

Direction générale des affaires
institutionnelles et des communes
M. Jean-Luc Schwaar
Directeur général
Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne

Mont-sur-Rolle, le 19 mai 2025

Réponse de l'ADCV à la consultation sur l'avant-projet de révision totale de la Loi sur les communes

Monsieur le Directeur général,

Le Comité de l'Association de Communes Vaudoises (ADCV) a pris connaissance de l'avant-projet cité en titre et vous adresse par la présente sa prise de position.

Le Comité de l'ADCV s'est réuni à trois reprises pour analyser l'avant-projet et a souhaité impliquer ses communes membres tout au long du processus. Dans une première phase, notre Association a organisé une soirée spéciale dédiée à la présente consultation en date du 13 mars, réunissant plus de 120 élus municipaux. Nous avons par la suite consolidé les premiers retours de nos communes membres et soumis à ces dernières un projet de réponse au questionnaire. Ce projet a été discuté lors d'une Matinale le 10 avril réunissant les représentants de 40 communes, dont il est ressorti un large consensus. **Les orientations de la présente réponse ont ainsi fait l'objet d'une consolidation et d'une validation de nos communes membres.** L'ADCV tient à remercier chaleureusement ses membres pour leur engagement et leur précieuse participation à la consultation.

Partenaire des petites et moyennes communes, l'ADCV représente leurs intérêts au quotidien depuis 2002. Elle s'assure que leur autonomie et leurs ressources soient préservées dans le cadre des révisions législatives. L'autonomie communale n'est pas qu'un principe juridique ; elle garantit l'existence et la diversité de nos communes. Il s'agit d'un espace de liberté qui doit être investi par chaque Municipalité et dont le corollaire est la responsabilité des autorités. Ce sont ces principes qui ont accompagné notre Association tout au long de la consultation.

Dans le système fédéral suisse, toute loi cantonale sur les communes constitue une législation institutionnelle. En ce sens, elle ne définit pas ce que doit être une commune, mais le cadre dans lequel la commune exerce son autonomie – raison pour laquelle ce principe est garanti constitutionnellement. L'ADCV estime que ce principe fondamental a été méconnu lors de la conception de l'avant-projet, lequel se détache tant de l'ordre institutionnel suisse que de nos valeurs vaudoises. Sa formulation correspond davantage à une législation visant à réglementer un service de l'Etat, ce que les communes ne sont et ne seront pas.

Bien évidemment, le Comité de l'ADCV salue certaines propositions contenues dans l'avant-projet. En particulier, il contient des modernisations et clarifications bienvenues, dans le domaine des relations entre la Municipalité et le Conseil ou encore des finances communales. Cela étant, **ces éléments positifs sont relégués au second plan par les nombreuses entraves et atteintes à l'autonomie communale**, que nous détaillerons dans nos remarques générales. De fait, cet avant-projet est traversé par une volonté évidente de forcer les petites communes à la fusion, ainsi que d'étendre le contrôle de l'Etat sur le fonctionnement communal.

L'ADCV s'est assurée de traiter cette consultation de manière constructive. Ainsi, même si notre Association ne saurait entrer en matière sur certaines parties de l'avant-projet, elle n'en formule pas moins des propositions. De manière générale, il serait à notre sens dommage que l'entier du projet pâtisse de ses parties malheureuses. Par conséquent, l'ADCV reste à la disposition du Conseil d'Etat et du Département, selon la suite utile que ces derniers donneront à la présente consultation. En particulier, au vu des nombreux commentaires et réactions suscités par l'avant-projet, une deuxième consultation nous semble indispensable.

Compte tenu de ce qui précède, nous avons l'avantage de vous remettre ci-joints :

- nos remarques générales sur l'avant-projet ;
- le questionnaire de consultation ;
- des commentaires complémentaires par article.

En vous remerciant pour votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur général, en l'assurance de notre considération distinguée.

Au nom de l'Association de Communes Vaudoises



Le Président
Alain Jaccard



Le Secrétaire général
Loïc Hautier

Annexes mentionnées

REMARQUES GÉNÉRALES

Récapitulatif de nos positions

Nous vous prions de trouver ci-dessous un récapitulatif de notre position pour chaque chapitre de l'avant-projet, selon la classification suivante :

- **vert (1)** : accepté sous réserve de modifications mineures ;
- **orange (2)** : entrée en matière avec plusieurs réserves majeures ;
- **rouge (3)** : non entrée en matière.

Chapitres	1	2	3
Chapitre I : Dispositions générales (art. 1 à 9)			
Chapitre II : Municipalité (art. 10 à 28)			
Chapitre III : Conseil communal (art. 29 à 53)			
Chapitre IV : Droit de proposition des membres du conseil et de la municipalité (art. 54 à 74)			
Chapitre V : Installation des autorités communales (art. 75 à 77)			
Chapitre VI : Collaborations intercommunales (art. 78 à 111)			
Chapitre VII : Associations et fondations de droit privé (art. 112 à 113)			
Chapitre VIII : Des fractions de communes (art. 114 à 116)			
Chapitre IX : De la surveillance de l'état sur les communes (art. 117 à 135)			
Chapitre X : Finances (art. 136 à 173)			

Une démarche « participative »

Dans sa communication et son rapport explicatif, l'Etat a répété que l'avant-projet de Loi sur les communes était le fruit d'une démarche participative et d'une collaboration étroite avec les associations faîtières de communes. Cette affirmation fait l'économie de certains éléments contextuels. S'il est vrai que les représentants des associations faîtières ont participé tant aux groupes de travail mis en place qu'au comité de pilotage, le contenu final de l'avant-projet ne leur a jamais été soumis. Cela est d'autant plus important à souligner qu'aucune des propositions ayant conduit aux levées de bouclier durant la consultation¹ n'est provenue des groupes de travail. Autrement dit, ces propositions « litigieuses » ont été ajoutées par les services de l'Etat, en fin de processus, et ne sont en aucun cas le fruit d'une démarche participative. Si l'Etat est bien évidemment souverain de soumettre à consultation l'avant-projet de son choix, il lui revient également d'assumer politiquement ce choix. En

¹ A savoir notamment les taux d'activité minimum, les formations obligatoires ou la limitation du nombre de membres dans les associations de communes.

procédant de la sorte, l'Etat s'est malheureusement exposé dès le début de la consultation à la méfiance des communes, en raison du manque de clarté quant à la genèse des propositions de l'avant-projet. La consultation aurait certainement connu un tout autre sort si l'Etat s'en était tenu aux recommandations des groupes de travail et du comité de pilotage.

Une modernisation bienvenue

Par son objectif de modernisation, l'avant-projet contient plusieurs clarifications et évolutions bienvenues, en particulier concernant le fonctionnement et les compétences du Conseil. Ces mesures permettront d'apaiser les relations entre le Conseil et la Municipalité, conformément aux demandes récurrentes du terrain. De plus, bien qu'elle s'oppose à ce que leur contenu soit fixé par l'Etat, l'ADCV soutient l'introduction de nouveaux outils, comme le programme de législature ou le plan financier. Nous considérons en effet que la planification politique est l'expression logique de l'autonomie communale. Les communes doivent continuer d'être et renforcer leur rôle en tant que partenaires des politiques publiques. **Cela étant, il existe une différence fondamentale entre l'introduction de nouveaux outils de planification et la définition d'un contenu obligatoire par l'Etat.** Cette même logique s'applique au domaine des finances communales, dont les nouvelles dispositions consacrent pour la plupart des évolutions utiles, malheureusement reléguées au second plan pour les raisons évoquées ci-dessous. En d'autres termes, les critiques de l'ADCV sur les ingérences de l'Etat ne sont pas synonymes d'immobilisme, mais bien au contraire d'une volonté de modernisation dans le respect de l'autonomie communale. En témoignent les nombreuses propositions que nous formulons dans le cadre de notre prise de position.

La fusion en fil rouge ou le sacrifice des petites communes

Au gré des séances d'information, les représentants de l'Etat n'ont eu de cesse d'affirmer que l'avant-projet de Loi sur les communes n'avait aucunement pour objectif de pousser les communes à la fusion. Ces affirmations ont provoqué des réactions tantôt amusées tantôt incrédules de la part des élus. Quelle autre conclusion pourrait-on tirer lorsque le premier paragraphe du rapport explicatif insinue que « le canton de Vaud comprend (encore) 300 communes » ? **Cette impression de « fusionnite aiguë » transparait dans l'ensemble de l'avant-projet.** Outre les restrictions à la liberté d'organisation des communes – même en l'absence de tout dysfonctionnement –, ajoutons la mention obligatoire des opportunités de fusion dans le rapport de gestion². A nouveau, l'Etat est souverain et reste bien évidemment libre de proposer une politique de fusion plus stricte. Cela étant, il doit dans ce cas assumer cette orientation, afin qu'elle puisse être débattue de manière transparente. Au final, il eût été plus honnête pour l'Etat d'affirmer son intention de faire disparaître les communes de moins de 1'000 habitants à l'horizon 2040. **De fait, les taux d'activité minimum exigés pour certaines fonctions communales et la nouvelle approche de l'intercommunalité reviennent à condamner les petites communes vaudoises à la disparition, ce qui n'est pas tolérable.** Comme nous l'avons déjà souligné, la question des fusions, faute d'avoir été portée et assumée politiquement, a constitué un véritable « éléphant dans la pièce » tout au long de la consultation et couvert toutes les propositions, mêmes les plus intéressantes, d'un voile de méfiance. Des propositions créatives et non contraignantes en lien avec les fusions auraient cependant été bienvenues, comme le recours à la fédération de communes ou des incitatifs financiers.

Des communes à deux vitesses et une approche incohérente de l'intercommunalité

Dans le cadre de la présente révision, l'Etat a indiqué que la nouvelle loi ne devait pas instaurer des communes à deux vitesses. L'ADCV souscrit pleinement à ce principe. En tant qu'échelon institutionnel et autorité, il ne

² Rappelons à cet égard qu'il existe une Loi sur les fusions de communes (LFusCom), laquelle ne fait l'objet d'aucune modification dans le présent avant-projet.

saurait y avoir des communes d'un côté et des demi-communes de l'autre. Chaque commune, quelle que soit sa taille, est détentrice d'une même autorité publique et autonomie décisionnelle. **Pourtant, en restreignant la liberté de collaboration des communes, l'avant-projet établirait dans les faits des communes à deux vitesses ;** d'un côté, des demi-communes fonctionnant par pôles administratifs et contrats de droit administratif, sortes de coquilles vidées de leur substance jusqu'à ce que fusion s'en suive, de l'autre des communes « complètes » autorisées à définir leur fonctionnement et à collaborer par voie d'associations intercommunales. Plutôt que de professionnaliser les petites communes comme il prétend le faire, l'avant-projet les incite à déléguer la totalité de leurs fonctions essentielles à des pôles administratifs – alors qu'il exige des associations de communes qu'elles disposent de leur propre administration. Cette approche incohérente de l'intercommunalité institutionnaliserait des communes à deux vitesses et irait à l'encontre des objectifs annoncés. De plus, cette stratégie a conduit à ignorer les vraies attentes des communes en lien avec l'intercommunalité, à savoir une demande de transparence et de pilotage financier, que l'avant-projet ne traite qu'à la marge.

Une mutation du rôle de l'Etat

L'avant-projet instaure non pas une précision ou évolution du rôle de l'Etat, mais bien une mutation de ce dernier, en ce sens que le rôle de l'Etat vis-à-vis des communes change de nature. Pour rappel, l'art. 140 de la constitution vaudoise dispose que « *Les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat, qui veille à ce que leurs activités soient conformes à la loi* ». En d'autres termes, la surveillance de l'Etat sur les communes est limitée à un contrôle en légalité. Cela n'est pas contesté dans le rapport explicatif, lequel précise concernant l'art. 117 AP-LC : « *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. [...] [Cet article] 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* ». L'avant-projet respecte-t-il seulement ce principe ? Par opportunité, l'on entend la marge de manœuvre ou l'espace de liberté de la commune qui subsiste une fois que le cadre légal a été respecté. L'opportunité est donc de nature politique, par opposition à la légalité. Rappelons également que l'art. 139 al. 1 let. b Cst-VD prévoit que les communes disposent d'autonomie dans l'administration de la commune. **Compte tenu de ce qui précède, il semble légitime de se demander si certaines des dispositions contenues dans l'avant-projet sont conformes au principe d'autonomie communale et donc à la constitution vaudoise.** En effet, outre les dispositions s'ingérant dans le fonctionnement de l'administration communale, comme les taux d'activité ou formations obligatoires, certaines dispositions relèvent d'un contrôle en opportunité (art. 5 al. 2, 105 al. 4 et 110 al. 2 AP-LC, notamment). Comme nous l'avons déjà souligné, l'avant-projet aurait dû définir un cadre, comme toute loi institutionnelle, et non s'immiscer dans le fonctionnement des communes.

Finances communales

L'ADCV est favorable à la mise en œuvre d'une loi sur les finances communales. De fait, les dispositions existantes, en particulier le Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom), manquent de clarté et ne permettent pas de répondre aux enjeux actuels. Nous estimons cependant que les dispositions financières contenues dans l'avant-projet auraient dû faire l'objet d'une loi spéciale sur les finances communales et d'une consultation distincte. **En ce sens, si les priorités politiques et l'agenda en lien avec la nouvelle Loi sur les communes devaient changer suite à la consultation, l'ADCV propose de séparer l'avant-projet et de privilégier une loi spéciale sur les finances communales. Bien évidemment, cette loi spéciale devrait être remise en consultation, accompagnée de son règlement.**

Concernant le chapitre sur les finances contenu dans l'avant-projet, nous formulons les remarques générales suivantes :

- **Délégations excessives** : nous regrettons les délégations systématiques de compétences, empêchant les communes de prendre position sur des règles qui auront pourtant un impact significatif sur leur fonctionnement et octroient un pouvoir excessif à l'Etat. En effet, le Conseil d'Etat ou le Département seraient compétents pour définir par voie de règlement ou de directives les règles applicables aux éléments suivants : le plan financier (art. 138 al. 3), le budget et les comptes (art. 140 al. 1, 140 al. 2, 149 al. 1, 149 al. 2, 150 al. 1, 153 al. 2), le seuil de compétence de la municipalité (art. 143 al. 1), la limite d'activation (art. 146 al. 3) ou encore le système de contrôle interne (art. 154 al. 2).
- **Ingérence dans le travail des bourses communales** : en lien avec nos remarques concernant la mutation du rôle de l'Etat et les délégations de compétences, nous remarquons une volonté d'ingérence de l'Etat dans le travail des bourses communales. Nous nous inquiétons en particulier de la possibilité pour le Département d'édicter des directives techniques (art. 156 al. 2 et 3), respectivement pour le Conseil d'Etat de réglementer **dans le moindre détail** la tenue de la comptabilité (art. 153 al. 2). Ces dispositions risquent de restreindre considérablement la marge de manœuvre des bourses communales. Cela étant dit, nous ne sommes sur le principe pas opposés à ce que le Département adopte un nouveau rôle de conseil (art. 156 al. 1), tant que celui-ci s'exerce dans le respect de l'autonomie communale et en coordination avec les parties prenantes (ADCV, ACVBC, etc.).
- **Charge de travail** : la mise en place du nouveau modèle comptable harmonisé MCH2 engendre actuellement une charge de travail considérable pour les boursier-ères et Municipalités. Or l'avant-projet comprend de nouveaux outils qui, bien qu'utiles et soutenus par l'ADCV, demanderont des ressources et du temps pour leur mise en œuvre. Il est donc indispensable que les dispositions transitoires échelonnent dans le temps leur déploiement, afin de préserver les ressources des petites communes.

L'ADCV demande par ailleurs que lui soient soumises pour consultation toutes les futures dispositions d'application qui seraient définies par le Conseil d'Etat ou le Département dans le domaine des finances communales.

QUESTIONNAIRE DE CONSULTATION SUR L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LES COMMUNES

QUESTIONS INSTITUTIONNELLES GENERALES

Répartition des compétences

1.	Etes-vous d'accord avec la répartition des compétences entre le conseil communal ou général et la municipalité telle que prévue par le projet de loi ? Art. 30 P-LC	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : Sous réserve des remarques ci-dessous, l'ADCV est favorable à cette clarification de la répartition des compétences, laquelle tient compte de la pratique du terrain et apportera davantage de sécurité juridique : - Suppression des art. 4 al. 1 ch. 8 et 11 LC (autorisation de plaider, respectivement d'accepter des legs et donations) : nous relevons que la quasi-totalité des communes octroient une autorisation générale à leur Municipalité en la matière et qu'il est au demeurant logique que ces compétences de « gestion » reviennent à la Municipalité. Notons encore que le Conseil reste dans tous les cas compétent pour les affaires immobilières (art. 30 al. 1 let. i AP-LC). - Suppression de l'art. 4 al. 1 ch. 12 (reconstructions, nouvelles constructions et démolition de bâtiments) : cette clarification apportera davantage de sécurité juridique, étant précisé qu'elle ne modifie en rien les compétences financières du Conseil. - Modification de l'art. 30 al. 1 let. a AP-LC : nous proposons de conserver la formulation du droit actuel à savoir "<i>adopter des règlements, sous réserve de ceux que le conseil a laissés dans la compétence de la municipalité</i>" (art. 4 al. 1 ch. 13 LC). Cette disposition fournit en effet une base légale à la délégation et conserve tout son sens en lien avec la répartition des compétences. Impact sur les petites et moyennes communes : -	

Suspension et révocation des élus

2.	Les motifs pouvant conduire à la suspension ou à la révocation des élus vous semblent-ils pertinents ? Art. 127 et 128 P-LC	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
----	--	---

	Commentaire : Les motifs retenus pouvant conduire à la suspension ou à la révocation des élus nous semblent pertinents et sont essentiellement des clarifications des motifs prévus par le droit actuel. Il importe de souligner qu'une suspension ou révocation continuera à n'être possible que sur requête de la Municipalité ou du Conseil (et non d'office par le Conseil d'Etat), ce qui est indispensable pour éviter toute ingérence. Il convient ici d'établir un lien avec l'enquête administrative, laquelle peut être ouverte d'office (art. 125 AP-LC). Ainsi, en cas de dysfonctionnements consécutifs au comportement d'un élu municipal, le Préfet pourra procéder à une enquête administrative et adresser ses conclusions à la commune. Cela étant, le Conseil et la Municipalité resteront seuls compétents pour requérir la suspension ou la révocation de l'élue en question sur la base de ces informations. Selon le rapport explicatif, l'avant-projet rendra possible les demandes croisées de suspension et de révocation, ce qui n'est pas le cas actuellement ; un Conseil communal pourrait ainsi demander la suspension ou la révocation d'un Municipal et vice versa. <u>L'ADCV est opposée à de telles demandes croisées, en raison du risque de conflits et de politisation qu'elles représentent.</u> Seule l'autorité concernée devrait pouvoir demander la suspension ou la révocation de l'un de ses membres. Impact sur les petites et moyennes communes : -
--	---

Rôle des préfets

3.	Pensez-vous que le projet de loi octroie les outils adéquats aux préfets pour mener à bien leur mission d'accompagnement et de surveillance des autorités communales ? Art. 123 ss P-LC	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : Les missions générales des Préfets fixées par l'art. 123 AP-LC restent semblables au droit actuel, cet article clarifiant uniquement leurs missions. Nous formulons cependant une forte réserve concernant le rôle des Préfets en lien avec les nouvelles Assemblées régionales (art. 81 et 82 AP-LC). A moins que leurs tâches et prérogatives soient mieux définies, <u>l'ADCV n'est pas favorable à l'instauration de telles Assemblées régionales.</u> En particulier, nous nous opposons à ce que ces Assemblées doivent être consultées lors de la création de nouvelles associations intercommunales ou structures intercommunales (art. 82 al. 2 AP-LC). Il s'agit là d'une complexification des procédures intercommunales, que l'avant-projet prétend pourtant alléger, ainsi que d'une immixtion dans la liberté de collaboration des communes. Concernant les bons offices, l'art. 124 AP-LC prévoit que le Préfet peut désormais participer aux séances de Municipalité, afin d'aider à la résolution amiable des conflits au sein de l'autorité. Il n'est pas anodin que celui-ci participe aux séances de Municipalité, de sorte qu'il semble nécessaire de préciser les modalités d'une telle participation. Au sujet des visites de communes, nous demandons que la liste des éléments devant faire l'objet d'un contrôle par le Préfet soit définie dans la loi et non laissée à la discrétion du Département (art. 126 al. 2 AP-LC). Nous renvoyons à nos commentaires par articles pour les autres compétences du Préfet contenues dans l'avant-projet.	

	Impact sur les petites et moyennes communes : -
--	---

Enquête administrative

4.	La procédure de conduite et de suivi d'une enquête administrative vous apparaît-elle adéquate ? Art. 125 P-LC	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : L'avant-projet reprend le régime de l'enquête administrative du droit actuel (art. 141 al. 4 LC) en y apportant une clarification bienvenue de la procédure applicable, ce qui permettra d'en garantir la sécurité juridique. Il est en particulier précisé que toute mesure de surveillance doit nécessairement être précédée par une enquête administrative (art. 125 al. 2 AP-LC). L'avant-projet introduit ainsi un échelonnement clair des mesures de surveillance, conformément au principe de proportionnalité. Il est prévu que le rapport soit rendu public, ce qui est une simple reprise de la Loi sur l'information, étant précisé que le contenu pourra être caviardé pour protéger la personnalité des personnes concernées. Impact sur les petites et moyennes communes : -	

Publications sur internet et pilier public

5.	A. Faut-il rendre obligatoire la publication de certains documents sur internet par les communes ? Art. 7 P-LC	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	B. Le cas échéant, faut-il permettre aux communes qui le souhaitent de renoncer au pilier public traditionnel ? Art. 7 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☒ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : Toutes les communes vaudoises disposent aujourd'hui d'un site internet. L'obligation de publier certains documents sur internet va dans le sens d'une transparence accrue et permet de favoriser la confiance du citoyen en ses autorités communales. De plus, cette obligation de publication correspond à une simple application des principes de la Loi sur l'information qui oblige les autorités à adopter une démarche proactive d'information des citoyens (art. 3 LInfo). <u>Cela étant, l'ADCV considère que les documents listés</u>	

par l'avant-projet sont excessifs et vont au-delà de l'information utile du citoyen (voir nos propositions ci-dessous). Concernant la renonciation au pilier public traditionnel, l'ADCV n'y est pas opposée par principe, mais cette proposition présente deux problèmes principaux :

- 1) L'avant-projet dispose que le pilier public numérique fera foi dans tous les cas, à savoir même si la commune conserve le pilier public traditionnel. Il est donc indispensable de définir les principes applicables à la preuve numérique de la publication. En particulier, que se passe-t-il en cas d'indisponibilité du site internet ? Comment conserver la preuve de la publication ? Le pilier public traditionnel, aussi peu moderne soit-il, a l'avantage de la clarté et de la sécurité juridique. Il n'est pas certain que l'instauration d'un véritable pilier public numérique soit faisable en l'absence d'une plateforme unifiée de cyberadministration. Pour cette raison principalement, l'ADCV propose de conserver pour l'instant la foi publique du pilier public traditionnel.
- 2) Les citoyens non connectés, en particulier les personnes âgées, risquent de ne plus avoir accès aux informations.

Concernant la liste des documents dont la publication serait obligatoire, l'ADCV propose de tracer les lettres suivantes :

- Lettre c : la publication du règlement de fonctionnement de la Municipalité risque davantage de créer des problèmes supplémentaires en permettant à tout un chacun de s'immiscer dans le fonctionnement de la Municipalité.
- Lettre d : la publication systématique et régulière des décisions prises par la Municipalité représente une surcharge de travail pour les petites communes, sans que la plus-value ne soit évidente, ce d'autant plus que le ou la secrétaire municipal-e devra prendre du temps pour définir ce qui est public ou non.
- Lettre h : cette lettre est conditionnée à la foi publique du pilier public numérique (voir ci-dessus). Dans la mesure où l'ADCV propose de maintenir la foi publique du pilier public traditionnel, nous proposons de tracer la publication obligatoire sur internet des actes pour lesquels une disposition légale prévoit un affichage au pilier public. Il doit également être souligné que la publication obligatoire de certains actes sur internet risque de conduire à une systématisation des recours déposés par certaines organisations, ce qui constitue une préoccupation d'un nombre croissant de communes.

Nous proposons encore de clarifier la lettre g, en y ajoutant « [...], après la séance de Conseil ». En effet, les rapports de commissions n'ont pas à être rendus publics avant la séance de Conseil concernée.

Impact sur les petites et moyennes communes :

La publication régulière de certains documents, en particulier des décisions municipales, conduirait à une surcharge administrative inutile pour les petites communes et à un risque accru de recours.

CONSEIL COMMUNAL OU GENERAL

Récusation et transparence

6.	A. Êtes-vous d'accord de supprimer l'obligation des conseillers de se récuser lorsqu'ils délibèrent de questions d'ordre politique, et non de nature administrative ?	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	B. Pour davantage de transparence, faut-il prévoir que tous les conseils communaux et généraux doivent se doter d'un registre des intérêts (dont ils déterminent librement le seuil d'exigences) ? Art. 43 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☒ Non ☐ Sans avis
	C. Faut-il rendre les registres des intérêts obligatoires pour les membres des municipalités ? Pas de changement dans le projet de loi	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	D. Faut-il conserver le vote à bulletin secret ? Pas de changement dans le projet de loi (cf. art. 73 al. 5 P-LC)	☒ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : A) <u>L'ADCV n'est pas opposée à la suppression de l'obligation des conseillers de se récuser en présence d'objets politiques.</u> Cela étant, nous considérons que l'art. 40j LC devrait être adapté et conservé. A tout le moins, il conviendrait de prévoir un renvoi vers la LPA-VD, afin qu'il soit clair que les conseillers communaux et généraux sont soumis aux règles usuelles de récusation en présence d'actes administratifs (en particulier en matière d'aménagement du territoire). De plus, la récusation est une notion juridique. Il n'est donc pas certain qu'il soit possible de soustraire de son champ d'application ce qui relève du « politique ». Si une telle orientation est retenue, il conviendrait de définir dans l'article ce qui relève du politique, respectivement de l'administratif. B) Cela doit rester une possibilité pour les communes, comme dans le droit actuel, et non une obligation (art. 40j al. 4 LC). Une telle obligation apparaît comme disproportionnée pour les petites communes, voire ingérable pour les communes disposant d'un Conseil général – où le tournus des conseillers peut être important. Il serait préférable, comme souligné au point précédent, de maintenir une disposition concernant la récusation des conseillers, afin que les règles en la matière soient claires pour ces derniers. Si une telle obligation est néanmoins retenue dans le projet de loi, il est exclu que la publication sur internet de ce document soit rendue obligatoire – cela afin de protéger la sphère privée des élus. C) Afin de garantir la transparence des intérêts personnels et la collégialité des débats de Municipalité, il semble opportun que chaque Municipalité dispose d'un registre des intérêts.	

	D) L'ADCV est favorable à la conservation du vote à bulletin secret. Ce type de vote revêt un intérêt particulier dans les petites et moyennes communes, en présence de sujets sensibles, comme des nominations ou sanctions. En présence de tels sujets, il permet à chaque conseiller d'exprimer sa réelle volonté, sans pression liée à des considérations personnelles ou relationnelles. Impact sur les petites et moyennes communes : L'introduction d'un registre des intérêts obligatoire des conseillers communaux et généraux aurait un impact sur les petites communes, en particulier celles disposant d'un Conseil général. En effet, le secrétariat du conseil (ou municipal), devrait tenir à jour un registre, à chaque entrée ou sortie de conseillers, et cela sans réelle plus-value.
--	--

Droit à l'information des conseillers

7.	Les règles relatives au droit à l'information des conseillers communaux et généraux vous semblent-elles suffisantes, notamment au regard de la loi sur l'information ? Pas de changement majeur dans le projet de loi (cf. art. 41 et 53 P-LC)	☒ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : Les règles relatives au droit à l'information des conseillers communaux et généraux contenues dans l'avant-projet reprennent en grande partie le droit actuel et nous paraissent suffisantes. Ces règles doivent permettre aux conseillers d'exercer leur mandat politique de manière adéquate et non de leur offrir un accès illimité aux informations, au risque de favoriser la cogestion. En ce sens, l'ADCV salue les nouvelles dispositions selon lesquelles les informations doivent être demandées à la Municipalité, respectivement qu'une autorisation doit être demandée à cette dernière avant de s'adresser à un collaborateur communal (art. 40 al. 1 et 4 AP-LC). Nous soutenons également la modification proposée établissant les mêmes motifs de refus pour les commissions de gestion et des finances que pour les membres du conseil, en particulier pour les documents couverts par le secret (art. 53 al. 4 AP-LC). Cette nouvelle approche constitue un bon compromis et réduira, également grâce aux clarifications présentées ci-dessus, le potentiel de tensions entre les membres des commissions et la Municipalité. Impact sur les petites et moyennes communes : -	

Quorum

8.	Etes-vous favorable à ce que l'atteinte du quorum par le conseil communal ou général soit uniquement vérifiée en début de séance, de telle sorte qu'aucune interruption ne puisse être causée par le départ ou l'absence de conseillers en cours de séance ? Art. 67 P-LC	☒ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
----	--	--

	Commentaire : L'ADCV est favorable à ce que la condition du quorum soit vérifiée uniquement en début de séance, cela afin d'éviter des situations de blocage consécutives à des manœuvres politiques. Cette question a d'ailleurs été tranchée par le Tribunal fédéral, lequel a jugé qu'une action concertée de conseillers consistant à quitter la salle pour empêcher un vote relevait de l'abus de droit manifeste (TF, 1C_224/2023, 1C_8/2024 du 16 janvier 2025, c. 9.2).
--	--

Commission de recours en matière d'impôts communaux

9.	Etes-vous d'accord avec la suppression de la commission de recours en matière d'impôts communaux et son remplacement par une procédure de réclamation auprès de l'autorité qui a rendu la décision (modification de la loi sur les impôts communaux)? Art. 45 ss P-LICom	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : L'ADCV est plutôt favorable à la suppression de cette commission. Il fait sens que ce soit l'autorité qui ait rendu la décision qui statue sur la réclamation. Cela étant, s'il est vrai que ces commissions manquent souvent des ressources adéquates pour traiter les recours qui leur sont adressés, il n'est pas évident que les Municipalités soient nécessairement mieux dotées. Il est donc probable que les Municipalités ou leurs collaborateurs continuent de recourir tout autant à des experts externes. Néanmoins, il convient de relativiser la charge que représentent ces recours pour les communes, puisqu'ils restent peu courants en pratique – sous réserve de cas particuliers. De plus, nous soutenons bien évidemment la possibilité pour le service ou le collaborateur ayant reçu la délégation de pouvoirs de statuer sur la réclamation (art. 21 AP-LC). Impact sur les petites et moyennes communes : Les petites et moyennes communes ne disposent souvent pas des compétences juridiques au sein de la Municipalité ou de l'administration communale pour statuer sur une réclamation en matière fiscale. Elles devront donc recourir à des experts externes. Cela étant, l'impact d'une éventuelle suppression de la commission resterait faible en pratique au vu de la rareté de tels recours.	

MUNICIPALITE

Programme de législature

10.	Etes-vous favorable à ce que toutes les municipalités vaudoises élaborent un programme de législature et une planification financière (dont la teneur variera en fonction de la taille de la commune) lors de chaque début de législature ? Art. 14 et 144 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☒ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
-----	--	--

Commentaire :

Programme de législature (art. 14 AP-LC) :

L'ADCV est favorable à ce que toutes les Municipalités disposent d'un tel programme, mais non à ce que l'Etat en fixe le contenu de manière obligatoire. Notre Association estime que l'autonomie et la responsabilité communales vont de pair. L'autonomie communale est un espace de liberté qui n'a de sens que s'il est investi. Autrement dit, si une Municipalité souhaite revendiquer son autonomie, elle doit nécessairement adopter une vision et définir les projets qu'elle souhaite porter durant la législature. Bien évidemment, une telle vision variera en fonction de la taille et de la réalité de chaque commune. Ainsi, dans une petite commune, cette planification peut se limiter à de simples travaux d'entretien ou à des actions de bon sens. Il ne s'agit pas de développer des concepts abstraits ou politiques publiques détachés de la réalité locale, mais bien de délimiter les projets, aussi simples soient-ils, que la Municipalité souhaite conduire. A nouveau, chaque Municipalité doit s'approprier son autonomie et déployer une action communale.

Bien que favorable au principe d'une telle planification, notre Association s'oppose fermement au caractère obligatoire de son contenu et à ce que l'Etat en fixe le contenu minimal. Ce dernier n'a de toute évidence aucune légitimité à fixer et encore moins contrôler le contenu de la planification politique des communes – ce qui n'exclut évidemment pas de proposer des modèles et bonnes pratiques aux communes. En particulier, il est inacceptable que le département entende forcer les communes de moins de 3'000 habitants à examiner dans quelle mesure une fusion pourrait être envisagée dans leur programme de législature (p. 8 du rapport). La lecture de ces lignes du rapport suffit à se convaincre du risque de confier à l'administration le pouvoir de définir le contenu minimal d'un tel document.

Plan financier (art. 138 AP-LC) :

L'ADCV y est favorable sur le principe, pour les mêmes raisons évoquées ci-dessus. Par contre, nous sommes opposés à ce que le Conseil d'Etat puisse fixer de manière discrétionnaire la fréquence de mise à jour et le contenu, par voie réglementaire (art. 138 al 3 AP-LC). Le rapport explicatif mentionnant une mise à jour annuelle, un tel plan financier ne semble pas réaliste pour les petites communes. En effet, cela aurait pour conséquence de déconnecter le plan financier du programme de législature, puisque le premier serait glissant sur 5 ans tandis que le second serait basé sur la législature en cours. Si l'introduction du plan financier est retenue, sa mise à jour annuelle ne devrait pas être obligatoire pour les petites communes et uniquement calquée sur la durée de la législature. Cette remarque s'applique également au plan des investissements (art. 144 AP-LC). Il conviendra également de retenir des règles de présentation et un contenu adaptés à leur réalité. De plus, le délai fixé au 31 décembre pour l'adoption du plan est trop court pour permettre de chiffrer correctement les projets et devrait être d'une année, à savoir au 30 juin de l'année suivante.

Impact sur les petites et moyennes communes :

La mise à jour annuelle du plan financier et du plan des investissements aurait un impact conséquent sur la charge de travail des bourses communales des petites et moyennes communes, respectivement sur les élus municipaux en charge des finances.

Propositions :

Notre Association formule les propositions suivantes :

	1) <u>Programme de législature</u> : reformuler la disposition en ce sens que chaque Municipalité doit disposer d'un programme de législature dont elle définit librement le contenu, à savoir sans contenu minimal fixé par l'Etat. 2) <u>Plan financier et plan des investissements</u> : calquer ces plans sur la durée de la législature – et donc le programme de législature – et enlever toute obligation de mise à jour annuelle pour les petites et moyennes communes.
--	---

Formation

11.	A. Le projet de loi prévoit que le Conseil d'Etat puisse fixer un niveau de formation minimum pour certains cadres de l'administration communale comme les secrétaires municipaux et les personnes responsables de la bourse communale, étant précisé que les formations seraient financées par le Canton. Etes-vous favorable avec ce principe ? Art. 25 et 35 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☒ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	B. Une formation minimale pour les conseillères municipales et les conseillers municipaux devrait-elle être mise sur pied et rendue obligatoire ? Pas de changement dans le projet de loi	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☒ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : L'ADCV est favorable aux formations, mais non à leur caractère obligatoire. A) L'engagement du personnel communal relève de l'autonomie de chaque commune. <u>L'ADCV s'oppose donc à l'introduction de formations minimales obligatoires pour les collaborateurs communaux.</u> Notre Association serait néanmoins favorable à des formations optionnelles couvrant le cahier des charges et le rôle institutionnel, auxquelles pourraient s'inscrire les nouveaux secrétaires municipaux et boursiers. Nous encourageons également l'Etat à soutenir les formations proposées par les associations de professionnels communaux (formation par les pairs). En ce sens, il serait intéressant d'inscrire dans la loi que l'Etat encourage la formation continue des collaborateurs communaux. B) <u>L'ADCV s'oppose fermement à l'introduction de formations obligatoires pour les conseillers municipaux.</u> Le principe selon lequel l'Etat s'arrogerait le droit de former à titre obligatoire les élus municipaux présente à notre sens un risque institutionnel important et un dangereux précédent. Les élus municipaux ont pris une responsabilité en se présentant à cette fonction et doivent l'assumer, notamment en comblant leurs éventuelles lacunes et en s'appropriant leur dicastère. Aucune formation que l'Etat dispenserait ne permettra de remplacer cet apprentissage « sur le tas ». De plus, une telle obligation ne semble pas propice à susciter des vocations, bien au contraire. Notre Association salue cependant les offres de cours optionnels proposés actuellement pour les nouveaux élus, couvrant principalement le fonctionnement communal et les relations institutionnelles. Impact sur les petites et moyennes communes :	

	L'introduction d'un niveau de formation minimum obligatoire aurait un impact important sur les petites et moyennes communes et risquerait de compliquer davantage encore le recrutement de secrétaires municipaux et de boursiers.
--	--

Administration

12.	A. Etes-vous d'accord avec le principe d'un taux d'activité minimum pour i. les secrétaires municipaux ? Art. 25 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☒ Non ☐ Sans avis
	ii. les personnes responsables de la bourse communale ? Art. 26 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☒ Non ☐ Sans avis
	iii. les personnes responsables du service de l'urbanisme ? Art. 27 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☒ Non ☐ Sans avis
	B. Cette règle devrait-elle s'appliquer à d'autres collaborateurs communaux ?	☐ Responsable du contrôle des habitants ☐ Responsable du service informatique ☐ Autres ☒ Non ☐ Sans avis
	C. Quel devrait être ce taux d'activité minimum ?	☐ 50% ☐ 40% ☐ 30% ☐ Fixé par le département selon la taille de la commune ☒ Autre : Aucun
	D. Cas échéant, jugez-vous pertinent que les communes puissent déroger au principe du taux d'activité minimum énoncé ci-dessus en se regroupant au sein d'un pôle administratif de compétences ? Art. 83 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☒ Sans avis
	Commentaire : <u>L'ADCV s'oppose à l'introduction de tout taux d'activité minimum au sein des administrations communales, ainsi qu'à la création obligatoire d'un « service de l'urbanisme ».</u> En particulier, il n'est pas acceptable que l'Etat intervienne de la sorte dans le fonctionnement des communes de manière indiscriminée. En	

application du cadre constitutionnel, une telle mesure ne devrait être possible que s'il existe au sein d'une commune donnée des dysfonctionnements effectifs et constatés en raison d'une disponibilité insuffisante de collaborateurs communaux (rôle de surveillance de l'Etat). Il s'agit par ailleurs d'une mesure visant de toute évidence à forcer les petites communes à fusionner en rendant leur fonctionnement impossible en-dehors d'une collaboration intercommunale, en l'occurrence le pôle administratif (antichambre de la fusion). Cette mesure conduirait nécessairement à l'instauration de communes à deux vitesses. Nous sommes particulièrement interloqués par la proposition d'instaurer un service de l'urbanisme et un taux minimum d'activité pour son responsable, laquelle semble détachée de toute réalité. En effet, il est rare que des communes de moins de 2'000, voire 3'000 habitants, disposent de leur propre service technique. Ainsi, la majorité des communes se sont organisées sous la forme de bureaux techniques intercommunaux ou en mandatant des bureaux privés. Bien que la complexité de la police des constructions et de l'aménagement du territoire soit croissante, les communes parviennent à remplir leur tâches, sans que des carences n'aient été constatées.

La cohérence nous oblige cependant à reconnaître la validité de certains arguments formulés dans le rapport explicatif. En particulier, la commune ne constitue plus en 2025 – du moins plus de la même manière – une communauté de destins. Chaque commune doit pouvoir garantir à ses habitant-e-s une disponibilité et une efficacité raisonnable dans la fourniture de ses prestations. De plus, les communes doivent constituer des partenaires crédibles des politiques publiques, dont elles assurent la réalisation au niveau local, et des institutions fiables. En ce sens, l'enjeu n'est pas tant celui de la professionnalisation des communes – devrait-on comprendre qu'elles agissent aujourd'hui de manière non professionnelle ? – que la capacité de chaque commune d'accomplir ses tâches et d'être une interlocutrice crédible, respectivement de s'en donner les moyens. Pour ce faire, chaque commune a la responsabilité de disposer d'une organisation interne adéquate et d'octroyer les ressources nécessaires à ses collaborateurs. Cette réflexion rejoint nos commentaires concernant le programme de législation. Pour atteindre cet objectif, l'ADCV formule ci-dessous une proposition respectueuse de l'autonomie communale.

Impact sur les petites et moyennes communes :

L'introduction de taux d'activité minimum conduirait de fait à condamner à la disparition les communes de moins de 500 habitants. Ces communes seraient transformées en coquilles vides, dépossédées de leurs principaux collaborateurs et forcées de se regrouper en pôles administratifs.

Proposition :

En lieu et place de taux d'activité minimum, l'ADCV propose l'introduction d'une disposition rendant obligatoire l'inscription des tâches de chaque collaborateur dans un cahier des charges (à l'instar du droit fribourgeois, art. 72 LCO). Grâce à cette solution, chaque Municipalité devra définir précisément les tâches de ses collaborateurs, en particulier le secrétaire municipal et le boursier, et se poser la question des ressources dont ils disposeront pour les accomplir (taux d'activité suffisant notamment).

COLLABORATIONS INTERCOMMUNALES

Ententes intercommunales

13.	Etes-vous favorable à la suppression des ententes intercommunales au profit des autres formes de collaboration intercommunale (contrat de droit administratif et associations intercommunales) ?	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☒ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
Commentaire : <u>L'ADCV est plutôt défavorable à la suppression des ententes intercommunales et propose de maintenir ce mode de collaboration flexible.</u> Suite à une analyse détaillée des ententes intercommunales existantes, nous craignons en effet que leur suppression soit contreproductive. Rappelons que les ententes ne disposent pas de la personnalité juridique, de sorte que les compétences, droits et obligations restent exclusivement en mains des communes. L'entente est donc une forme de collaboration flexible et légère, qui est adéquate pour la mise en commun de certaines tâches, en particulier lorsque les investissements et flux financiers sont limités. A l'inverse, l'entente est peu adaptée aux collaborations importantes, réunissant de nombreuses communes et portant sur des flux financiers majeurs. L'ADCV n'est pas opposée à ce qu'un meilleur cadrage soit prévu pour cette seconde hypothèse et formule deux propositions en ce sens. <u>Analyse des ententes :</u> Les ententes existantes (155 en 2023, selon la liste fournie par l'Etat) se répartissent comme suit par domaine : eau et épuration (57%), déchets (10%), scolaire (10%), SDIS (9%), divers (14%). La taille médiane d'une entente est d'environ 3 communes. Seule une dizaine d'ententes réunissent plus de 10 communes. <u>Constats :</u> Nous constatons tout d'abord que les ententes fonctionnent globalement de manière satisfaisante et que leur suppression n'est pas demandée par les communes. Le motif invoqué par l'Etat est l'insécurité juridique liée à leur absence de personnalité juridique. Cela étant, la suppression des ententes semble contreproductive. En effet, la majorité des ententes ne se prêtent pas au contrat de droit administratif, lequel implique une délégation d'attributions à une autre Municipalité. Cette forme de collaboration n'est donc envisageable que si la collaboration porte sur la fourniture d'une prestation en mains d'une commune aux autres communes. A l'inverse, lorsque les communes souhaitent exercer en commun la tâche publique, le contrat de droit administratif est difficilement applicable. De plus, le contrat de droit administratif crée une relation prestataire-clients statique, où tout changement à la prestation doit se traduire par une modification contractuelle. Afin de conserver un contrôle sur la tâche publique (par exemple dans le domaine de l'eau), il s'ensuit qu'une part importante des communes préféreront transformer leurs ententes en associations intercommunales, ce d'autant plus que la grande majorité des ententes comptent peu de communes et ne seraient donc pas concernées par la limitation de la taille maximale des associations de communes (souhaitée par l'Etat et combattue par l'ADCV). Cette augmentation du nombre d'associations intercommunales conduirait à une surcharge administrative et une complexification des relations entre les communes. Plutôt que de libérer les communes du poids de l'intercommunalité comme le souhaite l'avant-projet, la suppression des ententes risquerait au contraire de l'alourdir.		

	Impact sur les petites et moyennes communes : La suppression des ententes intercommunales aurait un impact important sur les collaborations intercommunales des petites et moyennes communes, en particulier dans le domaine de l'eau et de l'épuration. En cas de recours aux contrats de droit administratif, la relation entre les communes concernées serait renversée, puisqu'une commune deviendrait prestataire, tandis que les autres seraient ses clientes. Propositions : Les ententes intercommunales ne disposant pas de la personnalité juridique, certains dysfonctionnements sont parfois constatés en pratique. Ainsi, certaines communes se sont endettées ou ont rendu des décisions au nom d'une entente, ce qui provoque une situation d'insécurité juridique évidente. La problématique principale concerne la tenue des comptes et d'éventuels engagements financiers en-dehors du cadre légal. Pour cette raison, l'ADCV formule les propositions suivantes : 1) <u>Clarification du statut juridique de l'entente</u> : définir de manière plus précise le statut juridique de l'entente intercommunale, dont les règles applicables à la représentation, ainsi qu'à la responsabilité des communes. 2) <u>Transparence et consolidation de la comptabilité de l'entente</u> : introduire en annexe des comptes annuels une communication concernant les ententes intercommunales dans lesquelles la commune est engagée et les engagements financiers. Dans la même logique de transparence, nous sommes également ouverts à ce que la comptabilité de l'entente soit consolidée dans les comptes de l'une des communes, ce qui éviterait que la comptabilité soit soustraite à toute surveillance.
--	---

Association de communes

14.	
	A. Êtes-vous favorable à l'idée de contenir la taille des associations intercommunales en limitant le nombre de communes pouvant en faire faire partie, étant précisé que l'association intercommunale pourrait alors privilégier la voie du contrat de droit administratif avec les communes tierces ? Art. 87 P-LC ☐ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☒ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : <u>L'ADCV s'oppose à l'introduction dans la loi de tout critère ayant pour effet de restreindre le droit d'une commune de rejoindre une association intercommunale.</u> Notre Association a procédé à une analyse des associations intercommunales, laquelle démontre que l'avant-projet se fonde sur des hypothèses erronées. <u>Analyse des associations intercommunales :</u> En analysant les 137 associations intercommunales (état en 2023), l'on constate que les associations non réglées par une loi spéciale sont principalement de deux types (60% du total des associations) : services industriels et scolaire/parascolaire. Parmi ces associations dont l'organisation est libre, seules 13 associations sur 97 comptent plus de 15 membres, et seules 6 plus de 20 membres. Toutes les associations

	de grande taille sont en fait des associations dont le périmètre est imposé par la loi, à savoir les ORPC et ARAS (découpées selon les districts). Constats : Comme le démontre notre analyse, les structures de grande taille sont presque toutes des associations dont le périmètre est imposé par le droit cantonal. Ainsi, les associations intercommunales relevant d'une liberté de collaboration des communes – non réglées par une loi spéciale – dépassent rarement les 15 membres. L'objectif de l'avant-projet d'améliorer la gouvernance des associations intercommunales par une restriction de la liberté de collaboration des communes ne correspond donc pas à la réalité. Cela est d'autant plus difficilement compréhensible que les associations dépendant d'une loi spéciale ne seraient pas concernées par les restrictions proposées – alors même qu'il s'agit des plus grandes associations. Comme ailleurs dans l'avant-projet, la proposition de l'Etat semble davantage avoir pour objectif de chicaner les petites communes, afin d'inciter les fusions. Certes, l'avant-projet prévoit des dérogations (art. 87 al. 2 AP-LC), mais nous refusons de soumettre les collaborations intercommunales à la discrétion de l'Etat. De fait, les plaintes des communes portant sur la gouvernance des associations intercommunales sont rarement liées au nombre de communes membres. Elle portent davantage sur un sentiment d'impuissance et de perte de contrôle sur les charges de ces associations. C'est donc une demande de transparence et de pilotage financier que les communes expriment, ce que l'avant-projet ignore en grande partie. L'ADCV formule une proposition en ce sens. En cas de restriction du nombre maximal de membres des associations de communes, il existe également une probabilité que les communes se réorganisent, non pas sur la base de contrats de droit administratif, mais en associations de droit privé (art. 60 ss CC). Cela n'est évidemment pas souhaitable et serait problématique sous l'angle du contrôle démocratique. Impact sur les petites et moyennes communes : De facto, les critères proposés (qu'il s'agisse d'un nombre de membres maximum ou d'une population minimale) reviennent à priver les communes de moins de 1'000 habitants, à savoir la moitié des communes vaudoises, de leur liberté de collaboration. Ces communes seraient réduites, par le jeu des contrats de droit administratif, au statut de simples clientes et non plus de partenaires. L'on voudrait créer deux classes de communes que l'on ne s'y prendrait pas autrement. L'ADCV s'oppose fermement à cette vision. De plus, le processus de « réduction » des associations intercommunales représenterait une charge de travail extrêmement importante pour les petites et moyennes communes. Proposition : L'ADCV formule une proposition visant à améliorer l'information des communes membres et le pilotage financier des associations intercommunales : 1) Transparence des décisions du Comité directeur : requérir des associations intercommunales qu'elles communiquent aux Municipalités de leurs communes membres les principales décisions du Comité directeur, notamment financières, après chacune de ses séances. Cette transparence est déjà pratiquée par plusieurs associations, à la satisfaction de leurs membres. Elle permet aux Municipalités des communes membres de réagir en amont et de se déterminer politiquement.
	B. Quel critère privilégieriez-vous pour restreindre la taille des associations (plusieurs choix possibles) : ☐ A ☐ B

	a. Un nombre maximal de communes par association intercommunale (p. ex 3, 5 ou 7) b. Fixer comme critère la population d'une commune (par exemple plus de 1'000 habitants) afin de pouvoir adhérer à une association intercommunale ? c. Fixer comme critère la part minimale de voix au conseil intercommunal dont doit disposer une commune (par exemple au minimum 10% des droits de vote) afin de pouvoir adhérer à une association intercommunale ? d. En plus de la part minimale du droit de vote, ne devrait-on pas imaginer un nombre de voix maximum (par exemple pas plus de 50%) que peut détenir une commune au sein de l'organe délibérant ? e. Autre(s) critère(s) ? (A indiquer dans le commentaire)	☐ C ☐ D ☐ E ☒ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : Voir notre réponse ci-dessus.	

Société régionale d'intérêt public

15.	Pensez-vous que la création d'une structure institutionnelle souple permettant d'inclure des entités privées dans la gestion de politiques publiques communales, notamment dans les domaines de l'accueil de jour ou la gestion des forêts, soit opportune ? Art. 105 ss P-LC	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : L'ADCV n'est pas opposée à cette nouvelle structure, mais interroge son intérêt pratique. Il semblerait qu'elle puisse répondre aux enjeux liés aux PPP, mais il reste à confirmer s'il existe une plus-value par rapport à la société anonyme. Il serait dans tous les cas primordial de coordonner avec les lois spéciales, comme la LAJE. De plus, l'ADCV propose de tracer l'art. 105 al. 4 AP-LC, car le Conseil d'Etat n'a pas à statuer en opportunité. Impact sur les petites et moyennes communes : -	

FINANCES COMMUNALES

Crédit supplémentaire

16.	Approuvez-vous la redéfinition des conditions permettant à la Municipalité d'engager un crédit supplémentaire ? Art. 141 et 142 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☒ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
Commentaire et propositions : L'ADCV est favorable à la redéfinition de ces conditions, mais nous estimons que la marge de manœuvre financière des Municipalités des petites et moyennes communes serait restreinte de manière excessive, ce qui n'est pas acceptable. C'est pourquoi nous formulons les propositions suivantes : 1) Notion de « crédit supplémentaire » : cette notion est utilisée de manière interchangeable aux art. 141 et 142 AP-PC, alors que ledit crédit est approuvé par le Conseil dans le premier article et par la Municipalité dans le second. <u>Cela devrait être clarifié, afin d'éviter tout malentendu.</u> 2) Engagement d'un crédit supplémentaire sans accord préalable du Conseil (art. 141 al. 3 et 4 AP-LC) : nous sommes favorables à la reformulation des conditions, laquelle apporte davantage de clarté par rapport au droit actuel (art. 11 al. 1 RCom). Cela étant, la procédure proposée à l'alinéa 4, à savoir l'ajout d'une information à la Commission des finances, nous semble excessive. <u>Nous proposons de reprendre le droit actuel en limitant la procédure à une approbation par le Conseil (art. 11 al. 2 RCom).</u> 1) Crédits supplémentaires de compétence municipale (art. 142 AP-LC) : <u>la compensation budgétaire devrait porter sur une charge de même nature comptable à deux positions au lieu de trois.</u> En effet, ces conditions cumulatives sont trop restrictives et risquent d'enlever toute utilité pratique à cet outil. De plus, la notion de seuil de compétence financière de la Municipalité doit être lue en lien avec l'art. 143 AP-LC, lequel réduit de manière significative le maximum que le règlement du conseil peut autoriser par rapport au droit actuel (voir ci-dessous). 2) Seuils de compétence financière de la Municipalité (art. 143 AP-LC) : le fait de limiter les seuils à un maximum correspondant à 25% de la limite d'activation restreindra fortement la capacité des Municipalités des petites et moyennes communes d'engager des crédits supplémentaires au sens de l'art. 142 AP-LC. <u>C'est pourquoi l'ADCV demande de calquer les seuils maximaux sur les limites d'activation, du moins pour les limites d'activation jusqu'à CHF 50'000, étant rappelé que le seuil de compétence financière de la Municipalité est dans tous les cas fixé par le Conseil. Le mécanisme proposé est d'autant plus problématique que la fixation des limites d'activation maximales selon la taille de la commune serait à la discrétion du Conseil d'Etat, par voie réglementaire (art. 146 al. 3 AP-LC). Nous estimons que ces limites d'activation maximales devraient figurer dans la loi, dès lors qu'elles ont un impact significatif sur la marge de manœuvre financière des Municipalités.</u> 3) Communication des crédits supplémentaires engagés par la Municipalité (art. 142 al. 3 AP-LC) : la procédure applicable à la communication des crédits supplémentaires engagés par la Municipalité nous apparaît ici aussi excessive (cf. point 2 concernant l'art. 141 al. 4 AP-LC). <u>Nous proposons de tracer la communication à la Commission des finances et de retenir uniquement la communication au Conseil avec les comptes annuels (ou plus souvent si la Municipalité le souhaite, conformément à la pratique de certaines communes).</u> En effet, il n'existe pas de plus-		

	value à communiquer ces informations à la Commission des finances – au contraire, plutôt un risque de cogestion quant à l’opportunité de l’engagement des crédits. Impact sur les petites et moyennes communes : Le fait de plafonner le seuil de compétence financière de la Municipalité à 25% de la limite d’activation restreindra de manière significative la marge de manœuvre financière des Municipalités des petites et moyennes communes, par rapport au droit actuel. L’ADCV s’y oppose fermement. Le Conseil doit conserver une certaine liberté dans la fixation de ce seuil de compétence, conformément au principe d’autonomie communale.
--	--

Plafond communal des emprunts

17.	Approuvez-vous le remplacement du plafond d’endettement par un plafond communal des emprunts, tel que prévu par le projet ? Art. 161 et 162 P-LC	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : L’ADCV est favorable au remplacement du plafond d’endettement par un plafond communal des emprunts. Contrairement au droit actuel, ce nouveau plafond n’aura pas à être validé par le Conseil d’Etat, en cas de modification en cours de législature. De plus, il vaudra autorisation générale d’emprunt, en ce sens qu’il ne sera plus nécessaire de requérir une autorisation supplémentaire du Conseil à chaque emprunt. L’ADCV salue ce changement d’approche. De cette manière, les plafonds seront certainement fixés de manière plus réfléchie et conforme à la situation financière de la commune – de nombreux Conseils fixent aujourd’hui le plafond au plus haut. Concernant la méthode de calcul du plafond, la prise en compte des cautionnements selon le risque est compréhensible (art. 161 al. 3 AP-LC). Cela étant, nous nous interrogeons sur le minimum de 5% de risque d’activation, en particulier pour des cautionnements en faveur de sociétés dont le déficit est entièrement garanti par les collectivités publiques (comme les entreprises de transport public) ou pour les domaines autofinancés (comme les STEP). Cette exigence devrait donc être revue, ce d’autant plus que le plafond vaudra autorisation d’emprunter. Concernant les associations intercommunales, l’ADCV est favorable à la transparence et à la communication régulière de la quote-part de la commune aux plafonds des emprunts et emprunts effectifs des associations dont elle est membre (art. 162 AP-LC). Rappelons également que ces quotes-parts doivent figurer dans l’annexe aux comptes communaux selon MCH2. Impact sur les petites et moyennes communes : -	

Mécanisme de maîtrise des finances communales

18.	A. Etes-vous favorable au mécanisme de maîtrise des finances communales proposé pour concrétiser l’accord canton-communes de 2023 ?	☐ Oui ☒ Plutôt oui
-----	--	--

	Chapitre X, Section VIII P-LC	☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : L'ADCV est favorable au principe d'un mécanisme de maîtrise des finances communales, conformément à son engagement dans l'accord Canton-Communes de 2023, lequel a été ratifié à une large majorité par son Assemblée générale. Un tel mécanisme existe dans la presque totalité des cantons suisses et participe d'une bonne gestion des deniers publics. Nous saluons le fait que ce mécanisme soit construit en deux niveaux et, point primordial, qu'il soit en mains de la commune. Le premier niveau, à savoir la « situation à surveiller », oblige la Municipalité à signaler l'état de fait au Conseil, sans formalités supplémentaires. En pratique, il suffira pour les Municipalités d'ajouter une annexe à leurs comptes annuels listant les indicateurs et de signaler un éventuel dépassement de ceux-ci. Cet avis obligatoire permettra de rendre attentif tant le Conseil que la Municipalité à la situation financière de la commune. Si cette dernière se dégrade davantage, le deuxième niveau impose à la Municipalité de présenter au Conseil un plan financier de redressement. Il importe de souligner que la définition de mesures d'assainissement ne serait pas automatique. Le plan peut en effet démontrer que la situation financière ne va pas perdurer ou que des mesures d'assainissement ne sont pas nécessaires pour d'autres motifs (art. 164 al. 4 AP-LC). Cela étant, si l'ADCV est favorable à l'introduction d'un tel mécanisme, elle s'inquiète des seuils proposés et de son impact disproportionné sur l'autonomie communale. Selon les projections, entre 10% et 15% des communes se trouveraient aujourd'hui dans l'obligation d'adopter un plan financier de redressement. Pourtant, toutes ou presque sont en mesure de respecter leurs obligations financières. De plus, rappelons que le non-respect par la commune de ses obligations découlant du plan de redressement peut justifier une mise sous contrôle de celle-ci (art. 165 al. 3 et 4 AP-LC). L'ADCV s'inquiète en particulier du 2^{ème} cas de mise sous contrôle, à savoir lorsque le plan adopté se fonde sur « des postulats et des prévisions jugés [irréalistes] par le Conseil d'Etat ». Sans une adaptation des seuils, ce nouveau mécanisme risque ainsi de constituer une épée de Damoclès pour de nombreuses communes, sans que la mesure ne soit justifiée par leur situation financière. Afin de respecter l'autonomie communale et le principe de proportionnalité, les seuils doivent donc être revus, afin que l'obligation d'adopter un plan de redressement reste une exception répondant à une situation grave. L'ADCV s'interroge cependant sur l'opportunité d'exonérer les associations intercommunales d'un véritable mécanisme de contrôle des finances (art. 159 AP-LC), sous réserve des financements spéciaux (art. 163 et 164 al. 1 let. e AP-LC). Comme nous l'avons signalé à la question 14, les plaintes des communes portant sur la gouvernance des associations intercommunales se rapportent souvent à des situations financières et à un sentiment d'impuissance face aux augmentations de leurs charges. Plutôt que de restreindre la liberté de collaboration des communes, l'ADCV considère qu'il serait préférable de disposer d'un véritable outil de monitoring financier des associations intercommunales et invite l'Etat à étudier plus avant l'opportunité d'un mécanisme de contrôle ad hoc des finances intercommunales – étant précisé que d'autres critères de contrôle devraient alors être définis. Impact sur les petites et moyennes communes : L'obligation de mise en œuvre d'un plan de redressement représente une charge conséquente et une atteinte à l'autonomie des communes concernées, de sorte que cette obligation doit rester une exception et répondre à une situation financière critique.	

	B. Les critères de contrôle du mécanisme de maîtrise des finances vous paraissent pertinents ? Art. 163 et 164 P-LC	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis ☐ Autres critères
	Commentaire : De manière générale, l'ADCV juge pertinents les indicateurs du mécanisme de maîtrise des finances communales, mais s'interroge sur leur complexité, ainsi que la sévérité des seuils retenus. Nous doutons par ailleurs que leur signification soit claire pour les élus communaux. Si l'objectif est de laisser ce mécanisme en mains des communes, il est nécessaire que ces dernières puissent s'approprier les indicateurs et que l'enclenchement du mécanisme reste une exception, comme nous l'avons souligné ci-dessus. Nous formulons par ailleurs les remarques suivantes concernant les deux indicateurs qui concerneront certainement le plus de communes : 1) Solde négatif du compte de résultat (art. 163 et 164 al. 1 let. c AP-LC) : un taux de 5% de la moyenne sur 3 ans nous semblerait plus approprié. 2) Avance sur les financements spéciaux (art. 163 et 164 al. 1 let. e AP-LC) : un nombre important de communes risquent d'être concernées, de sorte qu'il conviendrait de prévoir une période transitoire et de communiquer des règles claires et uniformes à ce sujet. Nous soulignons néanmoins que ces éventuelles mesures d'assainissement peuvent porter uniquement sur les charges et les revenus des domaines auxquels ils sont rattachés.	
	C) Est-il suffisant que les critères de ce mécanisme portent uniquement sur les comptes ou devraient-ils également porter sur le budget ? Art. 163 et 164 P-LC	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☒ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : L'ADCV estime qu'il est préférable que le mécanisme proposé se limite uniquement aux comptes. En effet, afin de calculer les indicateurs mentionnés, il serait nécessaire d'établir un bilan prévisionnel dans le cadre de l'élaboration du budget, ce que peu de communes font actuellement.	

Soustraction des mesures d'assainissement au référendum

19.	Trouvez-vous pertinent de soustraire les mesures d'assainissement adoptées par une majorité des trois-quarts du conseil dans le cadre du plan financier de redressement au référendum facultatif (cette exception ne s'applique pas aux augmentations du coefficient d'imposition allant au-delà du taux moyen défini par la législation relative à la péréquation intercommunale, voir art. 30 al. 5) ? Art. 164 al. 5 P-LC	☐ Oui ☒ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
-----	---	--

	Commentaire : L'ADCV est favorable à ce que les mesures d'assainissement puissent être soustraites au référendum en dernier recours, à savoir lorsque la situation financière de la commune est critique. Afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée aux droits démocratiques, nous proposons néanmoins que la soustraction des mesures au référendum ne soit pas automatique, mais qu'elle puisse être décidée par le Conseil communal, toujours à une majorité des trois quarts. Une telle solution existe déjà à l'art. 160 al. 4 LEDP pour les décisions qui revêtent un caractère d'urgence exceptionnelle et ne constituerait donc pas une nouveauté dans le droit cantonal.
--	--

QUESTIONS GENERALES NON TRAITEES PAR L'AVANT-PROJET DE LOI

Conseil général

20.	Se justifie-t-il de conserver la possibilité pour les communes de moins de 1'000 habitants de se doter d'un conseil général ?	☒ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : L'ADCV estime que la suppression des Conseils généraux conduirait à une réduction du débat démocratique et de l'engagement citoyen dans les petites communes. Rappelons à cet égard que le Conseil communal, dans une commune de moins de 1'000 habitants, doit compter entre 15 et 35 membres (art. 31 AP-LC). Afin d'éviter des inscriptions par opportunisme (objet fiscal en particulier), nous soutenons néanmoins la nouvelle règle selon laquelle le citoyen doit s'annoncer au bureau du Conseil en respectant un délai avant la séance durant laquelle il prêtera serment (39 al. 2 AP-LC).	

Fusions de communes

21.	A. Estimez-vous que le Canton devrait jouer un rôle plus actif dans l'accompagnement et la promotion des fusions de communes ?	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☒ Plutôt non ☐ Non ☐ Sans avis
	B. Le cas échéant, comment le Canton pourrait-il inciter davantage les communes à fusionner, respectivement faciliter les fusions (plusieurs choix possibles) ?	☐ Proposer spontanément des projets de fusion dans les régions qui font le plus sens ☒ Couvrir intégralement les frais

		relatifs aux études de fusion ☐ Davantage subventionner les communes qui fusionnent ☐ Simplifier le processus de fusion ☐ Autres (à indiquer en commentaire)
	Commentaire : Dans le contexte actuel, l'ADCV n'est pas favorable à un engagement plus actif de l'Etat en la matière, bien qu'elle salue l'accompagnement existant. De manière générale, l'accompagnement de l'Etat devrait être proposé uniquement sur demande des communes et dans le respect de l'autonomie communale. En ce sens, la couverture intégrale des frais relatifs aux études de fusion serait opportune et permettrait d'éviter que des projets de fusion échouent au stade du crédit d'étude déjà, avant même que la Municipalité ait pu présenter l'opportunité du projet à la population.	

22.	Quels sont les éléments qui vous pousseraient à envisager une fusion avec des communes voisines (plusieurs choix possibles) ?	☐ Manque de relèvements à la municipalité ☐ Difficultés financières ☐ Intercommunalité partagée ☐ Enjeux similaires ☐ Perte d'autonomie ☐ Projet cantonal
	Commentaire : Cela dépend de chaque commune. Tous ces éléments peuvent jouer un rôle. Le manque de relèvements semble jouer un rôle important, de même que les intercommunalités déjà partagées par les communes. D'autres problématiques souvent évoquées sont l'incapacité – ressentie ou effective – à fournir certaines prestations à la population, ainsi que la complexité croissante des lois. Cela étant, en pratique, ce qui détermine souvent le sort d'une fusion semble être avant tout l'identité de la commune et l'identification des habitants à celle-ci – respectivement au projet de fusion.	

23.	Selon vous, quelle taille critique devrait avoir une commune à l'horizon 2040 afin d'être en mesure de délivrer des prestations de qualité à sa population tout en garantissant son autonomie ?	☒ Pas de taille critique ☐ 1'000 habitants ☐ 2'000 habitants ☐ 3'000 habitants ☐ 4'000 habitants ☐ 5'000 habitants ☐ Sans avis
	Commentaire : En tant que partenaire des petites et moyennes communes, l'ADCV reconnaît la valeur et l'autonomie de toutes les communes vaudoises. S'il est vrai qu'une petite commune a moins de ressources pour mettre en œuvre son autonomie, et donc délivrer des prestations à sa population, il n'est pas évident que cette dernière en souffre nécessairement. Les habitants des villes sont-ils forcément plus heureux que ceux des petits villages ? Les habitants des zones rurales ressentent-ils un sentiment d'abandon de la part de leur commune ? Ou, au contraire, font-ils partie d'une communauté villageoise qui leur donne du sens ?	

Limitation des mandats consécutifs de l'exécutif communal

24.	A. Faut-il limiter le nombre de mandats consécutifs que peuvent exercer les membres de la municipalité, afin de favoriser le renouvellement des autorités locales ?	☐ Oui ☐ Plutôt oui ☐ Plutôt non ☒ Non ☐ Sans avis
	Commentaire : Chaque commune connaît une situation qui lui est propre et il revient au corps électoral de s'exprimer, en choisissant le renouveau ou la continuité.	
	B. Quel devrait être le nombre de mandats consécutifs maximum pour les membres de la municipalité ?	☒ Pas de limite ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ Autres ☐ Sans avis

COMMENTAIRES PAR ARTICLE

LOI SUR LES COMMUNES

CHAPITRE I : DISPOSITIONS GÉNÉRALES (ART. 1 À 9)

Autorités communales et attributions du Syndic (art. 1, 22 et 23)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- suppression du Syndic en tant qu'autorité communale (art. 1) ;
- possibilité pour la Municipalité de retirer au Syndic la compétence de diriger l'administration et de superviser le Secrétaire municipal (art. 22 al. 2), respectivement de contrôler la rédaction du procès-verbal (art. 23 al. 3).

Commentaire : L'ADCV est opposée aux deux modifications ci-dessus et demande que le Syndic soit maintenu dans ses prérogatives actuelles. Dans notre canton, le Syndic est élu par la population et dispose donc d'une légitimité qui lui est propre. En attestent les nombreuses sollicitations des citoyens à son égard, en particulier dans les petites communes. Contrairement à ce qu'indique le rapport explicatif, il ne saurait donc être considéré uniquement comme un membre de la Municipalité. Sa qualité d'autorité est d'ailleurs reconnue par certaines lois lui conférant des attributions spéciales. Sa suppression en tant qu'autorité communale créerait de l'insécurité juridique tant sous l'angle institutionnel que du fonctionnement de la Municipalité. Dans la même logique, permettre à la Municipalité de retirer au Syndic la compétence de diriger l'administration reviendrait à défaire une décision démocratique. Cette proposition ne résoudrait donc en rien les conflits, bien au contraire, ouvrant la voie aux intrigues. Nous rappelons par ailleurs que le Syndic ne dispose pas pour autant d'un blanc-seing, puisque les demandes de suspension ou de récusation seraient dans tous les cas disponibles en cas de manquements graves de celui-ci.

Conseil communal ou général (art. 2)

Commentaire : L'ADCV salue le maintien de la possibilité pour les communes de moins de 1'000 habitants de se doter d'un Conseil général (voir notre réponse à la question no 20 du questionnaire).

Règlements communaux (art. 4)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- approbation des règlements par le service cantonal compétent et non plus par le Chef du département (art. 4 al. 1) ;
- possibilité pour le service cantonal de révoquer l'autorisation (art. 4 al. 2).

Commentaire : L'ADCV soutient l'allégement de la procédure d'approbation des règlements du Conseil, mais considère que cette nouvelle procédure doit être unifiée. En effet, les services cantonaux n'ont pas de méthodes ou de délais de traitement uniformes en la matière. Il n'est donc pas garanti que l'approbation par ceux-ci soit synonyme de gain de temps, faute de procédure unifiée. Nous relevons avec satisfaction que les règlements et directives édictés par la Municipalité n'auront plus besoin d'être approuvés par le Canton, ce qui accroîtra la sécurité juridique (le champ d'application du droit actuel étant ouvert à l'interprétation). Afin de garantir l'efficacité du nouveau système, nous proposons l'introduction de délais d'ordre pour l'approbation des règlements du Conseil par les services cantonaux, ainsi que la mise en place d'un portail cantonal centralisé sur le modèle de la CAMAC pour l'approbation des règlements.

Délégation de tâches publiques (art. 5)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- possibilité pour le Conseil d'Etat de refuser la délégation de tâches publiques par une commune à une personne de droit privé, lorsqu'une collaboration intercommunale permet d'arriver au même but (art. 5 al. 2).

Commentaire : L'ADCV est opposée à l'ajout de ce motif de refus, car il s'agit d'un contrôle en opportunité. Le contrôle de l'Etat doit être limité à la légalité de la délégation de tâches publiques, conformément à la constitution vaudoise (art. 140 Cst-VD).

Publications en ligne et pilier public (art. 7)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 5 du questionnaire.

Forme électronique (art. 8)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- possibilité pour le Conseil de déroger aux prescriptions relatives à la forme écrite par voie réglementaire (art. 8 al. 1).

Commentaire : L'ADCV est favorable à cette modernisation, étant précisé que toute personne peut demander l'utilisation de la forme écrite pour ce qui la concerne (art. 8 al. 2). Dans les faits, de nombreux Conseils communiquent les convocations et leurs annexes par voie électronique. Il serait utile de préciser que cette dérogation doit figurer dans le règlement du Conseil.

Rémunération des élus (art. 9)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- fixation des indemnités des membres du Conseil et de la Municipalité dans un règlement (uniformisation de la procédure) et définition du contenu minimal du règlement.

Commentaire : L'ADCV est favorable à cette uniformisation de la procédure et à ce que la rémunération des élus soit fixée par voie réglementaire. Outre une transparence et une sécurité juridique accrues, ce règlement permettra de clarifier plusieurs problématiques courantes en lien avec la rémunération des élus municipaux, notamment en ce qui concerne la prévoyance professionnelle.

CHAPITRE II : MUNICIPALITÉ (ART. 10 À 28)

Section I – Collège municipal (art. 10 à 21)

Composition et fonctionnement (art. 11)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- suppression de la possibilité de disposer d'une Municipalité à 9 membres (art. 11 al. 1).

Commentaire : Bien qu'aucune Municipalité du canton ne compte actuellement 9 membres, l'ADCV s'oppose à la suppression de cette possibilité, laquelle pourrait s'avérer utile pour faciliter une fusion – en favorisant la représentation des anciennes communes.

Règlement de fonctionnement (art. 13)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- nouvelle obligation pour la Municipalité de se doter d'un règlement de fonctionnement et de le rendre public (art. 13 al. 1) ;
- le règlement doit inclure les règles relatives à la collégialité et à la résolution des conflits (art. 13 al. 2).

Commentaire : Bien que l'objectif soit louable, l'ADCV est opposée à l'introduction d'un règlement de fonctionnement obligatoire. Les Municipalités doivent être libres de s'organiser comme elles le souhaitent. S'il est vrai que les conflits au sein des Municipalités peuvent avoir des effets dommageables, il ne faut pas surestimer leur occurrence. Certes, certains cas emblématiques ont fait les titres des médias, mais les conflits graves restent heureusement rares. Quoi qu'il en soit, il n'est pas évident que la définition d'un règlement de fonctionnement permette de résoudre d'éventuels conflits. De plus, la publication du règlement pourrait conduire à un risque d'immixtion de tiers dans le fonctionnement de la Municipalité. Cela étant, l'Etat est bien évidemment libre de proposer des bonnes pratiques dont les Municipalités pourraient s'inspirer pour élaborer une directive interne.

Programme de législature (art. 14)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 10 du questionnaire.

Incompatibilités (art. 15)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- au sein de la Municipalité, incompatibilités élargies aux oncles, tantes, neveux et nièces de sang, cousins et cousines germains dans les communes de moins de 1'000 habitants (suppression de l'exception) (art. 15 al. 1) ;
- au sein de l'administration communale, incompatibilités élargies à tous les employés supérieurs (et non plus seulement au secrétaire municipal) en cas de parenté avec un membre de la Municipalité (art. 15 al. 2).

Commentaire : L'ADCV est opposée à ces deux modifications, en raison de leur impact injustifié sur les petites communes, à l'exception de l'incompatibilité pour un employé supérieur de siéger à la Municipalité (laquelle constitue une précision du droit actuel). Nous demandons le maintien de l'exception pour les communes de moins de 1'000 habitants. Tout d'abord, la suppression de l'exception n'est justifiée par aucune problématique constatée en pratique, notamment en ce qui concerne des récusations groupées. Rappelons par ailleurs que les membres de la Municipalité sont élus par la population, laquelle reste libre de ne pas élire certains membres d'une même famille. Concernant les employés supérieurs, il nous semble opportun que ceux-ci ne puissent pas siéger à la Municipalité (conformément au droit actuel), mais non de restreindre leur embauche. La définition de cette notion pourrait comprendre, dans les petites communes, tout employé ayant la responsabilité d'un domaine, comme l'unique employé de la voirie. Cela reviendrait à soumettre l'entier du personnel des petites communes aux règles d'incompatibilités, ce qui serait problématique au vu des difficultés d'embauche. Autrement dit, les petites communes ne seraient plus en mesure d'embaucher une personne apparentée à un membre de la Municipalité à toute fonction communale.

Séances (art. 16)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- fixation d'un nombre minimal de deux séances par mois (art. 16 al. 1) ;
- élargissement du secret à l'ordre du jour (art. 16 al. 5).

Commentaire : L'ADCV est opposée à ce que la loi fixe un nombre minimal de deux séances ou autre par mois à titre obligatoire. En effet, les Municipalités sont compétentes pour définir leur fonctionnement et leur calendrier en fonction de la charge de travail. De plus, cette modification ne tient pas compte des périodes spéciales comme la pause estivale, lors desquelles les séances sont généralement plus espacées. L'ADCV salue cependant l'élargissement du secret à l'ordre du jour des séances de Municipalité, lequel protégera cette dernière des « *fishing expeditions* » opérées notamment par certains médias.

Section II – Syndic (art. 22 et 23)

Attributions du Syndic (art. 22 et 23)

Commentaire : voir notre commentaire concernant l'article 1.

Section III – Administration communale (art. 24 à 28)

Secrétaire municipal : taux d'activité et formation (art. 25)

Bourse communale (art. 26)

Service de l'urbanisme (art. 27)

Commentaire : voir nos réponses aux questions no 11 et 12 du questionnaire.

Responsabilité pénale des collaborateurs (art. 28)

Commentaire : Compte tenu du durcissement des relations avec la population constaté dans certains cas, par exemple en présence de projets litigieux, l'ADCV estime opportun que la même garantie soit accordée aux Municipaux. Autrement dit, si la Municipalité estime l'action injustifiée, elle devrait pouvoir prendre, aux frais de la commune, toutes les mesures propres à assurer la défense du Municipal concerné.

CHAPITRE III : CONSEIL COMMUNAL (ART. 29 À 53)

Section I – Organisation (art. 29 à 40)

Attributions (art. 30)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 1 du questionnaire.

Nombre de membres (art. 31)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- diminution des minima et maxima dans les fourchettes de population (art. 31 al. 1)

Commentaire : L'ADCV est favorable à cette modification, compte tenu de la difficulté de certaines communes à trouver suffisamment de suppléants en cours de législature. Les minima correspondent au demeurant aux pratiques des autres cantons romands. Nous nous interrogeons cependant sur le nombre minimum proposé pour les communes de moins de 1'000 habitants – ayant opté pour un Conseil communal en lieu et place d'un Conseil général. En effet, une réduction du minimum de 25 à 15 nous semble excessive, compte tenu du travail en commissions et des prérogatives du Conseil. De plus, un minimum de 15 membres signifierait que le Conseil pourrait valablement siéger avec 8 membres présents, ce qui semble peu compatible avec la culture politique vaudoise. Pour cette raison, l'ADCV propose de limiter la réduction du minimum à 20 membres pour les communes de moins de 1'000 habitants.

Secrétaire du Conseil (art. 37)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- élargissement des incompatibilités applicables à la fonction de secrétaire du Conseil (art. 37 al. 1).

Commentaire : L'ADCV est opposée à cette modification. En effet, de nombreuses communes peinent aujourd'hui déjà à recruter des secrétaires du Conseil. De plus, nous ne voyons pas quels seraient les risques de conflits d'intérêts liés à cette fonction, contrairement à un membre de la Municipalité ou employé supérieur. Il convient donc de favoriser une approche pragmatique. En particulier, le secrétaire municipal devrait pouvoir occuper la fonction de secrétaire du Conseil, général à tout le moins (conformément au droit actuel, art. 12 al. 1 LC).

Conseil général : admission et démission (art. 39)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- obligation de s'annoncer 4 semaines avant la séance du Conseil général durant laquelle aura lieu la prestation de serment (art. 39 al. 1), à l'exception des habitants arrivés dans la commune il y a moins d'un an.

Commentaire : L'ADCV est favorable à l'introduction d'un délai, mais celui-ci devrait être de 6 semaines. De plus, nous considérons que cette obligation devrait s'appliquer à tous les habitants, y compris ceux arrivés depuis moins d'un an. L'introduction de cette obligation nous semble opportune et correspond aux demandes des communes ayant traversé des situations d'admissions massives ou de votes « opportunistes », lesquels posent des problèmes évidents en matière de quorum. Par contre, l'exception proposée constituerait une inégalité de traitement entre les différents citoyens de la commune.

Section II – Droits et devoirs des membres du Conseil (art. 41 à 44)

Droit à l'information (art. 41)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 7 du questionnaire.

Registre des intérêts et transparence (art. 43)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 6 du questionnaire.

Sanctions (art. 44)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- nouveau pouvoir de sanction du bureau du Conseil à l'encontre des membres du Conseil (art. 44 al. 2), de par la loi.

Commentaire : L'ADCV considère que le pouvoir de sanction du bureau du Conseil devrait se fonder exclusivement sur le règlement du Conseil, raison pour laquelle nous nous opposons à l'introduction d'un pouvoir de sanction fondé sur la loi. Le rapport explicatif indique que cette modification vise notamment à débloquer la situation dans laquelle une commission ne rendrait pas son rapport. Notons à ce sujet que l'art. 65 al. 4 AP-LC donne la possibilité au bureau de fixer un délai à la commission. Pour les cas graves ou manquements répétés, nous proposons plutôt de compléter l'alinéa 1 repris du droit actuel, en ce sens que le règlement du Conseil peut prévoir le prononcé d'une amende disciplinaire à l'encontre du Conseiller qui manquerait à ses devoirs, en dépit d'un avertissement. Il convient cependant de renoncer aux nouvelles sanctions proposées que sont le blâme et l'exclusion d'une commission.

Proposition d'amendement :

Nouvel art. 44 AP-LC :

¹ Le règlement du Conseil peut prévoir le prononcé d'une amende disciplinaire à l'encontre du Conseiller qui, en dépit d'un avertissement, néglige son devoir de prendre part aux séances du Conseil ou de ses commissions *ou enfreint gravement les prescriptions en matière d'ordre ou de procédure*. Il peut aussi prévoir la suppression des avantages afférents à la fonction.

Section III – Commissions du Conseil (art. 45 à 53)

Remarques générales : Nous soutenons l'approche de l'avant-projet consistant à maintenir les commissions du Conseil dans leurs prérogatives actuelles. Nous saluons par ailleurs que les commission de gestion et des finances ne soient plus définies comme des commissions de surveillance, ce qui évitera d'éventuelles confusions et tentations de cogestion.

Commissions thématiques (art. 46)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- nouvelle possibilité pour le règlement du Conseil de donner des compétences supplémentaires à des commissions thématiques.

Commentaire : Nous peinons à identifier l'intérêt pratique de cet ajout, lequel pourrait au demeurant inviter à la cogestion. Il conviendrait à tout le moins de préciser que ces compétences supplémentaires doivent respecter les compétences du Conseil.

Commission de gestion (art. 51)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- nouvelle disposition fixant le contenu minimal du rapport de gestion la Municipalité (art. 51 al. 3)

Commentaire : L'ADCV est opposée à ce que l'Etat fixe le contenu minimal obligatoire du rapport de gestion de la Municipalité et demande que cette nouvelle disposition soit tracée. Il relève de l'autonomie et de la responsabilité de chaque Municipalité d'inclure les informations pertinentes dans le rapport de gestion. Indépendamment de ce qui précède, nous ne percevons pas la plus-value des informations que la disposition entend rendre obligatoires. Nous estimons par ailleurs qu'il est inacceptable d'obliger les Municipalités des communes de moins de 3'000 habitants à communiquer sur les « mesures prises en matière d'intercommunalité et de fusions de communes » (art. 51 al. 3 let. f). Il s'agit là de questions d'opportunité qui ne concernent en rien l'Etat.

Droit à l'information des commissions de gestion et des finances (art. 53)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- possibilité pour les commissions de gestion et des finances de désigner une délégation habilitée à obtenir des informations confidentielles de la part de la Municipalité.

Commentaire : L'ADCV est sceptique quant à la mise en œuvre pratique de ce nouvel outil. En particulier, les informations obtenues par cette délégation ne pourraient pas être transmises aux autres membres de la commission, ce qui pourrait conduire à des tensions au sein de la commission. De plus, contrairement aux commissions du Grand Conseil sur lesquelles cette disposition est basée, les commissions de gestion et des finances communales ne sont pas des commissions de surveillance. Cela étant, nous comprenons la nécessité de préciser le droit à l'information de ces deux commissions, dès lors que l'avant-projet aligne ce dernier sur le droit à l'information des membres du Conseil. Nous nous demandons cependant si ce nouvel outil ne risque pas de créer plus de problèmes en pratique qu'il n'en réglerait.

CHAPITRE IV : DROIT DE PROPOSITION DES MEMBRES DU CONSEIL ET DE LA MUNICIPALITÉ (ART. 54 à 74)

Section II – Droits de proposition du Conseil communal (art. 55 à 63)

Remarques générales : Cette section comprend plusieurs modifications bienvenues permettant de clarifier la procédure applicable aux droits de proposition du Conseil communal et d'apaiser les relations entre le Conseil et la Municipalité. Nous saluons en particulier les éléments suivants :

- Motion (art. 56) : la motion doit permettre de demander uniquement un projet de règlement ou de décision (et non plus une étude) et ne peut plus porter sur les compétences pour lesquelles le Conseil n'a qu'une compétence d'autorisation, à savoir pour lesquelles la Municipalité est libre de mener le projet à son terme ou non. Ces modifications limiteront les risques de cogestion.
- Procédure (art. 57 à 59) : les propositions doivent être déposées dans un délai approprié, afin de permettre l'examen de la recevabilité. Il ne sera donc plus possible de déposer un postulat ou une motion en tout temps, mais en respectant un délai fixé par le règlement du Conseil. Cela évitera des dépôts intempestifs et demandes de prise en considération immédiate. De plus, les conditions de

recevabilité, ainsi que la procédure de vote sur la recevabilité, ont été clarifiées et éviteront des incompréhensions.

Résolution (art. 62)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- introduction formelle de la résolution dans la loi et généralisation des cas d'application (selon la réglementation-type actuelle utilisée par la plupart des communes, la résolution est possible seulement à la suite d'une interpellation).

Commentaire : Bien que la résolution ne soit pas contraignante et constitue une simple déclaration, l'ADCV est opposée à sa généralisation. En effet, cette proposition va à l'encontre des autres modifications que nous avons mentionnées ci-dessus et dont le but est d'apaiser les relations entre le Conseil et la Municipalité. Le rapport mentionne que 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 » (page 24). En-dehors de ce cas d'application que nous pouvons partager, la généralisation de la résolution risque de conduire à une politisation inutile des débats, en particulier dans les petites et moyennes communes. C'est pourquoi l'ADCV propose de transposer la réglementation-type en y ajoutant le cas d'application mentionné par le rapport, à savoir que la résolution serait possible uniquement à la suite d'une interpellation et du vote sur un préavis.

Section III – Préavis de la Municipalité (art. 64 à 65)

Examen en commission (art. 65)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- nouvelle possibilité de renvoi du préavis par la commission à la Municipalité (art. 65 al. 3).

Commentaire : Bien que ce renvoi ne puisse avoir lieu qu'avec l'accord de la Municipalité, cette nouvelle possibilité risque d'accroître la cogestion, ainsi que la pression sur la Municipalité en présence de préavis politiquement sensibles. Les commission du Conseil ne devraient pas disposer d'un tel pouvoir, dès lors que leur rôle est de rapporter sur le préavis pour le compte du Conseil et non de préjuger la décision de ce dernier. L'ADCV propose donc de conserver le droit actuel et de tracer cette nouvelle possibilité.

Section IV – Procédures au Conseil communal (art. 66 à 74)

Quorum (art. 67)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 8 du questionnaire.

Vote : modalités (art. 73)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- suppression de la mention du vote électronique (art. 35b al. 4 LC).

Commentaire : Le rapport explicatif n'apporte aucune explication quant à la suppression du vote électronique dans le texte. Ainsi, il n'est pas clair si cette modalité est maintenue de manière implicite dans les trois formes de vote ou si elle est simplement supprimée (bien que peu probable). Quoi qu'il en soit, l'ADCV demande tant le maintien du vote électronique comme modalité que sa mention dans le texte.

Motion d'ordre (art. 74)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- introduction de la motion d'ordre dans la loi et harmonisation des pratiques.

Commentaire : Cette nouvelle disposition est inspirée du règlement du Conseil communal de la Ville de Lausanne et ne semble pas totalement adaptée à la réalité des petites et moyennes communes. La motion d'ordre permet aux membres du Conseil d'influer sur le déroulement de la séance. Bien que nous soutenions l'introduction de la motion d'ordre dans la loi et son harmonisation, nous estimons que certains cas d'application sont excessifs, à savoir le renvoi d'un objet et le passage à un autre point du jour. C'est pourquoi l'ADCV propose de tracer les lettres b, c et f de l'art. 74 al. 3. A nouveau, l'objectif doit être d'apaiser les relations entre le Conseil et la Municipalité, dans le respect des compétences de chacun. Dans tous les cas, précisons que le « notamment » permettra aux communes qui le souhaitent, notamment des villes, d'étendre les cas d'application dans leur règlement du Conseil. De plus, quel que soit le nombre de membres devant appuyer la motion (l'avant-projet retient 5 membres), son acceptation reste bien évidemment soumise aux règles de majorité usuelles.

CHAPITRE VI : COLLABORATIONS INTERCOMMUNALES (ART. 78 À 111)

Remarques générales : Nous renvoyons à nos remarques en introduction concernant l'intercommunalité.

Section I – Généralités (art. 78 à 83)

Formes (art. 79)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- suppression de l'entente, de l'agglomération et de la fédération de communes en tant que formes de collaboration.

Commentaire : Nous renvoyons à nos remarques générales concernant l'intercommunalité, respectivement à notre réponse à la question no 13 du questionnaire concernant la suppression des ententes intercommunales. Au demeurant, nous nous interrogeons sur le groupement urbain qui est prévu par cet article mais qu'aucune disposition de l'avant-projet ne définit.

Assemblée régionales (art. 81 à 82)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- création des Assemblées régionales sous le contrôle des Préfets.

Commentaire : Comme indiqué à la question no 3 du questionnaire concernant le rôle des Préfets, l'ADCV n'est pas favorable à l'instauration de telles Assemblées régionales, à moins que leurs tâches et prérogatives soient mieux définies dans le respect de l'autonomie communale. En particulier, nous nous opposons à ce que ces Assemblées doivent être consultées lors de la création de nouvelles associations intercommunales ou structures intercommunales (art. 82 al. 2). Il s'agit là d'une complexification des procédures intercommunales, que l'avant-projet prétend pourtant alléger, ainsi que d'une immixtion dans la liberté de collaboration des communes. Il n'est de surcroît pas acceptable que cette Assemblée soit chargée de proposer des périmètres d'étude de fusion (art. 82 al. 4), ce qui reviendrait à transformer le Préfet en délégué aux fusions de communes. Rappelons par ailleurs que le Préfet réunit aujourd'hui déjà les Municipalités une fois par année et que rien ne l'empêche de réunir également ces dernières par région afin de leur soumettre une proposition de l'Etat. S'il est opportun que les communes puissent s'exprimer sur la définition des périmètres régionaux (en lien avec des politiques publiques cantonales ou régionales), le préavis doit être de la compétence de chaque commune et non d'une institution sans véritable légitimité. De plus, certaines régions ont déjà mis en place un pilotage des collaborations intercommunales (par exemple le Service des affaires intercommunales de la Riviera). Soulignons encore que ces dispositions n'ont pas leur place dans le chapitre sur les collaborations intercommunales dès lors que l'Assemblée régionale est imposée par l'Etat avec une présence obligatoire des élus. Il s'agit donc davantage d'un nouvel échelon étatique que d'une collaboration librement consentie par les communes.

Pôle administratif de compétences (art. 83)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- création d'une nouvelle forme de collaboration intercommunale sous la forme du pôle administratif de compétences.

Commentaire : Nous renvoyons tout d'abord à nos remarques générales concernant l'intercommunalité, ainsi qu'à la question no 12 du questionnaire concernant les taux minimum d'activité pour les différentes fonctions communales. Sur le principe, l'ADCV n'est pas opposée à l'introduction du pôle administratif de compétences. Cela étant, nous peinons à percevoir la plus-value de cet instrument, puisqu'il s'agit d'un contrat de droit administratif et non d'une forme de collaboration autonome (art. 83 al. 3). Cas échéant, ces dispositions devraient donc figurer dans la section II relative au contrat de droit administratif. Dans tous les cas, l'ADCV demande que l'alinéa 2 soit tracé. En effet, il ne revient pas au Conseil d'Etat de favoriser ce type de collaborations, mais bien aux communes en cas de besoin.

Section II – Contrat de droit administratif (art. 84 à 85)

Contrat de droit administratif (art. 84 à 85)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- rapport annuel de la Municipalité au Conseil sur les services dont elle est bénéficiaire sur la base des informations fournies par la Municipalité prestataire (art. 84 al. 4).

Commentaire : Cette exigence risque de générer un important travail administratif de chaque commune, sans réelle plus-value. Une transparence sur les contrats de droit administratif est souhaitable, mais celle-ci doit se limiter à leur existence et leur durée. Les détails les concernant et leur gestion relèvent exclusivement de la compétence de la Municipalité.

Proposition d'amendement :

Nouvel art. 84 al. 4 AP-LC :

⁴ La Municipalité informe annuellement le Conseil des contrats de droit administratif auxquels la commune est partie.

Section III – Association de communes (art. 86 à 104)

Remarques générales : L'ADCV étant opposée à ce que la loi fixe un nombre maximal de communes membres (cf. art. 87), il convient d'adapter toutes les dispositions de l'avant-projet intégrant cette limitation, à savoir les art. 90 al. 1, 92 al. 2, 93 al. 1, art. 95 et 98 al. 1 let. e.

Principes (art. 86)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- obligation pour l'association de disposer de sa propre administration, sous réserve d'exceptions (art. 86 al. 5).

Commentaire : L'ADCV est opposée à cette obligation et demande que l'alinéa soit tracé. Les communes, respectivement les associations de communes, sont libres d'organiser leur administration librement et conformément à leurs besoins. En ce qui concerne la cohérence de l'avant-projet, il est difficilement compréhensible d'imposer cette obligation aux associations de communes, alors que les communes seraient autorisées à déléguer leur administration à un pôle administratif. Les associations de communes ont-elles plus de valeur aux yeux de l'Etat que les communes qui les composent ? De plus, les exceptions ou dérogations ne sont pas fixées dans la loi, ce qui donnerait un pouvoir discrétionnaire au département. Ce commentaire s'applique également à l'art. 89 al. 2, lequel supprime la possibilité de nommer un secrétaire à la fois pour le CODIR et le Conseil intercommunal, que l'ADCV demande par conséquent de tracer.

Composition (art. 87)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 14 du questionnaire.

Information (art. 96)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- nouvelle disposition instaurant un droit d'information étendu des communes membres.

Commentaire : Comme indiqué à la question no 14 du questionnaire, l'ADCV estime que les plaintes des communes portant sur la gouvernance des associations intercommunales sont rarement liées au nombre de communes membres. Elle portent davantage sur un sentiment d'impuissance et de perte de contrôle sur les charges de ces associations. C'est donc une demande de transparence et de pilotage financier que les communes expriment. L'ADCV salue donc ce nouvel article et propose de le compléter en y ajoutant le principe de la transparence des décisions du Comité directeur. Il convient ainsi de requérir des associations intercommunales qu'elles communiquent aux Municipalités de leurs communes membres les principales décisions du Comité directeur, notamment financières, après chacune de ses séances. Cette transparence est déjà pratiquée par plusieurs associations, à la satisfaction de leurs membres. Elle permet aux Municipalités des communes membres de réagir en amont et de se déterminer politiquement. Cela étant, ces obligations de transparence, respectivement ce droit à l'information étendue, doivent être destinés exclusivement aux Municipalités des communes membres. En effet, octroyer un droit d'information étendu aux Conseils présente des risques de cogestion.

Proposition d'amendement :

Nouvel art. 96 AP-LC :

¹ Les Municipalités des communes membres disposent d'un droit d'information étendu sur les activités de l'association à laquelle elles délèguent leurs tâches.

² Les décisions du Comité directeur sont communiquées aux Municipalités des communes membres après chaque séance.

³ Sont exclus du droit d'information les éléments protégés par le droit supérieur ou ayant trait au secret des délibérations.

Statuts (art. 99 et 100)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- la Municipalité informe directement le Conseil de la suite donnée aux remarques de la commission dans le préavis sur l'adoption des statuts (art. 99 al. 4) ;
- consultation préalable des Municipalités pour toute modification statutaire (art. 100 al. 1).

Commentaire : L'ADCV soutient ces modifications des procédures d'adoption et de modification des statuts. En particulier, il est opportun que la modification des statuts passe par une consultation préalable des Municipalités des communes membres, ce qui permettra de limiter l'impression de « fait accompli » ressentie par certaines communes, respectivement d'anticiper d'éventuels désaccords. Cela rejoint notre demande de transparence détaillée au commentaire de l'art. 96 ci-dessus.

Comptes, budget, gestion (art. 102)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- délégation au Conseil d'Etat de la compétence de fixer les règles de procédure, de structure et de contenu relatives au budget et à la présentation des comptes pour les associations de communes (art. 102 al. 1) ;
- les données nécessaires à l'établissement des budgets et des comptes doivent être communiquées aux Municipalités et aux Conseils des communes associées (art. 102 al. 2).

Commentaire : En l'absence du règlement, l'ADCV n'est pas en mesure de se positionner sur les différentes règles applicables aux comptes et budgets des associations de communes. Conformément à nos remarques en introduction concernant les finances communales, nous regrettons cette délégation systématique de compétences au Conseil d'Etat, lui octroyant un pouvoir discrétionnaire tout en enlevant la possibilité aux

communes de se déterminer. Il eût par ailleurs été souhaitable de maintenir, comme dans le droit actuel, les délais concernant les comptes et le budget à des fins de clarté (art. 125c LC). Pour ce qui est de la transmission des données financières, l'ADCV estime que l'alinéa 2 est trop imprécis. Cette disposition traite des données nécessaires à l'établissement des budgets et des comptes des communes membres. Dès lors, ces données doivent être transmises aux Municipalités des communes membres et non à leur Conseil. L'objectif est de permettre aux Municipalités des communes membres de recevoir ces informations suffisamment tôt pour être en mesure d'adapter leur planification financière et de prendre d'éventuelles mesures. Comme cas d'application du droit d'information détaillé à l'art. 96 ci-dessus (voir notre proposition), il serait opportun d'ajouter à cet article que des données financières doivent être communiquées de manière anticipée en présence d'un risque de report de charges sur les communes membres.

Proposition d'amendement :

Nouvel art. 102 al. 2 AP-LC :

² Les données nécessaires à l'établissement des budgets et des comptes des communes membres sont communiquées aux Municipalités. Ces dernières sont informées dans les meilleurs délais d'un risque de report de charges, conformément à leur droit d'information de l'art. 96.

Section IV – Société régionale d'intérêt public (art. 105 à 111)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 15 du questionnaire.

CHAPITRE VII : ASSOCIATIONS ET FONDATIONS DE DROIT PRIVÉ (ART. 112 À 113)

Associations (art. 112)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- les comptes de l'association sont adressés à la Municipalité (art. 112 al. 2)

Commentaire : S'il est évident que les comptes doivent être adressés à la Municipalité, l'ADCV rappelle qu'il s'agit d'associations de droit privé. Il est donc exclu que la commission de gestion ait un regard sur la comptabilité ou la gestion de l'association, comme le laisse entendre le rapport explicatif (page 38). Le droit à l'information de la commission de gestion se limite aux pièces et informations mentionnées à l'art. 53 AP-LC.

CHAPITRE IX : DE LA SURVEILLANCE DE L'ÉTAT SUR LES COMMUNES (ART. 117 À 135)

Section I – Généralités (art. 117 à 122)

Pouvoir de surveillance (art. 117)

Commentaire : Nous renvoyons à nos remarques introductives concernant le rôle de surveillance de l'Etat et le cadre constitutionnel.

Section II – Préfets (art. 123 à 126)

Commentaire : voir nos réponses aux questions no 3 et 4 du questionnaire, concernant le rôle des Préfets, respectivement l'enquête administrative.

Section III – Suspension et révocation (art. 127 à 128)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 2 du questionnaire.

Section IV – Mise sous régie (art. 129 à 135)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- suppression de l'approbation de la mise sous régie par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat étant seul compétent (art. 129 al. 3) ;
- suspension complète du Conseil communal et reprise des compétences de ce dernier par le Conseil de régie (art. 130 al. 3 et 131 al. 1) ;
- compétence de contrôle du Conseil de régie octroyée au département et non plus au Conseil d'Etat (art. 134).

Commentaire : Bien que les motifs justifiant le prononcé d'une mise sous régie restent inchangés dans l'avant-projet (grave dysfonctionnement imputable aux autorités de la commune), la procédure, et surtout les garde-fous institutionnels, ont été allégés de manière significative. Or rappelons que la mise sous régie constitue une mesure de dernier recours qui a pour conséquence de suspendre les autorités de la commune (subsidaire à une mise sous contrôle, en particulier). Au vu de la rareté et de la gravité d'une telle mesure, l'ADCV s'oppose aux allègements proposés et demande de conserver la procédure actuelle. En particulier, le Grand Conseil, respectivement le Conseil d'Etat doivent conserver leurs compétences. Contrairement à ce qu'indique le rapport explicatif, une mise sous régie ne peut être réduite à une simple décision technique et demeure de par ses conséquences un acte éminemment politique, au sens institutionnel du terme. Le maintien de garde-fous est d'autant plus important que le rapport explicatif mentionne la mise sous régie comme la sanction possible d'un non-respect des nouvelles dispositions en matière de maîtrise des finances communales. Autrement dit, l'interprétation des motifs justifiant une mise sous régie pourrait évoluer à l'avenir, ce qui ne saurait être pris à la légère. L'ADCV s'oppose également à la suspension complète du Conseil. La suspension de ce dernier, si elle peut être envisagée pour des raisons d'efficacité, ne devrait être prononcée que dans la mesure utile au règlement du dysfonctionnement. Ainsi, le Conseil devrait en principe conserver ses compétences en matière d'investissement.

CHAPITRE X : FINANCES (ART. 136 A 173)

Remarques générales : Nous renvoyons à nos remarques en introduction concernant les finances communales.

Section II – Plan financier (art. 138)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 10 du questionnaire.

Section III – Budget et crédits budgétaires (art. 139 à 143)

Règles de procédure, de structure et de contenu du budget (art. 140)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- délégation au Conseil d'Etat de la compétence de fixer les règles de procédure, de structure et de contenu relatives au budget (art. 140 al. 1) ;
- délégation au Conseil d'Etat de la compétence de fixer les règles applicables en cas de refus du budget (art. 140 al. 2).

Commentaire : Comme développé en introduction, l'ADCV s'oppose aux délégations systématiques de compétences au Conseil d'Etat, ainsi qu'au département. Ces délégations soumettent les communes à des règles discrétionnaires et les empêchent de se déterminer sur leur contenu. Nous ne sommes donc pas en mesure de prendre position sur les règles applicables au budget.

Crédits budgétaires et crédits supplémentaires (art. 141 à 143)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 16 du questionnaire.

Section IV – Plan des investissements et crédits d'investissement

Plan des investissements (art. 144)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- allongement du plan des investissements à 5 ans au lieu d'un an (art. 112 al. 2).

Commentaire : L'ADCV formule ici les même remarques que pour le plan financier (art. 138). Un plan des investissements glissant sur 5 ans n'est pas réaliste pour les petites communes et représente une charge importante. Pour ces dernières, une planification financière de 5 ans adossée à la durée de la législature est suffisante (sous réserve d'un événement exceptionnel).

Limite d'activation (art. 146)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- impossibilité d'activer les dépenses d'investissement en-dessous de la limite d'activation (art. 146 al. 2) ;
- limites d'activation maximales fixées par le Conseil d'Etat selon la taille de la commune (art. 146 al. 3).

Commentaire : Nous renvoyons à notre réponse à la question no 16 du questionnaire, en lien avec les crédits supplémentaires (art. 142 et 143). L'ADCV regrette que les limites d'activation maximales ne figurent pas dans la loi au vu de leur importance pratique et ne peut prendre position en l'état (sous réserve des remarques en lien avec les crédits supplémentaires).

Section V – Comptes annuels (art. 147 à 151)

Règles de procédure, de structure et de contenu (art. 149)

Commentaire : voir notre commentaire concernant l'art. 140 de formulation similaire, portant sur les règles applicables au budget.

Référentiel comptable (art. 150)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- délégation au département de la compétence d'édicter un manuel comptable contraignant pour les communes (art. 150 al. 3).

Commentaire : Au vu de l'impact pratique sur les communes, il n'est pas acceptable que le département soit seul compétent pour édicter un manuel comptable contraignant. La compétence devrait revenir au Conseil d'Etat avec la garantie d'une consultation des communes et associations faîtières.

Section VI – Gestion financière au niveau de l'administration (art. 152 à 154)

Responsable de la bourse communale (art. 152)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- nouvelles responsabilités (art. 152 al. 1) et rattachement du responsable de la bourse communal à la Municipalité (art. 152 al. 2) ;
- délégation au Conseil d'Etat de la compétence de préciser les incompatibilités, ainsi que de prescrire des formations obligatoires (art. 152 al. 3).

Commentaire : L'ADCV demande que le nouvel alinéa 3 soit tracé. En effet, les règles d'incompatibilité sont déjà prévues à l'art. 15 et nous sommes opposés aux formations obligatoires (voir notre réponse à la question no 11 du questionnaire).

Tenue de la comptabilité (art. 153)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- délégation au Conseil d'Etat de la compétence de fixer les règles applicables à la tenue de la comptabilité (art. 153 al 2).

Commentaire : Cette disposition élargit considérablement le contrôle de l'Etat sur le fonctionnement des bourses communales et aura un fort impact, en particulier en ce qui concerne les imputations internes. L'ADCV juge cette ingérence problématique et ne peut accepter cette disposition en l'état, ce d'autant plus que le contenu du règlement n'est pas connu.

Contrôle interne (art. 154)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- introduction de l'obligation de mettre en place un système de contrôle interne (art. 154 al. 1) ;
- délégation au Conseil d'Etat de la compétence de fixer des règles minimales (art. 154 al. 2).

Commentaire : Un système de contrôle interne est indispensable mais il convient de rester pragmatique. L'ADCV estime que le socle minimal doit porter uniquement sur les risques financiers, avec des degrés de maturité distincts en fonction de la population. Dans une petite commune, le socle minimal pourrait ainsi se limiter à une formalisation des mesures appliquées à la gestion des paiements. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'il s'agit d'une contrainte administrative supplémentaire. C'est pourquoi l'ADCV propose que le socle minimal soit fixé dans la loi, afin de ne pas laisser sa définition à la discrétion de l'Etat (ou que le règlement d'application soit soumis à consultation).

Section VII – Surveillance financière de l'Etat (art. 155 à 158)

Compétences du département (art. 156)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- extension des attributions du département en matière financière (art. 156 al. 1) ;
- compétence octroyée au département d'édicter des directives concernant certains objets (art. 156 al. 2) ;

Commentaire : Nous renvoyons à nos remarques en introduction concernant les finances communales.

Section VIII – Mécanismes de maîtrise des finances communales (art. 159 à 164)

Plafond des emprunts (art. 161 et 162)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 17 du questionnaire.

Situations à surveiller et plan financier de redressement (art. 163 et 164)

Commentaire : voir notre réponse à la question no 18 du questionnaire.

Section IX – Mise sous contrôle (art. 165 à 173)

Motifs (art. 165)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- extension des motifs de mise sous contrôle au non-respect des règles en matière de maîtrise des finances communales (art. 165 al. 3).

Commentaire : La mise sous contrôle constitue une mesure de surveillance complétant celles prévues dans le chapitre IX (art. 117 à 135 AP-LC). En application du principe de proportionnalité, elle doit être privilégiée à la mise sous régie, mesure la plus intrusive de la loi. Bien que le dispositif de mise sous contrôle reste similaire au droit actuel, les motifs pouvant la justifier seront considérablement élargis, puisqu'ils comprendront désormais le non-respect des règles du mécanisme de maîtrise des finances communales par la commune. Ainsi, pourra être mise sous contrôle après sommation la commune qui ne présente aucun plan financier de redressement ou un plan insuffisant ou ne respecte pas les mesures prévues par ledit plan. Eu égard à la grave atteinte qu'elle porte à l'autonomie communale, la mise sous contrôle ne saurait être prise à la légère et doit donc rester une mesure exceptionnelle justifiée par une situation financière grave. Il s'ensuit que l'obligation de définir un plan financier de redressement doit elle aussi rester une exception, compte tenu de la sanction qu'elle porte en cas de non-respect. Nous renvoyons à ce sujet à notre réponse à la question no 18 du questionnaire. En particulier, si les seuils des indicateurs devaient être maintenus aux niveaux proposés – excessivement sévères –, ce qui obligerait plusieurs dizaines de communes à adopter un plan financier de redressement, l'ADCV demande que des garde-fous supplémentaires soient ajoutés au dispositif de mise sous contrôle. Nous renvoyons également à notre commentaire concernant la mise sous régie (art. 129 à 135).

LOI SUR LES IMPÔTS COMMUNAUX (LICOM)

Procédure au Conseil communal ou général (art. 35b)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- le projet d'arrêté d'imposition doit être remis par la Municipalité au Conseil au plus tard le 31 août.

Commentaire : Cette nouvelle obligation a pour conséquence que le préavis sur l'arrêté d'imposition doit être prêt, au plus tard, au 31 août de chaque année. Durant cette période, les résultats du budget ne sont pas encore connus, notamment à cause des participations aux factures cantonales, ainsi qu'à la péréquation intercommunale. Dans ces conditions, il est difficile d'établir un arrêté d'imposition alors que les éléments principaux du budget ne sont pas encore connus. De plus, 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. Dans ces conditions, l'ADCV demande de tracer ce délai au 31 août, afin de permettre aux Municipalités de définir un projet d'arrêté d'imposition correspondant à des projections financières fiables.

Procédure de réclamation (art. 47b)

Principales modifications par rapport au droit actuel:

- remplacement de la commission de recours en matière d'impôts communaux par une procédure de réclamation à la Municipalité.

Commentaire : voir notre réponse à la question no 9 du questionnaire.