport municipal de gestion est propre à orienter le travail des commissaires ainsi que l'étendue de leurs travaux. Dans ce contexte, le troisième alinéa fixe le contenu minimal de ce rapport pour garantir que la commission de gestion dispose de suffisamment d'informations pour exercer adéquatement ses prérogatives.

On mentionne en particulier que le rapport de gestion doit contenir l'état d'avancement des projets relatifs aux préavis acceptés par le conseil communal, ce qui implique que la municipalité procède à un suivi de tous ses préavis. Dans ce contexte, elle doit classer progressivement les préavis dont les objets ont été réalisés ou abandonnés.

Art. 53 Droit à l'information des commissions de gestion et des finances

Le premier alinéa n'apporte pas de changements sur le fond. Il sied de relever que le droit à l'information des commissions de gestion et des finances doit être exercé par les commissions en tant que telles ; leurs membres ne pouvant pas s'en prévaloir individuellement. La demande doit donc provenir de la commission et, corollairement, les informations doivent être transmises à l'ensemble des commissaires. Ce régime s'aligne sur la pratique actuelle et correspond par ailleurs à l'art. 50 LGC.

Au deuxième alinéa, la liste exemplative des documents et informations qui peuvent être demandés à la municipalité par les commissions de gestion et des finances n'est guère modifiée, si ce n'est que l'avant-projet de loi insiste davantage sur le fait que ces documents et informations doivent se rapporter à l'année écoulée.

Le quatrième alinéa apporte des modifications importantes. Dans le droit en vigueur, selon l'art. 93e al. 1 LC, les commissions de gestion et des finances peuvent obtenir toutes les informations qui ne découlent pas d'un « secret protégé par le droit supérieur ». La révision proposée reprend au contraire le régime de l'art. 50 al. 4 LGC, qui prévoit que les motifs de refus sont les mêmes pour les commissions de gestion et des finances que pour les membres du conseil. Ce faisant, le droit à l'information des membres des commissions de gestion et des finances se trouve restreint à cet égard. En revanche, la deuxième phrase de ce même alinéa permet la transmission de toutes les informations à une délégation de la commission de gestion ou des finances (à l'instar de l'art. 50 al. 6 LGC). Compte tenu des tensions récurrentes entre les municipalités et ces commissions sur l'obligation de transmettre certaines informations sensibles, ce nouveau dispositif vise à faciliter la recherche de compromis et à mieux satisfaire toutes les parties.

Chapitre IV Droit de proposition des membres du conseil et de la municipalité

Section I Principes

Art. 54 Principes

Les droits de proposition des membres du conseil sont modifiés à différents égards. On relève notamment que l'avant-projet de loi ne reprend pas le projet de règlement, respectivement de décision, en raison des problèmes qui surgissent les rares fois où cet instrument est utilisé. De manière générale, il est préférable que la municipalité se charge de préparer les modifications règlementaires, en les soumettant préalablement au département cantonal compétent pour que celui-ci les préavise. La motion doit donc être privilégiée dans ce contexte. Le vœu est également supprimé, à des fins de simplification et parce qu'il se distingue peu de la question orale, alors que le mécanisme de la résolution est introduit (cf. art. 62 AP-LC).

Section II Droits de proposition du conseil communal

Sous-Section I Postulat et motion

Art. 56 Motion

La motion doit uniquement servir à demander un projet de règlement ou de décision, et non plus une étude comme le permet également le droit en vigueur. Cette modification doit permettre de limiter les confusions entre motion et postulat, celui-ci devant être préféré pour demander une étude.

La lettre de l'art. 30 al. 1 AP-LC met en exergue que, dans certaines situations, le conseil communal est uniquement compétent pour « autoriser » la municipalité à entreprendre des démarches. C'est notamment le cas en matière de crédits d'investissements et de crédits supplémentaires (let. g), d'acquisition et d'alinéation d'immeubles (let. i) ou encore de cautionnements (let. k). Dans ces situations, même si la municipalité doit obtenir une autorisation du conseil communal, elle demeure ensuite compétente pour mener ou non le projet à son terme. Dans ce contexte, il n'est pas souhaitable que l'impulsion soit donnée par le conseil au moyen d'une motion car, lorsqu'elle est saisie d'une motion, la municipalité est obligée de soumettre un préavis au conseil, même si elle n'a dès le départ pas l'intention de concrétiser le projet en question. En somme, la possibilité de déposer une motion sur de tels objets prolonge et complique inutilement le processus et, du reste, est susceptible de créer des confusions auprès des membres du conseil et de la population, voire des discordes entre les autorités communales. En lieu et place d'une motion, il est donc préférable que le conseil dépose un postulat dans ces situations.

Art. 57 Transmission au bureau

Le premier alinéa prévoit que la proposition doit être remise au bureau et non plus au président.

La procédure de l'examen de la recevabilité des propositions est renforcée au second alinéa. Il est important que le bureau dispose du temps nécessaire pour vérifier la légalité de chaque proposition, raison pour laquelle l'avant-projet de loi prévoit que toute proposition doit lui être remise « dans un délai

approprié ». Il ne prévoit en revanche pas de délai et le règlement communal pourra fixer celui-ci selon les spécificités du fonctionnement du bureau. Un délai implicite figure néanmoins à l'art. 58 AP-LC, qui prévoit que le bureau examine la proposition lors de sa prochaine séance, puis que la proposition est mise à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil si elle est recevable.

Art. 58 Examen de la recevabilité

Cette disposition est reformulée pour plus de clarté et mentionne distinctement la procédure en cas de recevabilité et de non-recevabilité d'une proposition.

La liste exemplative du premier alinéa n'est pas modifiée, si ce n'est qu'est ajouté le motif d'irrecevabilité des motions portant sur une compétence de la municipalité dès lors qu'il s'agit indéniablement du cas le plus fréquent dans la pratique.

S'agissant du deuxième alinéa, il est utile de rappeler que les motions et postulats doivent en principe être listés distinctement dans l'ordre du jour. Il est néanmoins possible de les regrouper sous un point unique (par exemple intitulé « Propositions diverses des membres du conseil »).

Selon le droit en vigueur, la municipalité doit rendre un rapport d'irrecevabilité lorsqu'elle considère qu'une proposition ne respecte pas les exigences légales (art. 33 al. 6 LC). Outre le fait que cette situation est généralement très sensible vis-à-vis du conseil, les questions sous-jacentes sont souvent techniques et complexes. Pour ces raisons, il est proposé de décharger la municipalité de cette attribution et de confier celle-ci au préfet. Lorsqu'il est saisi, le préfet tente la conciliation avant de rendre sa décision. Il s'assure que les conseillers communaux puissent exercer pleinement leurs droits d'initiative à l'avenir et les conseille en ce sens.

Art. 59 Traitement par le conseil

L'actuel art. 32 al. 4 LC dispose que le conseil doit (systématiquement) examiner la recevabilité des propositions. Cette procédure n'est souvent pas suivie dans la pratique. L'avant-projet de loi pose au contraire la présomption que l'examen du bureau sur la recevabilité est correct, tout en permettant à chaque membre du conseil de demander un vote du conseil sur ce point.

Le deuxième alinéa permet au conseil de prendre partiellement en considération une proposition si le règlement du conseil le prévoit. Alors que la loi en vigueur sur les communes est muette à ce propos, on constate des pratiques diverses dans les communes (par exemple, cf. art. 63 al. 2 du règlement du conseil communal de la Ville de Lausanne). Par une prise en considération partielle, le conseil peut notamment ne retenir qu'une partie de la proposition, transformer une motion en postulat ou encore modifier le titre de la proposition. En revanche, il n'est pas possible que le conseil communal complète une proposition ou qu'il en modifie l'essence, au risque que la proposition devienne irrecevable ou qu'elle ne respecte plus la volonté initiale de ses auteurs. Dans un tel cas, une nouvelle proposition doit être déposée. Un postulat ne devrait être transformé en motion qu'avec une grande prudence pour éviter tout risque d'irrecevabilité.

Le troisième alinéa fait suite à la motion Mathieu Blanc et consorts intitulée « Davantage de liberté pour le renvoi de motions et postulats au plan communal » (18_MOT_048) et y répond favorablement. Les communes appliquent l'actuel art. 33 al. 2 let. a LC de façons diverses. Certains règlements de grandes communes prévoient un renvoi automatique à une commission si un certain nombre de conseillers en fait la demande. Au conseil communal de Lausanne, par exemple, il suffit que cinq conseillers le

demandent pour que la proposition soit transmise à une commission avant les délibérations du conseil (art. 63 RCC/Lausanne). C'est également ce qui prévaut au Grand Conseil (art. 121 LGC). Ce système donne plus de poids aux avis minoritaires. Dans cet avant-projet de loi, il est proposé de laisser cette question à la libre appréciation des communes, conformément à la demande des motionnaires susmentionnés.

Art. 60 Traitement par la municipalité

Dans le droit en vigueur, l'art. 33 al. 4 LC dispose que la municipalité doit répondre à la proposition dans le délai prévu par le règlement du conseil ou, à défaut, dans l'année qui suit le dépôt de la proposition. Il s'agit de délais d'ordre, c'est-à-dire que la loi ne sanctionne pas leur dépassement. Pour autant, cette question de temporalité suscite souvent des confusions voire des polémiques dans les communes. Le délai d'une année, qui est actuellement prévu à titre supplétif, est approprié pour la majorité des propositions, raison pour laquelle l'avant-projet de loi supprime la possibilité d'y déroger dans les règlements communaux. En revanche, lorsqu'il prend en considération une proposition donnée, le conseil peut fixer un délai raisonnable à la municipalité pour lui répondre par une étude ou un projet, conformément à l'art. 146 al. 3 Cst-VD. L'avant-projet de loi ne rappelle pas expressément ce principe. De plus, ce délai doit commencer à courir dès la prise en considération de la proposition par le conseil (et donc dès sa transmission à la municipalité) ; et non dès son dépôt comme le prévoit actuellement l'art. 33 al. 4 LC.

Sous-Section II Interpellation

Art. 61 Objet et forme

Le deuxième alinéa dispose que l'interpellation doit être transmise au bureau (et non plus au président comme le prévoit actuellement l'art. 34 al. 2 LC). Sauf disposition contraire du règlement du conseil, l'interpellation peut être remise au plus tard avant le début de la séance. En effet, alors que des délais plus stricts résultent de l'avant-projet de loi pour le dépôt de motions et de postulats (cf. art. 57 s. AP-LC), il s'agit de conserver une procédure souple pour les interpellations afin de permettre aux conseillers de faire des propositions y compris le jour des séances.

Sous-Section III Résolution

Art. 62 Résolution

Les conseils communaux connaissent d'ores et déjà le mécanisme de la résolution, qui est certes absent de la loi sur les communes en vigueur mais qui fait partie intégrante de la réglementation-type. La résolution est propre à stimuler le dialogue entre les autorités et permet notamment à la municipalité de mieux connaître les opinions représentées au sein du conseil communal, raisons pour lesquelles elle est intégrée dans l'avant-projet de loi. Selon la réglementation-type, qui est largement reprise par les communes sur ce point, la résolution permet aux membres du conseil de réagir aux réponses qui sont données par la municipalité à la suite d'interpellations. L'avant-projet de loi étend les cas d'application de la résolution en prévoyant que celle-ci peut être adoptée « en tout temps ». La résolution peut notamment se révéler utile lorsque le conseil communal entend accepter les conclusions d'un préavis, mais qu'il souhaite par ailleurs consigner son opinion sur des aspects qui sont dans la compétence de la municipalité (cf. art. 71 al. 4 AP-LC).

Section III Préavis de la municipalité

Art. 65 Examen en commission

L'avant-projet de loi dispose que seuls les préavis sont nécessairement renvoyés à l'examen d'une commission, à l'exclusion donc des rapports rendus à la suite de postulats. Dès lors que le conseil ne prend pas de décision à la suite d'un postulat, les renvois en commissions ne devraient pas être obligatoires dans ce contexte (à comparer avec l'art. 35 al. 3 LC qui prête à interprétation). Le règlement du conseil communal peut déroger à ce principe en prévoyant que les rapports rendus sur postulats doivent être renvoyés en commission.

Le troisième alinéa prévoit expressément la possibilité pour la commission de renvoyer un préavis à la municipalité afin que celle-ci apporte des modifications. Un tel renvoi ne peut avoir lieu que si la municipalité donne son accord. Dans le cas contraire, la commission n'a d'autre choix que de traiter le préavis en question selon la procédure habituelle.

Le quatrième alinéa donne au bureau la possibilité de fixer un délai raisonnable pour qu'une commission rende son rapport. En tout état de cause, il est primordial que la commission dispose du temps nécessaire pour examiner convenablement le préavis qui lui est soumis.

Il arrive (rarement) que le traitement d'un préavis par le conseil soit empêché par un ou plusieurs commissaires qui tardent à rendre un rapport de majorité. Pour un tel cas de figure et afin d'éviter qu'une situation de blocage perdure, il est proposé au cinquième alinéa que le conseil puisse délibérer en l'absence de rapport de commission si l'objet a déjà été ajourné une fois pour cette raison.

Section IV Procédures au conseil communal

Art. 66 Convocation

Le troisième alinéa prévoit que la convocation doit parvenir aux membres du conseil communal au moins 10 jours à l'avance, et non plus 5 jours à l'avance comme le permet l'actuel art. 14 al. 3 LC. Il ne fait en effet pas de sens d'aménager un délai aussi court alors même que les cas d'urgence sont dans tous les cas réservés.

Art. 67 Quorum

Le premier alinéa dispose que lorsque des sièges sont vacants, la majorité requise est adaptée en conséquence. L'avant-projet de loi modifie ainsi le régime en vigueur selon lequel la majorité requise n'est pas altérée par les sièges vacants. Au surplus, les deuxième et troisième alinéas contiennent tous deux une mesure visant à éviter, respectivement à résoudre, des situations de blocage qui peuvent survenir à cause des règles sur le quorum. Ces propositions s'inscrivent dans la lignée de la motion Yannick Maury et consorts intitulée « Adaptation du quorum nécessaire pour pouvoir débiter les séances des organes délibérants vaudois » (24_MOT_30).

Le deuxième alinéa prévoit que l'atteinte du quorum est constatée en début de séance. Par conséquent, le départ de conseillers en cours de séance ne pourrait plus remettre en cause l'atteinte du quorum et conduire ainsi à une interruption des délibérations du conseil.

La proposition contenue dans le troisième alinéa est inspirée de la loi sur les communes neuchâteloise (cf. art. 23 al. 2 LCo/NE) et de l'art. 42 al. 2 du règlement général de la Ville de Neuchâtel. L'avant-projet de loi prévoit que si le quorum n'est pas atteint, les membres présents peuvent voter sur une « convocation par devoir » pour le même ordre du jour. Lorsqu'il est ainsi convoqué, le conseil communal peut délibérer indépendamment du nombre de membres présents. La condition selon laquelle l'ordre du jour doit être identique est essentielle, car elle limite le champ d'application de ce régime aux objets sur lesquels le conseil n'a pas pu délibérer parce que le quorum n'était pas atteint. Afin de permettre aux conseillers de prendre les dispositions nécessaires pour être présents à la nouvelle séance, la convocation par devoir doit avoir lieu au plus tôt 5 jours après la séance entachée d'un quorum insuffisant. La forme écrite est indispensable pour garantir que les membres absents prennent bien connaissance de la nouvelle séance.

Il sied de souligner que l'avant-projet de loi ne connaît plus de régime dérogatoire pour les communes à conseil général, contrairement au droit en vigueur qui prévoit que le quorum pour cette autorité s'élève seulement au tiers du nombre total de ses membres (art. 15 al. 1 LC). Un tel seuil est jugé insuffisant en termes de garanties démocratiques. Alors que les communes à conseil général ne connaissent pas le référendum et que les décisions de cette autorité ne peuvent donc pas être remises en cause par la population, il se justifie d'être au moins aussi exigeant que pour les conseils communaux quant aux règles sur le quorum.

L'avant-projet de loi conserve le principe selon lequel le membre du conseil général qui manque deux séances consécutives sans juste motif est réputé démissionnaire (art. 39 al. 3 AP-LC), de telle sorte qu'une bonne gestion des membres devrait permettre de garantir l'atteinte du quorum. Au surplus, on relève que l'avant-projet de loi prévoit que l'admissibilité de nouveaux membres est soumise à l'exigence supplémentaire qu'une demande parvienne au bureau au moins quatre semaines avant la séance (art. 39 al. 2 AP-LC), ce qui devrait limiter la proportion d'admissions opportunistes en lien avec un objet en particulier (typiquement en matière fiscale ou d'aménagement du territoire).

Si un conseil général éprouve des difficultés à réunir la moitié de ses membres malgré ce dispositif légal, il devrait envisager de se faire substituer par un conseil communal. A ce titre, on rappelle que le barème légal régissant le nombre de membres du conseil communal est abaissé de 25 à 15 pour les communes de moins de 1'000 habitants (art. 31 al. 1 AP-LC), ce qui est propre à faciliter une telle démarche.

Art. 69 Débat

A l'instar de la législation en vigueur, l'avant-projet de loi laisse une grande autonomie aux conseils quant au déroulement des débats. Les conseils déterminent eux-mêmes s'ils souhaitent instaurer les votes sur l'entrée en matière, les votes sans discussion, les limites à la prise de parole multiple d'un conseiller ou encore les possibilités de renvoyer un vote à une séance ultérieure. Le règlement-type du Canton contiendra des propositions à ces égards.

Art. 70 Ordre du jour

Le deuxième alinéa établit le principe selon lequel l'ordre du jour ne peut plus être modifié une fois qu'il a été adopté par l'assemblée. Au demeurant, il convient de noter que les motions d'ordre (art. 74 AP-LC) offrent une certaine flexibilité pendant la séance en permettant d'adapter son déroulement en fonction des besoins.

Art. 71 Amendements

Bien que les amendements soulèvent de nombreuses difficultés dans les conseils communaux des plus petites communes vaudoises, il apparaît que ces difficultés doivent dans l'ensemble être surmontées au moyen d'une meilleure formation des membres du conseil et non par des modifications législatives. Il n'en demeure pas moins que la loi sur les communes peut être précisée, à l'instar de cette disposition qui prévoit que les amendements concernent « les textes soumis au vote du conseil » et qui exige que les amendements soient déposés par écrit et lus intégralement à l'assemblée. Comme l'exprime le quatrième alinéa, les amendements ne peuvent porter que sur un objet qui est de la compétence du conseil. Ainsi, il est par exemple impossible, dans le cadre du vote d'un préavis autorisant la municipalité à engager un crédit, d'introduire un amendement relatif au détail du projet envisagé, celui-ci étant du ressort de la municipalité. Dans un tel cas de figure, les conseillers peuvent tout au plus user de la résolution pour émettre un vœu à l'intention de la municipalité, mais pas tenter de la contraindre au moyen d'un amendement.

Art. 74 Motion d'ordre

Cette nouvelle disposition, qui est largement inspirée de l'art. 83 du règlement du conseil communal de la Ville de Lausanne, introduit la motion d'ordre dans toutes les communes vaudoises en harmonisant les règles procédurales. Les motions d'ordre sont pertinentes dans la mesure où elles permettent aux membres du conseil d'influer sur le déroulement de la séance. Elles permettent aussi de renvoyer un objet à la municipalité ou à une commission (3^e alinéa, let. b et c) ; étant rappelé qu'aucune procédure n'est actuellement prévue pour ces cas de figure.

Chapitre V Installation des autorités communales

Art. 75 Principes

De nombreuses dispositions de la loi sur les communes régissent actuellement l'installation des autorités communales, dont en particulier les modalités de l'assermentation de élus. L'avant-projet de loi propose de n'en conserver que les principes, les modalités devant être fixées par une directive du département.

Chapitre VI Collaborations intercommunales

Section I Généralités

L'intercommunalité est nécessaire au bon fonctionnement des communes, en particulier à la garantie de prestations efficaces à leur population. La Constitution vaudoise encourage d'ailleurs les collaborations intercommunales (art. 155 Cst-VD) ainsi que les fusions de communes (art. 151 Cst-VD) et attribue à l'Etat la tâche de les promouvoir. Aujourd'hui plus que jamais, les politiques publiques se réalisent à l'échelon régional. C'est le cas pour des thématiques majeures telles que l'accueil de jour, les transports publics, les bâtiments scolaires, la sécurité, la distribution et le traitement des eaux, mais également en partie pour l'aménagement du territoire. Un certain nombre de communes s'associent également pour gérer leur déchetterie, leur piscine ou encore leur politique de développement économique et touristique.

Pour assumer ces différentes tâches au niveau intercommunal, les communes privilégient essentiellement les associations de communes (au nombre d'environ 150 sur le territoire vaudois), les ententes intercommunales (environ 130 conventions) et les contrats de droit administratif. Certaines communes ont également choisi de mettre en commun leurs ressources à travers des associations, fondations ou sociétés anonymes de droits privé. On note également que certaines lois spécifiques comme la loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS) peuvent obliger les communes à collaborer (voir art. 8 al. 3 LSDIS). De leur côté, l'aménagement du territoire et la mobilité doivent aussi être pensés à des niveaux régionaux ou suprarégionaux. Si le cadre institutionnel vaudois actuel connaît deux formes spécifiques, à savoir l'agglomération et la fédération de communes, celles-ci n'ont jamais été utilisées par les communes, à mesure qu'elles ne correspondent pas aux besoins rencontrés sur le terrain.

Il ressort de la phase de préconsultation et des travaux qui ont suivi les éléments suivants :

- Le contrat de droit administratif est un outil fréquemment utilisé par les communes et donne satisfaction dans sa forme actuelle, en particulier grâce à sa souplesse et à sa facilité de mise en œuvre.
- S'agissant des ententes intercommunales, il est constaté que les quelque 130 ententes existantes aujourd'hui fonctionnent globalement de manière satisfaisante. Toutefois, alors que le droit en vigueur ne leur attribue pas la personnalité juridique et que la compétence décisionnelle reste donc formellement dans les mains des municipalités et des conseils, on constate fréquemment que des décisions sont prises par des ententes en l'absence de compétences réelles. De tels dysfonctionnements sont graves en raison de l'insécurité juridique qu'ils créent, quand bien même ils seraient involontaires. Au final, ces entités hybrides interrogent quant à leur structure, leur pouvoir décisionnel et la tenue de leurs comptes. S'il a été imaginé, dans un premier temps, que la future loi cadrerait davantage cette forme de collaboration, l'avant-projet de loi propose finalement de la supprimer au profit des associations de communes (pour les collaborations les plus importantes) et des contrats de droit administratif (pour les plus petites). En effet, cadrer davantage les ententes aurait inévitablement mené à en faire des structures trop similaires à des associations de communes, et donc trop lourdes pour la gestion d'une grande partie des tâches auxquelles elles auraient été dévolues.
- La question des associations intercommunales fait débat. Si celles-ci sont considérées comme nécessaires à l'exécution des tâches publiques qui sont confiées aux communes, la perte de maîtrise décisionnelle, le déficit démocratique, la lourdeur de la structure et l'impact sur les finances des communes ont été évoqués à maintes reprises, que ce soit par des interventions parlementaires ou lors de la préconsultation et des travaux qui ont suivi. Ce constat est d'ailleurs partagé par nombre d'élus, notamment au sein des organes législatifs ou exécutifs communaux, qui considèrent que si ces structures permettent certes de mettre en œuvre les politiques publiques concernées, elles ne sont plus politiquement et financièrement gouvernables par les communes membres. Le présent projet a donc pour objectif de redonner une certaine maîtrise aux communes sur leurs associations, sans pour autant en faire des sociétés anonymes de droit public dans lesquelles chaque actionnaire y défend ses propres intérêts.
- Plus rarement, certaines collaborations intercommunales se font par le biais d'associations ou de fondations de droit privé. Ces formes permettent l'intégration d'entités privés, ce qu'exclut le droit en vigueur pour les collaborations précédemment mentionnées. L'exemple-type est celui des réseaux d'accueil de jour. L'avant-projet de loi cherche, à travers l'introduction d'une nouvelle forme de collaboration qu'est la société régionale d'intérêt public, à pallier ce déficit.

Art. 78 Principes

Si la nécessité de collaborer, notamment à travers des structures institutionnelles cadrées, est reconnue par toutes et tous, il règne un sentiment général de perte de maîtrise de la part des communes au profit de cette intercommunalité. Un élément important pour maintenir la confiance des élus et des citoyens envers ces collaborations réside dans l'information et la communication régulière des éléments-clés des politiques publiques qui sont menées à l'échelon régional. L'avant-projet de loi prévoit diverses mesures qui tendent à permettre aux conseillers municipaux, communaux ou généraux de se réappropriier ces tâches publiques.

Dans un contexte où de nombreuses politiques publiques doivent être traitées à l'échelle régionale, il est essentiel que le Canton favorise les collaborations intercommunales. Cela passe par un accompagnement des communes dans la mise en œuvre de ces collaborations, ainsi que par la création d'un cadre légal adéquat. Toutefois, il convient de souligner que les collaborations intercommunales ne constituent pas toujours la solution unique aux enjeux qui dépassent les frontières communales. Par conséquent, le Canton doit également encourager les fusions de communes, afin de permettre l'émergence de collectivités fortes, capables de se projeter dans l'avenir. Ces communes, en réunissant leurs forces, seront mieux à même de mener des projets d'envergure et d'assurer un niveau de services élevé pour l'ensemble des citoyens vaudois. De plus, les fusions de communes jouent un rôle fondamental dans le maintien de l'autonomie communale, en permettant une gestion plus efficace des politiques publiques, souvent déléguées à l'intercommunalité, où les plus petites communes manquent de pouvoir décisionnel.

L'alinéa 3 de la présente disposition est à lire en parallèle avec les art. 120 et 121 AP-LC.

Art. 79 Formes

L'avant-projet de loi veut privilégier les collaborations communales de droit public de sorte à permettre aux autorités communales de conserver un maximum de maîtrise sur ces structures. Outre une plus grande transparence, elles sont soumises à la loi sur les communes, notamment ses dispositions relatives à la comptabilité et la surveillance, tout en permettant au conseil communal ou général d'exercer certaines de ses prérogatives notamment à travers le budget.

Le projet n'exclut toutefois pas d'autres formes de collaborations à travers de structures de droit privé comme des associations ou des sociétés anonymes. Dans pareil cas, l'art. 5 AP-LC est applicable. Ainsi, lorsqu'une ou plusieurs communes souhaitent déléguer une obligation de droit public à une personne morale de droit privé, une décision du conseil communal ou général est nécessaire, de même que l'aval formel du Conseil d'État, même si la loi ne prévoit pas d'approbation des statuts par le Canton.

Art. 80 Droit applicable

Dès lors que les entités visées par cette disposition sont des collectivités publiques équivalentes aux communes, il est légitime que les mêmes règles générales s'y appliquent, hormis pour ce qui découle de leur forme spécifique.

Les articles 25, 26 et 27 AP-LC prévoient un taux d'activité minimum pour certaines fonctions de l'administration. Cette contrainte n'a pas lieu dans d'autres formes de collaborations intercommunales dès lors que les profils et tâches des collaborateurs de l'administration peuvent considérablement varier de ceux des cadres communaux.

Art. 81 Assemblées régionales : principes

La cohérence régionale est un thème récurrent lorsque l'on évoque diverses politiques publiques dont les communes ont la charge, car les perspectives communales, régionales et cantonales peuvent diverger. Les communes ne doivent pas fonctionner de manière isolée, mais sont appelées à tenir compte de leur environnement régional.

La possibilité donnée aux préfets de convoquer des assemblées régionales – de composition et de taille variables en fonction des thématiques à traiter – doit permettre à ceux-ci de mieux jouer leur rôle de coordinateurs et de facilitateurs régionaux. De telles assemblées pourraient notamment permettre de coordonner les périmètres d'action des associations intercommunales ou encore de localiser les fusions de communes qui comportent des intérêts régionaux. Dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, la sécurité, les transports publics, les écoles ou l'accueil de jour, ces assemblées pourraient favoriser l'élaboration de stratégies cohérentes à long terme et optimiser l'efficacité des politiques menées par les communes et les associations intercommunales. En outre, cette mesure permet de renforcer le rôle institutionnel du préfet à l'échelon du district.

Art. 82 Assemblées régionales : attributions

Comme mentionné plus haut, il existe une nécessité d'établir un dialogue entre les différents échelons institutionnels afin de garantir une cohérence des périmètres, notamment en matière de prestations délivrées par les associations intercommunales afin d'être crédible aux yeux de la population qui ne doit pas être confrontée à un millefeuille administratif. Même si ce dialogue existe aujourd'hui dans la majorité des cas, l'assemblée régionale permet de donner un cadre formel à ces échanges, en donnant à chaque partie prenante un endroit pour exprimer les enjeux auxquels elle est confrontée.

Si le Canton a un rôle central à jouer en matière de promotion des fusions de communes, il est important que les démarches émanent aussi des communes elles-mêmes. C'est en effet sur une base volontaire avec des autorités communales engagées que ces projets ont le plus de chance d'aboutir. L'assemblée régionale aura pour tâche d'examiner à l'échelon régional, et sous la coordination du préfet, quelles synergies peuvent être trouvées dans les communes du district afin de proposer des projets de fusions à même de rendre ces dernières les plus autonomes possible et ainsi garantir à la population un niveau élevé de prestations.

Bien que l'avant-projet de loi ne le mentionne pas expressément, une conférence régionale s'étalant sur deux ou plusieurs districts est possible. Dans pareil cas, les préfets s'entendent sur le *modus operandi*.

Art. 83 Pôle administratif de compétences

Cette pratique, déjà courante dans les communes, ne concerne souvent qu'un domaine de l'administration à savoir le contrôle des habitants, le service de l'urbanisme, la bourse communale ou encore le greffe. Pour les plus petites communes, c'est devenu un moyen de s'adapter aux normes toujours plus exigeantes avec lesquelles elles doivent évoluer, ainsi qu'à la charge administrative que cela génère, en s'appuyant sur les ressources humaines et les compétences techniques de communes voisines. Force est de constater que ce mode de fonctionnement donne grande satisfaction, notamment dans les domaines techniques (finances communales, police des étrangers, police des constructions, etc.). Il peut aussi permettre de faire face, de manière temporaire, à une pénurie de personnel.

L'avant-projet de loi a pour ambition d'inciter les communes à mettre leurs ressources en commun afin d'être en mesure d'attirer du personnel qualifié dans chaque domaine de l'administration, en offrant des conditions de travail qu'une seule commune ne pourrait pas forcément garantir, aussi bien d'un point de vue financier que des défis à relever. Ce type de collaboration présente en outre l'avantage, pour les municipalités, de s'appuyer sur du personnel spécifiquement formé pour la gestion courante et particulièrement à même de les épauler dans la réalisation des objectifs stratégiques communaux. Certaines communes ont déjà choisi de mutualiser l'ensemble de l'administration. Il est souhaité que d'autres leur emboitent le pas dans les années à venir.

Section II Contrat de droit administratif

Art. 84 Contrat de droit administratif

Le contrat de droit administratif est la forme de collaboration intercommunale qui doit être privilégiée par les communes pour la gestion de leurs affaires courantes. Elle est d'ailleurs déjà aujourd'hui la forme de collaboration la plus utilisée par les communes. La disparition des ententes intercommunales devrait encore accentuer le phénomène dès lors que la relation contractuelle présente de nombreux avantages, comme la réactivité, la simplicité, la facilité de mise à niveau ou de renégociation des conditions, tout en ne nécessitant pas de structure institutionnelle particulière à l'inverse de l'association de communes.

Le quatrième alinéa vise à introduire davantage de transparence vis-à-vis du conseil et de la population, en prévoyant que la municipalité rapporte annuellement au conseil sur les contrats de droit administratif conclus avec d'autres communes. La commission de gestion sera appelée à se prononcer sur l'opportunité des collaborations et sur les choix faits par l'exécutif.

Art. 85 Conciliation et arbitrage

S'agissant de désaccords entre deux collectivités publiques, il est logique que le préfet mette à disposition ses compétences afin de résoudre les différends de manière consensuelle.

Si toutefois un consensus ne peut être trouvé alors le préfet sera compétent pour trancher le litige en première instance, à l'image de ce qui existe déjà en matière de droit à l'information des conseillers. Il s'agira toutefois ici d'une action de droit administratif qu'une des parties pourrait introduire auprès du préfet. Les dispositions topiques de la loi sur la procédure administrative seront applicables. Etant proche des communes et connaissant bien leur fonctionnement, le préfet paraît le mieux à même de trancher ce type de litige de la manière la plus pragmatique possible. La décision préfectorale sera bien entendu susceptible de recours auprès de la Cour administrative du Tribunal cantonal.

Section III Association de communes

Art. 86 Principes

Une fois ses statuts adoptés par les communes membres et validés par le Canton, l'association intercommunale devient une collectivité publique à part entière, dotée de la personnalité juridique, avec ses propres organes exécutif et législatif, chargée de la gestion des tâches qui lui ont été déléguées. Par conséquent, les communes membres ne disposent plus de compétences propres en la matière.

Compte tenu des enjeux auxquels sont confrontées les associations de communes, il est souhaitable que ces dernières puissent s'appuyer sur des administrations efficaces et modernes. A défaut de fixer une structure administrative minimale qui ne correspondrait pas aux divers domaines qui sont délégués aux associations, l'alinéa 5 impose que chacune dispose de sa propre administration et s'émancipe des administrations communales des centres urbains dont elles sont parfois trop dépendantes. Des exceptions sont toutefois possibles lorsque la mise en place d'une administration serait disproportionnée, notamment eu égard aux tâches que doit accomplir l'association de communes.

Le manque de transparence, ou tout du moins d'information sur les activités et décisions des associations de communes, est un élément important dans le mécontentement général exprimé par les élus au sujet du fonctionnement de l'intercommunalité. Plusieurs mesures ayant pour objet de rétablir la communication et la confiance entre les associations et les communes membres sont disséminées dans l'avant-projet de loi. L'alinéa 6 pose comme principe une information proactive à charge de l'association de communes, par exemple en communiquant aux communes les décisions du conseil et du comité de l'association dans les meilleurs délais. C'est également à l'association de fournir les éléments nécessaires aux délégués afin que ces derniers puissent effectuer des retours réguliers à l'autorité qui les a nommés (conseil ou municipalité) à travers des points spécifiquement prévus à l'ordre du jour.

Art. 87 Composition

Comme déjà mentionné, la perte de maîtrise décisionnelle ainsi que le déficit démocratique font partie des critiques constantes évoquées à l'encontre des associations de communes. Afin de rendre ces structures plus gouvernables pour les communes, l'avant-projet de loi prévoit différentes mesures, dont la principale est la limitation de leur taille. La présente révision part donc du principe qu'une association intercommunale idéale est composée d'un nombre limité de communes, ceci afin que chacune d'entre elles soit représentée au comité de direction de sorte à pouvoir y défendre sa vision des politiques publiques à mener et les moyens d'y parvenir. Force est de constater aujourd'hui que les associations comprenant 10 ou 20 communes ne sont plus gérables et que de nombreuses communes membres n'y ont guère de pouvoir décisionnel. Il est toutefois évident que le périmètre dans lequel évolue certaines associations ne doit pas se cantonner à 3, 5 ou 7 communes. Aussi, l'association aura à cœur de développer son offre de service pour les communes avoisinantes, notamment les plus petites ou les plus éloignées, par voie de contrat de droit administratif. Bien sûr, un délai transitoire assez long est prévu afin de permettre aux communes de se réorganiser.

Le principe de l'association limitée à 3, 5 ou 7 communes ne doit toutefois pas être gravé dans le marbre et il est évident qu'en fonction d'enjeux régionaux spécifiques, 8 ou 9 communes doivent pouvoir s'associer. Il reviendra au Conseil d'État de se prononcer sur cette dérogation à travers l'approbation des statuts et après consultation de l'assemblée régionale. On rappellera au demeurant que les lois spéciales qui fixent d'autres critères de déterminations du périmètre des collaborations intercommunales demeureront, comme aujourd'hui, réservées (par exemple l'art. 8 al. 2 LSDIS qui prévoit que les regroupements communaux en SDIS régionaux doivent être conformes aux périmètres des secteurs d'intervention).

Fixer dans la loi un nombre maximal de communes par association est un critère parmi d'autres pour limiter leur taille et les problèmes de gouvernance que cela induit. Une consultation publique étant une démarche participative, plusieurs critères alternatifs sont proposés dans le questionnaire (question 14B)

afin que les participants puissent se prononcer sur le moyen le plus adéquat d'améliorer la gouvernance des associations intercommunales.

Art. 88 Organes

Dans les associations intercommunales, la commission de gestion et des finances a un rôle prépondérant à jouer, ce qui lui vaut une place d'organe au même titre que le comité de direction et le conseil intercommunal. En effet, c'est notamment à travers elle que les conseils communaux et généraux, via leurs délégués, peuvent s'enquérir de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques confiées par leurs communes. A cet effet, l'avant-projet de loi prévoit également d'établir un lien direct entre les commissions de gestion et des finances des communes membres et celle de l'association.

L'alinéa 2 a été introduit afin de garantir une complète représentativité du conseil général ou communal et de la municipalité au sein des organes de l'association de communes. Cela garantit par ailleurs un meilleur contrôle démocratique.

Dans la même veine que l'alinéa 2 ci-dessus, l'introduction de l'alinéa 3 vise à garantir au mieux la représentation des autorités communales au sein des organes de l'association. Non seulement les délégués doivent être nommés par les autorités communales en leur sein, mais celles-ci disposent en tout temps d'un pouvoir de révocation si elles considèrent que la mission qui a été confiée aux délégués lors de leur nomination n'est pas ou plus exercée de manière opportune. Cette disposition permet en outre de s'adapter à tout remaniement, par exemple au sein d'une municipalité.

Au sens de l'alinéa 4, le mandat des délégués des communes peut donc se poursuivre quelques mois après la fin de la législature communale, le temps que les communes aient nommé leurs nouveaux délégués.

Art. 89 Comité de direction : rôle

Les associations de communes disposent des mêmes compétences qu'une commune dans les domaines qui leur ont été délégués. Outre le fait que le processus décisionnel est identique à celui des communes, à mesure que ces dernières se sont développées, elles ont vu leurs tâches augmenter et se complexifier. Il est donc nécessaire qu'elles aient une organisation administrative calquée sur les communes avec un soutien administratif et financier qui vienne épauler le comité de direction dans sa gestion.

Art. 90 Comité de direction : composition

A l'instar des municipalités, les comités de direction sont composés de 3, 5 ou 7 membres au sens du premier alinéa.

Un des objectifs de cette réforme de la loi sur les communes est de permettre une meilleure maîtrise des communes sur les politiques publiques qu'elles ont déléguées aux associations. Le fait qu'elles disposent chacune d'un municipal au sein du comité de direction est un élément fort qui va dans cette direction. De même, les membres du CODIR ne sont plus élus par le conseil intercommunal, mais bien désignés par les municipalités qui auront la possibilité de remplacer leurs délégués.

Si, en vertu de l'art. 87 al. 2 AP-LC, le Conseil d'Etat autorise l'association à dépasser la limite maximale de communes membres, alors certaines communes ne seront pas représentées au sein du CODIR. Ce

sera à travers l'adoption des statuts de l'association, approuvés par le Conseil d'Etat, que seront réglés ces éléments.

Art. 92 Conseil intercommunal : composition

Le premier alinéa a pour objectif de garantir la représentation et l'implication des conseillers communaux ou généraux au sein de l'association. Cette nouvelle mesure prend tout son sens dès lors que la taille des associations est revue à la baisse et que chaque commune devra en principe être représentée par un élu municipal au sein du comité de direction.

La pratique mentionnée au deuxième alinéa est aujourd'hui répandue dans de nombreuses associations mais gagne à être codifiée, tant elle a pu générer des situations peu claires. S'agissant de la présence des suppléants aux séances de commission, elle est exclue. La commission délibérera sans être au complet tant que le quorum est atteint. Dans le cas contraire, une autre date devra être arrêtée.

En fin de législature, même si le troisième alinéa ne le prévoit pas expressément, les conseillers intercommunaux restent en fonction jusqu'à la nomination par les communes de leurs remplaçants.

Art. 93 Commission de gestion et des finances

Il est d'usage dans certaines associations intercommunales de nommer des suppléants aux membres de la commission de gestion et des finances. Cette possibilité devrait être inscrite dans le règlement du conseil intercommunal. A noter que seuls des conseillers intercommunaux peuvent en faire partie et non leurs suppléants.

Lorsque l'on parle d'attribuer d'autres compétences à la commission de gestion et des finances au deuxième alinéa, il s'agit ici de pouvoir rapporter sur d'autres préavis que ceux relatifs au budget, à la gestion et aux comptes.

Il est à la charge de l'association de s'assurer de la transmission du rapport de la commission de gestion prévue au troisième alinéa. La voie électronique semble le moyen le plus pertinent pour y parvenir.

Aujourd'hui, on constate que dans de nombreuses communes, les commissions de gestion et des finances tendent à élargir leurs mandats sur des domaines délégués à l'intercommunalité. Cela n'est évidemment pas possible et augmente par conséquent le sentiment de perte de maîtrise des conseillers sur ces politiques publiques. Le quatrième alinéa a pour objectif de créer un pont entre la commission de l'association et les commissions des communes, afin que ces dernières puissent lui faire part de leurs questions et des thématiques qu'elles souhaiteraient creuser. Ainsi, la commission de gestion et des finances aura la possibilité de les faire siennes et de les intégrer dans son rapport qui sera ensuite transmis aux communes membres.

Art. 94 Indemnités

Cette disposition vise les indemnités perçues par les municipales et municipaux élus au sein de comités des associations intercommunales et de toutes formes de collaborations de droit public prévues par la loi sur les communes. Elle ne s'applique cependant pas au cas d'un élu qui siège au conseil d'administration ou comité de telle ou telle structure lorsqu'il est nommé par l'assemblée générale de cette dernière. Ces cas spécifiques doivent en revanche être réglés dans le règlement imposé à l'art. 9 AP-LC.

L'alinéa 2 précise que les associations de communes ne versent pas directement d'indemnités aux membres du CODIR. Ces indemnités brutes sont versées aux communes, qui déterminent ensuite le revenu des conseillères et conseillers municipaux élus au sein d'un comité de direction sur la base du règlement communal y relatif.

Art. 95 Buts

La législation actuelle offre la possibilité aux associations intercommunales de se doter de buts principaux, communs à l'ensemble des membres, et de buts optionnels, partagés seulement par certains. Cette structure a montré ses limites à de multiples reprises, notamment lorsqu'il s'agit de traiter des préavis relatifs aux buts optionnels alors que seuls certains membres peuvent participer aux délibérations. Il en va de même sur les questions de budget, de comptes et de gestion. L'avant-projet de loi abandonne la notion de buts optionnels. L'offre de services supplémentaires en faveur de certaines communes membres devra se faire au moyen de contrats de droit administratif.

Dès lors que la taille des associations intercommunales est limitée à un nombre restreint de communes, elles devront développer leur offre de services aux communes voisines (non-membres) par voie de contrats de droit administratif.

Art. 96 Information aux membres

Concrètement, le but de cette disposition est d'encourager les membres du CODIR à échanger avec leurs collègues municipaux, y compris avant les séances du CODIR afin de cerner les enjeux que représentent les décisions de l'association au niveau communal. Ce régime ne crée pas d'inégalité entre les communes dès lors que toutes y ont un représentant.

Certaines informations ne peuvent toutefois pas être transmises ou discutées. On pense notamment aux questions en lien avec la gestion du personnel ou d'autres éléments ayant trait à la sécurité ou encore à la protection des données.

Si, comme elle est rédigée, cette disposition cible essentiellement les municipalités des communes membres, ce droit à l'information peut aussi concerner, dans une moindre mesure, les conseils communaux et généraux des communes concernées. Conformément au principe énoncé à l'art. 86 al. 6 AP-LC, les associations intercommunales auront la tâche d'informer de manière proactive les organes délibérants communaux sur leur activité, par exemple en préparant divers supports aux élus. Ce retour d'information régulier est jugé comme essentiel pour maintenir le lien entre les associations et les communes alors que la perte de maîtrise et d'intérêt sur les objets traités à l'intercommunalité est régulièrement invoquée par les élus communaux.

Art. 97 Ressources

Les statuts de l'association doivent expressément prévoir la compétence pour cette dernière de prélever des taxes. A défaut, elle ne sera pas en mesure de le faire.

Concernant la répartition des charges entre communes, une attention particulière devra être portée aux critères choisis par les communes. En effet, suite à la réforme de la péréquation, il est important de proscrire tout critère péréquatif au risque de porter atteinte aux équilibres établis par la nouvelle péréquation.

Art. 100 Modification des statuts

En lien avec le deuxième alinéa, il est utile ici de préciser que l'entrée ou la sortie de nouvelles communes sans modifications des critères de répartition ne nécessite pas l'approbation de chaque commune membre. C'est une pratique qui a déjà cours aujourd'hui.

Section V Société régionale d'intérêt public

A titre liminaire, on relève que les législatifs communaux ne sont pas représentés au sein des sociétés régionales d'intérêt public. Si c'est un grand pas en avant par rapport aux structures de droit privé, c'est un petit pas en arrière par rapport aux nouvelles dispositions sur les associations de communes.

Art. 105 Principes

La loi sur les communes actuellement en vigueur souffre d'une lacune. En effet, elle ne permet pas d'intégrer des structures privées dans les collaborations intercommunales de droit public. Il en est de même si une commune souhaite lancer un partenariat public-privé. Dans ces deux cas, les communes n'ont d'autres choix que de se tourner vers des structures de droit privé telles que des sociétés anonymes ou des associations. Si ces deux structures permettent à satisfaction de mener à bien les tâches publiques que les communes leur confient, souvent avec des facilités administratives qui leur sont propres, elles s'éloignent des règles de la gestion publique et du contrôle démocratique que l'on serait en droit d'attendre lorsqu'il s'agit pour une commune d'exécuter ses obligations de droit public ou d'autres tâches d'intérêt publics. En effet, force est de constater qu'à partir du moment où une commune confie à une association de droit privé ou une société anonyme certaines tâches, leur gestion sort du cadre défini par la loi sur les communes : il en résulte une perte de maîtrise de la part du conseil communal ou général, une comptabilité qui ne suit pas les mêmes règles que pour les autres politiques publiques et un contrôle cantonal quasiment exclu. La société générale d'intérêt public vient combler ce manque en permettant à une ou plusieurs communes de s'associer à des tiers pour réaliser des tâches publiques dans le cadre d'une corporation de droit public soumise aux règles de la LC. On peut aisément voir son intérêt dans des domaines tels que l'accueil de jour, où de nombreuses associations ou fondations ont vu le jour, mais aussi s'agissant de la gestion des forêts, des transports publics ou encore de chauffage à distance, de centre sportif, etc.

Au deuxième alinéa, il faut interpréter la notion de tâches d'intérêt public de manière large. Il peut s'agir aussi bien de compétences qui sont attribuées aux communes par la loi que de tâches que ces dernières souhaitent mener de leur propre initiative.

Dans la mesure où la société régionale est potentiellement moins contraignante pour les communes que l'association intercommunale, il y a lieu de mettre en place le garde-fou du troisième alinéa afin que les communes ne désertent pas les associations de communes au profit de sociétés régionales d'intérêt public.

Conformément au quatrième alinéa, le Conseil d'Etat s'assurera que la forme choisie soit en adéquation avec le but visé et qu'une autre forme de collaboration, comme une association de communes ou un contrat de droit administratif, ne soit pas plus opportune.

Art. 106 Conseil régional

Au contraire de l'association de communes, la société générale n'est pas composée d'un organe délibérant dont les membres sont issus des conseils communaux ou généraux des communes membres. Dans la mesure où le but de l'introduction de cette nouvelle forme de collaboration est d'inciter les communes à la choisir au détriment de sociétés de droit privé, il est nécessaire que sa structure soit plus flexible et moins contraignante que celle d'une association de communes.

Par analogie aux associations de communes, les délégués doivent être des municipaux en fonction (deuxième alinéa).

Le quatrième alinéa pose une condition *sine qua non* à la création d'une société régionale d'intérêt public. Les collectivités publiques doivent conserver la maîtrise et la responsabilité des politiques qui sont menées dans les sociétés régionales d'intérêt public. Elles doivent donc être majoritaires aussi bien au sein de l'organe délibérant qu'au sein de l'exécutif.

Art. 107 Comité de pilotage

Le comité de pilotage est l'autorité exécutive de la commune.

Le deuxième alinéa est nécessaire pour s'assurer que les communes dont un ou des délégués au comité de pilotage ne perdent pas leurs voix au sein du conseil régional. Il en va de même pour les entités privées.

Art. 108 Commission de gestion et des finances

A l'instar de la commission de gestion de gestion et des finances d'une association intercommunale, son rapport est transmis aux municipalités et aux conseils généraux et communaux des communes membres. De même, les commissions de gestion et ou des finances des communes membres peuvent directement interpellier la commission de gestion de la société régionale d'intérêt public.

Art. 109 Statuts

Contrairement aux dispositions sur les associations intercommunales, l'avant-projet de loi ne prévoit pas, à ce stade, une liste d'éléments impératifs devant figurer dans les statuts d'une société régionale d'intérêt public. En effet, l'objectif de cette nouvelle forme de collaboration est d'offrir un outil souple aux communes pour la gestion de certaines politiques publiques qui sont aujourd'hui parfois déléguées à des entités de droit privé. Or, ces tâches peuvent fortement varier si l'on pense à la gestion des forêts ou à l'accueil de jour. Il conviendra donc que les communes collaborent avec le département afin de trouver un compromis, au cas par cas, qui permette une adoption par le Conseil d'Etat des statuts en regard du cadre juridique et institutionnel vaudois.

Art. 110 Comptabilité et surveillance

De manière générale, ces nouvelles structures institutionnelles sont soumises à la surveillance de l'Etat au même titre que les associations intercommunales. Le département, à travers les préfetures et la Direction générales des affaires institutionnelles et des communes, en aura la charge.

Chapitre VII Associations et fondations de droit privé

Art. 112 Associations

En lien avec le second alinéa, on relève que la municipalité devra rendre compte de l'activité de l'association dans le cadre du rapport de gestion. La commission de gestion aura ainsi l'occasion de questionner la municipalité sur l'activité de l'association, ses comptes, etc.

Art. 113 Fondations

Comme pour les associations, la municipalité devra rendre compte de l'activité des fondations dans le cadre du rapport de gestion (cf. commentaire de l'art. 112 AP-LC).

Chapitre VIII Des fractions de communes

Art. 114 Principes

L'application par analogie aux fractions de communes des dispositions légales et réglementaires qui sont applicables aux communes est générale. Elle s'étend notamment aux dispositions régissant l'élection des organes de la commune (de manière similaire à l'actuel art. 136 LC).

Art. 115 Création et dissolution

L'avant-projet de loi pose le nouveau principe selon lequel de nouvelles fractions de communes ne peuvent plus être créées.

Chapitre IX De la surveillance de l'État sur les communes

Section I Généralités

Art. 117 Pouvoir de surveillance

Conformément au principe ancré à l'art. 140 de la constitution, la surveillance de l'Etat sur les communes porte sur la légalité de leurs actions. Cela exclut d'emblée toute forme de contrôle en termes d'opportunité. L'alinéa premier rappelle ce principe fondamental.

L'alinéa 2 vise à concrétiser le principe de l'autonomie communale, celle-ci ne signifiant pas uniquement de pouvoir mener ses politiques publiques sans ingérence, mais implique également que les communes doivent gérer leurs problèmes de manière autonome. Ceci a pour corollaire que l'intervention de l'Etat revêt un caractère subsidiaire et n'est légitime qu'en présence d'un dysfonctionnement auquel la commune n'est pas en mesure de faire face par ses propres moyens. À ce titre, un dysfonctionnement des autorités communales se caractérise principalement par la péjoration des prestations délivrées à la population – et donc le mauvais accomplissement des tâches légales de la commune –, la mauvaise gestion financière et/ou la violation du cadre légal en vigueur. A priori, les problèmes relationnels et les

conflits entre personnes n'entrent pas dans cette catégorie, sauf lorsqu'ils dégénèrent d'une telle façon qu'ils en viennent à provoquer les problèmes précités.

Art. 118 Autorités de surveillance

Pas de changement. La surveillance sera exercée par les mêmes autorités que sous l'empire du droit en vigueur. Leurs compétences respectives n'ont que peu varié et font l'objet des commentaires des dispositions qui suivent.

Art. 119 Collaborations intercommunales et fractions de communes

Disposition inchangée. Les règles régissant la surveillance des communes par l'Etat seront applicables par analogie à toutes les formes de collaboration intercommunale instituées par la loi.

Art. 120 Défaillance d'une commune

Cette disposition reprend pour l'essentiel le dispositif institué par l'actuel art. 144 LC qui prévoit les mesures à prendre lorsqu'une commune néglige d'accomplir – ou accomplit de manière tout à fait insatisfaisante – une tâche qui lui incombe de par la loi. La possibilité pour l'Etat de prendre lui-même les mesures nécessaires a été supprimée. En effet, le canton ne semble pas être la collectivité la plus apte à accomplir une tâche qu'il n'exerce pas d'ordinaire. Il est ainsi préférable de charger une autre commune d'accomplir la tâche aux frais de la commune défaillante. Dès lors le Conseil d'Etat pourra contraindre une commune incapable d'accomplir une tâche publique à adhérer à un contrat de droit administratif avec une commune voisine disposée à accomplir la tâche concernée.

Le Conseil d'Etat pourra, comme c'est déjà le cas sous l'empire du droit en vigueur, contraindre une commune à adhérer à une forme de collaboration intercommunale disposée à la recevoir, si celle-ci a pour but d'accomplir la tâche.

Art. 121 Intérêt régional prépondérant

Il s'agit d'une reprise de l'actuel art. 126a LC, déplacé dans le chapitre consacré à la surveillance de l'Etat sur les communes car cette disposition énumère une série de mesures que l'Etat peut prendre à l'encontre d'une commune défaillante.

Art. 122 Vacance de siège à la municipalité

Disposition inchangée pour l'essentiel. Il a été uniquement prévu de transférer la compétence de pourvoir les sièges vacants du Conseil d'Etat au département. La nomination d'un municipal suppléant pour une brève période, par nature transitoire, n'apparaît pas, en effet, comme une décision présentant un caractère politique si marqué propre à justifier l'intervention formelle du gouvernement.

Section II Préfets

Art. 123 Missions générales

Cette disposition récapitule les missions et prérogatives des préfets dans leur travail d'accompagnement et de surveillance des communes.

Art. 124 Bons offices

L'art. 20 de la loi sur les préfets prévoit déjà que le préfet prête ses bons offices lors de tout différend public ou privé qui peut être réglé par la voie amiable. La disposition ici proposée concrétise cette mission générale dans le cas de conflits opposants des membres des autorités communales. Dans les faits, les préfets interviennent relativement souvent pour tenter d'apaiser les tensions que peuvent traverser une municipalité, un conseil général ou communal ou les relations entre ces deux autorités.

Art. 125 Enquête administrative

Les enquêtes administratives sont conduites par le préfet dans le but d'établir l'existence d'un dysfonctionnement dans la marche de la commune, d'en déterminer les causes et les solutions pour y remédier. L'existence d'un dysfonctionnement au sein d'une commune étant la seule raison pouvant justifier une ingérence de l'Etat dans les affaires communales, il est cohérent que l'objectif d'une enquête administrative soit d'œuvrer à sa découverte. L'enquête administrative ne saurait cependant se limiter à servir de précondition à la mise en œuvre d'une mesure de surveillance coercitive. En révélant les causes d'un dysfonctionnement, l'enquête administrative peut également aider les autorités communales à améliorer leurs pratiques et méthodes de travail.

L'alinéa premier précise ainsi la fonction d'une enquête administrative. Il définit également certaines modalités de procédure. Ainsi l'enquête administrative peut avoir lieu d'office ou sur requête du Conseil d'Etat ou du département, dès lors qu'un soupçon fondé de dysfonctionnement au sein de la commune apparaît. Elle est conduite par le préfet, dont les connaissances du contexte local et des institutions l'érigent en autorité idoine pour mener l'enquête administrative. Si l'objet de l'enquête présente un caractère technique marqué, il doit lui être loisible de s'associer les services d'un expert, après préavis positif du département.

La suspension d'un élu ou la mise sous régie de la commune sont des mesures aux conséquences juridiques et politiques conséquentes. Pour cette raison, elles ne sauraient être prononcées que sur le fondement d'une connaissance exhaustive des faits pertinents ; c'est là également une des fonctions de l'enquête administrative. On ne peut donc pas concevoir qu'une mesure de surveillance ne soit pas précédée d'une enquête administrative établissant les faits de façon objective (cf. alinéa 2). Plusieurs cas de figure justifient une exception. En premier lieu, le prononcé de la suspension ou de la révocation d'un élu ayant commis un crime ou un délit ne nécessite pas une enquête administrative du préfet, l'enquête pénale permettant déjà d'établir les faits pertinents. En second lieu, on peut considérer que dans un certain cas, la suspension ou la révocation d'un élu souffrant d'une incapacité durable n'a pas nécessairement besoin d'être fondée par une enquête administrative. Au besoin, une expertise médicale semble plus pertinente.

L'alinéa 3 institue un devoir de collaboration des autorités communales à la procédure d'enquête.

L'alinéa 4 est consacré à la conclusion de l'enquête administrative. L'adoption d'un rapport d'enquête par le préfet est la conclusion obligatoire de toute enquête administrative. Nouveauté notable, l'avant-projet de loi prévoit la publicité d'office du rapport d'enquête ; la transparence de l'activité des autorités communales en ressortira ainsi renforcée. Dans certains cas, des intérêts publics ou privés prépondérants peuvent s'opposer à la publicité du rapport. Une pesée des intérêts devra donc être effectuée au cas par cas, en s'inspirant des critères qui peuvent s'opposer à une demande d'information au sens de l'article 16 de la loi sur l'information.

Afin d'assurer une suite utile au rapport, celui-ci devra être systématiquement transmis à la municipalité et au conseil communal ou général. Il sera également remis au département (alinéa 5), qui pourra déterminer la suite à donner à ce rapport. Il pourra alternativement : classer l'affaire (si aucun dysfonctionnement réel n'a été constaté), inviter les autorités communales à suivre les recommandations du rapport ou mettre en œuvre une mesure de surveillance. Les autorités communales seront ainsi averties de la suite donnée au rapport d'enquête.

L'alinéa 6 est consacré aux recommandations du rapport et à leur suivi. Il importe que les recommandations que le préfet peut émettre dans son rapport ne restent pas lettre morte. Un délai de trois mois est donc institué durant lequel la municipalité est tenue d'indiquer quelle suite elle a donné aux recommandations du rapport. Nanti d'une telle information, le préfet sera en mesure de définir si d'autres actions doivent être entreprises par les autorités de surveillance.

Art. 126 Visites de communes

Selon l'art. 31 de la loi sur les préfets, le préfet surveille les communes, les fractions de communes, les associations de communes et autres institutions intercommunales, notamment en examinant chaque année tant leur activité et leur gestion que leurs registres et leurs comptes. La visite annuelle du préfet dans les communes est un moyen lui permettant d'accomplir cette tâche. Cette visite doit également être l'occasion pour les autorités communales et le préfet du district de nouer un dialogue constructif sur les difficultés rencontrées.

Afin que la visite et les contrôles effectués présentent une certaine unité à l'échelle du canton, il reviendra au département de dresser la liste des éléments devant faire l'objet d'un contrôle par les préfets.

Section III Suspension et révocation

Les révisions successives de l'art. 139b LC ainsi que l'expérience issue des procédures de suspensions s'étant déroulées lors de la précédente législature communale ont laissé apparaître des problèmes de cohérence rédactionnelle ainsi que des problèmes de fond. Les incohérences entre les motifs de suspension et de révocation, d'une part, et la pertinence de certains motifs, d'autre part, sont les problèmes à résoudre.

Les réflexions menées ont conduit à retenir trois motifs communs de suspension et de révocation des membres de la Municipalité ou du conseil général ou communal. Les deux premiers visent à sanctionner un comportement problématique d'un membre d'une autorité communale :

- L'ouverture d'une enquête pénale à raison d'un crime ou d'un délit de nature à rompre le lien de confiance entre la population et la personne concernée (art. 127 al. 1 let. a AP-LC pour la suspension ; art. 128 al. 1 let. a AP-LC pour la révocation) : cela comprend a minima les crimes et délits commis dans l'exercice de la fonction mais aussi les infractions commises en dehors du mandat qui remettent gravement en cause la probité de l'élu. On indiquera notamment les infractions financières de type escroquerie, banqueroute frauduleuse, etc. Selon les circonstances, il n'est pas exclu que cela s'étende à d'autres infractions qui rendraient la poursuite du mandat difficilement envisageable au vu des attentes de la population en matière de comportement des élus (p. ex : violence domestique, agression sexuelle, propos diffamatoires ou racistes récurrents) ;

- Des agissements récurrents de la personne concernée de nature à perturber gravement le fonctionnement des autorités communales ou à remettre gravement en cause sa probité et à rompre le lien de confiance entre la population et la personne concernée (art. 127 al. 1 let. b AP-LC pour la suspension ; art. 128 al. 1 let. b AP-LC pour la révocation) ; sera ainsi susceptible d'être suspendu et révoqué l'élu qui, par ses agissements systématiques, perturbe gravement le fonctionnement des autorités communales. Cette notion doit toutefois être interprétée de façon restrictive. Le simple fait de manifester son désaccord – même de façon véhémement - à l'encontre d'une décision prise par la majorité des membres de l'autorité n'est pas en soi une perturbation justifiant l'intervention de l'Etat ; il en va de même pour la violation du principe de collégialité, sauf si elle s'avère systématique. Il faut que l'attitude du « perturbateur » soit si grave qu'elle en vienne à causer un dysfonctionnement des institutions communales dans le sens défini ci-dessus ; c'est notamment le cas quand elle provoque des manquements ou des retards conséquents dans la délivrance des prestations à la population ou dans l'avancement des dossiers. On peut penser à différents exemples : un syndic qui refuse de manière systématique de porter certains dossiers à l'ordre du jour de la municipalité ou de signer les décisions ; un municipal qui harcèle ses homologues de demandes incessantes d'information complémentaire sans juste motif, etc. ;
- Dans un même esprit, tout autre agissement qui remet en cause la probité de la personne concernée et qui est de nature à rompre la confiance que la population peut avoir en elle est également un motif de suspension et de révocation (art. 127 al. 1 let. b *in fine* AP-LC pour la suspension ; art. 128 al. 1 let. b *in fine* AP-LC pour la révocation). L'application de ce critère dépend de l'évolution des mentalités quant au comportement qui est attendu de la part d'un élu du peuple et nécessitera un examen au cas par cas. Sans souci d'exhaustivité, on peut par exemple citer un problème de dépendance grave ou des comportements s'apparentant à du harcèlement sexuel ou du mobbing caractérisé envers des employés de l'administration.

Dans tous les cas évoqués ci-dessus, la suspension ou la révocation n'entre en considération que lorsque le comportement incriminé du membre de l'autorité communale est de nature à rompre le lien de confiance entre ce dernier et la population. L'élection d'une personne au sein d'une autorité est l'expression d'une confiance donnée par les électeurs car tout mandat – qu'il soit électif ou non – implique une confiance donnée par le mandataire au mandat quant au bon accomplissement d'une mission. Si cette confiance est brisée, c'est toute la légitimité du mandat qui est remise en cause, si bien qu'il convient d'interroger les électeurs sur la poursuite du mandat.

Le troisième et dernier motif de suspension et de révocation ne cible pas le comportement problématique d'un élu mais vise une situation d'impossibilité objective de poursuite du mandat. Un membre d'une autorité communale se trouvant dans une situation d'incapacité durable ou d'absence prolongée pourra donc être suspendu ou voir son mandat révoqué (art. 127 al. 1 let. c AP-LC pour la suspension ; art. 128 al. 1 let. c AP-LC pour la révocation). Par exemple, est ici visée la situation d'un élu si gravement atteint dans sa santé physique ou mentale que la poursuite de son mandat apparaît objectivement inenvisageable. Dans un tel cas, la révocation devrait pouvoir intervenir immédiatement, sans suspension préalable, si l'élu se trouve dans une situation irréversible.

Quelques aspects de procédure méritent d'être soulignés pour conclure :

- Comme aujourd'hui, le Conseil d'Etat ne pourra pas révoquer d'office le membre d'une autorité communale. S'il aura la compétence de prononcer la suspension de l'élu, sa compétence dans la procédure de révocation sera limitée à la convocation du corps électoral communal aux fins qu'il

se prononce sur la révocation de la personne concernée. Ainsi la population sera seule à même de décider si elle entend renouveler sa confiance dans la personne mise en cause ;

- Les demandes croisées de suspension et de révocation seront possibles. Cela signifie que le conseil communal ou général pourra demander, à la majorité des deux tiers, la révocation d'un membre de la municipalité, cette dernière pouvant faire de même à l'encontre d'un membre du conseil.

Section IV Mise sous régie

Art. 129 Motifs

L'alinéa premier évoque les motifs d'une mise sous régie dans une formulation allégée par rapport au droit actuel, mais les motifs justifiant le prononcé d'une mise sous régie restent inchangés. La mise sous régie est une sanction prise contre des autorités qui, par leur faute, ont provoqué un grave dysfonctionnement de la commune. Un dysfonctionnement peut être d'ordre institutionnel, lorsque les autorités communales se trouvent dans l'incapacité de fonctionner ou lorsque les prestations à la population ne sont plus délivrées ou qu'elles le sont de manière très insatisfaisante. Un dysfonctionnement pouvant provoquer le prononcé d'une mise sous régie peut également revêtir un caractère financier. Au regard des nouvelles dispositions en matière de maîtrise des finances communales, une commune qui négligerait de présenter un plan financier assorti de mesures d'assainissement, respectivement qui ne présenterait qu'un plan insuffisant serait susceptible d'être mise sous régie par le Conseil d'Etat ; il en irait de même d'une commune qui ne respecterait pas les mesures inscrites dans ledit plan.

L'alinéa 2 rappelle qu'en regard du principe de proportionnalité, une mesure aussi coercitive que la mise sous régie n'est, en principe, prononcée qu'à titre d'ultima ratio. En tout état de cause, une mesure moins intrusive doit être privilégiée si elle permet de rétablir la régularité de la situation.

Pour le reste, les autres modifications apportées à la procédure de mise sous régie sont les suivantes :

- La mise sous régie d'une commune ne nécessitera plus l'approbation du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat sera toutefois tenu d'informer le Grand Conseil du prononcé de la mise sous régie. En effet, pareille mesure n'est pas et ne doit pas être un acte politique, mais doit au contraire se fonder sur des éléments objectifs, voire techniques.
- Les compétences du conseil de régie sont renforcées, dans un souci d'efficacité. Il aura ainsi les compétences ordinairement dévolues à la municipalité et au conseil communal ou général (l'actuel art. 154 LC ne lui octroie que les compétences de la municipalité). Toutefois, sa mission consistera uniquement à prendre les mesures propres à remédier à la situation ayant provoqué la mise sous régie. Il ne pourra donc pas procéder à des investissements sans lien avec le dysfonctionnement à régler. De surcroît, le conseil de régie sera placé sous surveillance du département (art. 134 AP-LC).
- En conséquence de ce qui précède, le conseil communal ou général sera suspendu le temps que dure la mise sous régie. Une telle mesure doit permettre d'agir vite pour prendre des mesures fortes destinées à régler une situation très problématique, à laquelle le conseil communal ou général n'a pas su faire face. Il n'est donc pas adéquat de le maintenir dans l'équation comme le prévoit le droit actuel.

- Est donc supprimée la procédure d'oppositions mutuelles entre le conseil de régie et le conseil communal ou général que l'on trouve actuellement aux art. 160-162 LC. Comme précisé plus haut, la surveillance du conseil de régie incombe au département et non au conseil communal ou général.

Sous réserve des éléments énumérés ci-avant, les dispositions relatives à la mise sous régie sont reprises du droit en vigueur et n'appellent donc pas un commentaire particulier.

Chapitre X Finances

Section I Dispositions générales

Art. 136 Principes de la gestion financière

En concomitance avec la publication du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2), la Conférence des directeurs cantonaux des finances a publié une loi modèle sur les finances (LMFC, https://www.srs-cspsc.ch/sites/default/files/pages/re_20-2_0.pdf). Cet article reprend les principes de la gestion financière proposés par la LMFC.

Art. 137 Définitions

Il s'agit de définitions techniques tirées de la loi modèle sur les finances publiée par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (LMFC). Nous avons néanmoins veillé à conserver une cohérence dans la terminologie utilisée avec la loi sur les finances de l'Etat.

Section II Plan financier

Art. 138

Il s'agit de la contrepartie financière du programme de législature. Dans le règlement, il est prévu d'indiquer que le plan financier devra être présenté à minima une fois par législature au Conseil, au plus tard à la fin de la première année. En revanche, le plan financier utilisé par la Municipalité devra être mis à jour annuellement.

Section III Budget et crédits budgétaires

Art. 139 Principes régissant l'établissement du budget

Les principes énumérés dans cet article sont issus de la LMFC (cf. commentaire de l'art. 136 AP-LC).

Art. 140 Règles de procédure, de structure et de contenu du budget

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les éléments en matière de procédure et de structure seront traités au niveau du règlement.

Art. 141 Crédits budgétaires et crédits supplémentaires : généralités

Les alinéas 1 et 2 sont une reprise du droit actuel. En revanche, l'alinéa 3 définit plus clairement les cas pouvant justifier l'engagement d'un crédit supplémentaire sans accord préalable du Conseil. La notion vague de dépense imprévisible et exceptionnelle est ainsi abandonnée.

Art. 142 Crédits budgétaires et crédits supplémentaires : compétences

Cet article introduit le principe d'une compétence financière de la Municipalité jusqu'à un montant maximal défini par le règlement du Conseil et à condition de compenser tout crédit supplémentaire par la diminution équivalente d'un autre crédit ayant une nature similaire. À noter que le Conseil peut, s'il le souhaite, renoncer à ce mécanisme en fixant un montant maximal de 0, ce qui maintiendrait le statu quo par rapport au droit actuel.

Art. 143 Limites aux compétences déléguées

L'éventuelle compétence financière de la Municipalité ne doit pas être disproportionnée par rapport à la capacité financière de la commune. Par conséquent, cet article fixe une limite supérieure à cette compétence en proportion à la limite d'activation de la commune (cf. art. 146 AP-LC).

Section IV Plan des investissements et crédits d'investissement

Art. 144 Plan des investissements

Le droit actuel prévoit uniquement un plan des investissements pour l'année à venir. Un horizon plus long est nécessaire pour que l'exercice ait du sens, d'autant plus en raison de son lien étroit avec le plan financier. Il demeure un document informatif pas soumis au vote.

Art. 145 Crédits d'investissement et crédits additionnels

Cet article reprend le droit actuel, avec néanmoins l'ajout, qui de fait existe déjà dans la pratique de plusieurs communes, de la distinction entre crédits d'objet, crédits-cadre et crédits d'étude.

Art. 146 Limite d'activation

Avec MCH2, la limite d'activation devient automatique : toute dépense d'investissement inférieure à la limite d'activation doit passer par le compte de résultats (compte de fonctionnement sous MCH1). Dans le droit actuel, le fait d'activer ou non une dépense inférieure à la limite est laissée à l'appréciation au cas par cas de la commune. En raison de ce changement de logique, une limite unique pour toutes les communes (actuellement fixée à CHF 50'000) n'est pas tenable. À l'avenir, chaque commune devra fixer sa limite d'activation dans le règlement du conseil. Le règlement cantonal fixera des limites maximales en fonction de la taille de la commune. Celles-ci seront inférieures aux CHF 50'000 actuels pour les petites communes et supérieures pour les grandes communes.

Section V Comptes annuels

Art. 147 Principe général

Cet article mentionne le principe général de l'image fidèle tout en précisant que la loi et le règlement peuvent prévoir des exceptions à ce principe. L'existence d'exceptions est liée aux dispositions retenues pour la mise en œuvre vaudoise du MCH2, comme la non-revalorisation du patrimoine financier.

Art. 148 Autres principes régissant la présentation des comptes

Les principes énumérés dans cet article sont issus de la LMFC (cf. commentaire de l'art. 136 AP-LC).

Art. 149 Règles de procédure, de structure et de contenu

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les éléments en matière de procédure et de structure seront traités au niveau du règlement.

Art. 150 Référentiel comptable

Le règlement reprendra toutes les dispositions MCH2 prévues par le manuel validé par les deux associations faitières des communes, manuel sur lequel sont basées les formations aux boursiers et aux boursières en vue du passage à MCH2. En termes de consolidation, il n'est pas prévu d'intégrer dans la comptabilité des communes les associations de communes et les sociétés anonymes. Celles-ci devront uniquement faire l'objet d'une mention dans les annexes avec quelques informations.

Art. 151 Révision des comptes annuels

Il est prévu de rendre la révision des comptes annuels obligatoire pour toutes les communes, peu importe leur taille. Il s'agit d'un élément important pour assurer notamment le respect des nouvelles normes comptables lors du passage à MCH2. Dans le cadre du règlement, il est prévu d'étendre la révision ordinaire aux quelques communes qui prélèvent elles-mêmes les impôts directs sur les personnes physiques (pas de changement par rapport à aujourd'hui sur les autres critères). Pour toutes les autres communes, la révision sera effectuée par voie d'examen succinct. Le règlement limitera également le recours à la révision interne aux communes de plus de 100'000 habitants (actuellement uniquement Lausanne prévoit une révision interne). La loi ajoute enfin un article obligeant les réviseurs à signaler les violations graves de la loi. Il s'agit d'une reprise de la législation du canton de Fribourg.

Section VI Gestion financière au niveau de l'administration

Art. 152 Responsable de la bourse communale

La dénomination de cette fonction a été modifiée pour mieux refléter le fait que le ou la titulaire s'occupe non seulement de la tenue des comptes, mais aussi de la gestion financière et du respect des lois et des procédures.

Art. 153 Tenue de la comptabilité

Les principes énumérés dans cet article sont issus de la LMFC (cf. commentaire de l'art. 136 AP-LC).

Art. 154 Contrôle interne

Cet article prévoit un contrôle interne obligatoire pour toutes les communes, mais les dispositions minimales porteront sur le strict minimum. Pour les communes qui ne sont pas soumises à la révision ordinaire (qui doit attester l'existence du SCI), il sera procédé à un contrôle par les préfets, ce qui permettra de limiter les coûts pour les communes. Des modèles et des formations seront fournis par la Direction des finances communales.

Section VII Surveillance financière de l'Etat

Art. 155 Compétences du préfet

La compétence des préfets en matière de finances communales est recentrée sur le contrôle des aspects procéduraux et formels.

Art. 156 Compétences du département

Cet article relatif aux compétences du département explicite et formalise les tâches en large partie déjà accomplies à ce jour par le département. À noter que les directives mentionnées à l'alinéa 2 n'apportent rien de nouveau par rapport à la directive concernant la révision, ainsi qu'au manuel MCH2 et à son annexe relative aux exemples de comptabilisation. De plus, les activités de surveillance du département et des préfets ne suppriment ni ne restreignent la responsabilité des organes communaux.

Art. 157 Intervention du département sur les comptes

La teneur de cet article est inchangée par rapport aux art. 40 et 42 de l'actuel règlement sur la comptabilité des communes. La compétence d'ordonner des écritures et de désigner des experts est néanmoins transférée du préfet au département (en lien avec la nouvelle répartition des tâches en matière de surveillance des finances).

Art. 158 Communications obligatoires

Cet article reprend les dispositions déjà prévues par les articles 93h et 142 de la LC actuelle.

Section VIII Mécanismes de maîtrise des finances communales

Art. 159 Limitation du champ d'application

La plupart des mécanismes et des indicateurs mentionnés dans cette section n'ont pas de pertinence pour les associations de communes, car celles-ci ne prélèvent pas d'impôts pour se financer.

Art. 160 Amortissement du découvert du bilan

En raison de l'interdiction de réévaluer à la hausse les immobilisations du patrimoine financier, la notion de découvert est trompeuse dans le cas des communes vaudoises. Par conséquent, il est prévu de tenir compte des réserves latentes lors de la détermination du « découvert réel » d'une commune. Le fait de devoir amortir le découvert est la reprise d'une mesure fréquente chez les autres cantons.

Art. 161 Plafond des emprunts

Le mécanisme du plafond des emprunts est maintenu, mais son fonctionnement est précisé. Il devient notamment un instrument purement communal, car le principe de la validation par le Conseil d'Etat en cas de changement en cours de législature est supprimé. La surveillance financière par l'Etat se fera désormais par le biais d'autres mécanismes de maîtrise des finances communales.

À la différence du plafond actuel, le nouveau plafond emportera autorisation d'emprunt. De facto, plusieurs communes empruntent déjà à l'intérieur du plafond sans autorisation du conseil quand elles manquent de liquidité. Pour mieux marquer le changement de logique par rapport à aujourd'hui, il est renommé « plafond des emprunts » (comme au niveau cantonal). Tout comme le plafond cantonal, le plafond communal s'exprimera exclusivement en brut. Un plafond en net serait en effet susceptible d'être dépassé sans augmentation de la dette bancaire à la suite de réévaluations d'immobilisations du patrimoine financier, ce qui n'est pas souhaité.

La méthode de calcul du plafond des emprunts est celle déjà prévue pour le plafond de l'endettement brut par l'actuelle « Aide à la détermination du plafond d'endettement » publiée par la Direction des finances communales, avec deux nouveautés : l'ajout d'un pourcentage de pondération minimale pour les cautionnements et la non-prise en compte des engagements courants (factures à payer), ces derniers étant souvent des engagements systématiquement réglés à cheval sur deux exercices.

Art. 162 Transparence des engagements en lien avec les associations de communes

Les quotes-parts aux dettes des associations ne feront plus partie du plafond des emprunts communal, car les dettes des associations échappent généralement au contrôle des communes. La loi en vigueur oblige parfois des communes à augmenter leur plafond pour s'adapter à l'augmentation de l'endettement d'une association. Les engagements financiers qui découlent des statuts des associations intercommunales, ainsi que leurs dettes effectives, devront en revanche faire partie intégrante du préavis relatif à l'adoption du plafond des emprunts communal.

Art. 163 Situations à surveiller

Cet article énumère les situations potentiellement problématiques du point de vue des finances communales que la municipalité doit signaler au conseil. L'idée est d'attirer l'attention sur ces problématiques afin que les communes soient incitées à essayer de les solutionner sans intervention de l'Etat. Les situations prévues couvrent les situations de découvert, un solde fortement négatif, un taux d'endettement élevé et des financements spéciaux en situation d'avance.

Art. 164 Plan financier de redressement et mesures d'assainissement

Si la situation financière d'une commune devait être particulièrement problématique du point des indicateurs déjà mentionnés à l'article précédent, elle serait alors obligée d'adopter un plan financier et des mesures d'assainissement permettant de solutionner la situation. Il s'agit d'une étape intermédiaire entre l'avertissement (art. 163 AP-LC) et la mise sous contrôle (art. 165 ss AP-LC). L'adoption d'un plan de redressement doit permettre d'éviter le recours à une mise sous contrôle. À noter que, dans son plan de redressement, une commune peut potentiellement être en mesure de démontrer que la situation ayant conduit à l'obligation de son élaboration va se résoudre sans prendre des mesures supplémentaires.

Section IX Mise sous contrôle

La mise sous contrôle est un instrument qui existe déjà dans la loi actuelle. L'idée de cet avant-projet de loi est d'éviter autant que possible le recours à cette mesure assez invasive par l'introduction de deux étapes préliminaires (une forme d'avertissement et une obligation de présenter un plan de redressement) qui devraient inciter les communes à trouver une solution à leurs problématiques financières de manière autonome.

Art. 165 Motifs

Parmi les motifs conduisant à une mise sous contrôle, est ajouté le fait pour une commune de ne pas avoir présenté un plan financier de redressement alors que la loi l'exigeait, de présenter un plan de redressement insuffisant ou de ne pas respecter les mesures qui y sont contenues.

Art. 171 Rejet d'une proposition par une autorité communale

Par rapport au droit actuel, il est prévu que les objections de l'autorité qui refuse d'adopter une proposition devront être transmises au département et non plus au Conseil d'Etat.

Chapitre XI Dispositions transitoires

Art. 175 Taux d'activité du personnel de l'administration communale

Les dispositions relatives aux taux d'activités des cadres des administrations communales auront un impact sur l'organisation administrative de certaines communes, voire sur leur personnel communal. Dans pareilles circonstances, un délai de 3 ans dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi semble raisonnable afin de permettre aux municipalités d'effectuer les réorganisations nécessaires, y compris en matière de gestion des ressources humaines.

Art. 176 Confréries du Gros-de-Vaud et hameaux de Payerne

S'agissant des confréries du Gros-de-Vaud et des hameaux de Payerne, rien ne justifie aujourd'hui de leur accorder un statut de collectivité publique et de leur appliquer les règles sur les fractions de communes par analogie (cf. art. 183 LC). Sauf omission, ces entités ont aujourd'hui été relevées de l'ensemble des devoirs légaux qui leur incombaient, notamment en matière de prise en charge des frais du culte en ce qui concerne les confréries du Gros-de-Vaud. Dès lors, l'Etat ou la commune concernée ne pourraient pas s'opposer légitimement à la dissolution de l'une de ces entités en arguant que des coûts jusque-là assumés par cette dernière leur échoiraient à l'avenir. On voit aussi mal qu'ils revendiquent l'attribution d'une partie de leur fortune pour le même motif. Au surplus, il sied de rappeler que ces entités existaient généralement avant les communes sous leur forme actuelle et que leurs avoirs sont souvent d'origine privée.

Art. 177 Ententes intercommunales

L'entente intercommunale n'est plus une forme de collaboration prévue par la loi sur les communes. A ce titre, les ententes actuelles devront être dissoutes et les communes devront trouver la forme de

collaboration la plus appropriée pour les remplacer, par exemple à travers un contrat de droit administratif ou une association intercommunale pour les ententes les plus importantes.

Dès lors que la constitution d'associations intercommunales nécessite une période de négociations, la rédaction de statuts puis leur approbation par chacun des conseils des communes membres, il est logique qu'un délai important soit laissé aux communes pour procéder à ces changements. La présente disposition laisse aux communes un peu plus d'une législature pour se mettre en conformité avec la loi sur les communes.

Art. 178 Composition des associations de communes

Une des mesures phares de la nouvelle loi sur la thématique de l'intercommunalité consiste à limiter le nombre de membres au sein d'une association intercommunale, notamment afin de permettre aux communes de recouvrer une certaine maîtrise sur leurs associations. L'introduction de cette limitation va engendrer des modifications importantes au sein des structures existantes et la nécessité de conclure des contrats de prestations entre l'association remodelée et les plus petites communes. Là aussi, un délai transitoire assez conséquent est opportun afin que ces changements puissent se faire dans les meilleures conditions possibles.

Art. 179 Référentiel comptable des communes avant passage à MCH2

Les communes qui ne seront pas encore passées à MCH2 lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (et de son règlement d'application) devront continuer à pouvoir appliquer les dispositions MCH1 définies par le règlement actuel sur la comptabilité des communes.

LOI SUR LES IMPÔTS COMMUNAUX

Titre III Dispositions d'application

Chapitre I Etablissement de l'impôt

Art. 35b Procédure au conseil communal ou général

L'art. 33 al. 1 LICom, dont une modification n'est pas prévue, dispose que l'arrêté communal d'imposition doit être soumis à l'approbation du département avant le 30 octobre (ce délai pouvant être prolongé par le service en charge des relations avec les communes). Pour que le conseil dispose d'au minimum deux mois pour examiner convenablement le projet d'arrêté d'imposition, et pour délibérer et voter avant cette date butoir, le premier alinéa de cette nouvelle disposition prévoit que la municipalité lui remette son projet au plus tard le 31 août.

Lorsque des municipalités ne projettent pas de modifications de l'arrêté d'imposition, il arrive qu'elles n'entreprennent aucune démarche en comptant simplement sur la prorogation automatique de l'arrêté d'imposition en vigueur. L'art. 35 LICom prévoit en effet que « l'ancien arrêté d'imposition est prorogé de plein droit pour une année » si aucune demande d'approbation n'est déposée dans les délais mentionnés à l'art. 33 al. 1 LICom. Dans une telle situation, il n'est pas rare que des conseils communaux ou généraux se laissent surprendre par ce délai lorsque la municipalité ne leur envoie pas spontanément un projet

d'arrêté d'imposition en avance. Corollairement, les membres du conseil pourraient être contraints de déposer une motion afin d'exiger de la municipalité qu'elle leur soumette un projet d'arrêté d'imposition. Le deuxième alinéa doit permettre de prévenir ce type d'imprévu, respectivement de garantir que le conseil dispose de l'opportunité de délibérer et de voter sur l'arrêté d'imposition lorsque celui qui est en vigueur arrive à échéance.

Chapitre III Voies de droit

L'avant-projet de loi prévoit la suppression de la commission de recours en matière d'impôts communaux. Outre le fait que les commissions de recours en matière d'impôts communaux ne disposent souvent pas des ressources adéquates pour traiter convenablement les recours qui leur sont adressés, on constate aussi que ces procédures sont relativement lourdes et qu'elles éloignent les conseillers des tâches délibératives pour lesquelles ils ont été élus. De plus, le Tribunal fédéral a récemment considéré que ces commissions ne constituent pas des tribunaux au sens de l'art. 30 al. 1 Cst. féd., en admettant par conséquent qu'elles se fassent assister de conseillers juridiques externes (arrêt du Tribunal fédéral 9C_266/2023 du 19 septembre 2023). On peut légitimement supposer que les commissions vont de plus en plus souvent faire appel à des mandataires externes, avec le risque qu'elles suivent quasi systématiquement les recommandations de ces experts.

Une procédure de réclamation est aménagée en lieu et place. Par définition, la réclamation est adressée à l'autorité qui a rendu la décision. Dans ce contexte, on rappelle que l'avant-projet de loi ne prévoit plus de recours administratif à la municipalité lorsque les pouvoirs ont été délégués à un service (cf. commentaire de l'art. 21 AP-LC). Dans un tel cas, la réclamation est donc adressée au service qui a rendu la décision. Dans tous les cas, le recours administratif de l'art. 73 LPA-VD est ouvert à l'encontre de la décision sur réclamation rendue par la municipalité ou le service compétent. La procédure des articles 185 et suivants de la loi sur les impôts directs cantonaux s'applique par analogie, étant précisé que cette loi prévoit elle-même que la loi sur la procédure administrative est applicable au surplus (art. 66 ss LPA-VD).

LOI SUR LE LOGEMENT

Chapitre II Tâches des communes

Les articles 2a et 2b de l'actuelle LC sont déplacés dans la loi sur le logement, sous le chapitre relatif aux tâches des communes, moyennant l'introduction d'articles 7a et 7b dans cette loi.