

Madame Christelle Luisier Brodard
Présidente du Conseil d'Etat
Département des institutions, du territoire et du sport
Direction des affaires communales et droits politiques
Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne

Pully, le 16 avril 2025

Mise en consultation de l'avant-projet de loi sur les communes (AP-LC) – Position du Groupe des Villes de l'UCV

Madame la Présidente du Conseil d'Etat,

Nous faisons suite à la mise en consultation publique de l'avant-projet de révision totale de la loi sur les communes qui s'est déroulée du 3 février au 31 mars 2025.

Le Groupe des Villes est un organe de l'Union des Communes Vaudoises (UCV) constitué de syndicats et syndiqués de communes membres dont la population est supérieure à 10'000 habitants. Les communes membres dont la population dépasse 7'000 habitants et les communes chefs-lieux de district dont la population est inférieure à 7'000 habitants peuvent également en faire partie, sur demande. Comme le permettent les statuts de notre association faitière, le Groupe des Villes a la compétence de prendre position spécifiquement, au nom des villes vaudoises membres de l'UCV, dans le cadre de consultations cantonales ou fédérales, ce qu'il a décidé de faire au vu notamment des nombreuses et importantes conséquences de l'AP-LC sur les plus grandes communes du canton, dont il représente les intérêts.

Aspects généraux

De manière générale, les constats principaux faits par l'Etat, notamment sur le fait que le canton doit être composé de communes fortes, sont partagés par le Groupe des Villes. A cet effet, nous saluons certains aspects qui ont été améliorés et clarifiés. Cela dit, nous avons le sentiment dominant que cet avant-projet de loi reste inachevé sur de nombreux aspects, voire insuffisamment élaboré sur certains. Nous relevons également que la documentation proposée est parfois contradictoire ou incomplète, ce qui rend l'exercice d'analyse des modifications compliqué et chronophage. A cet effet, nous regrettons que le rapport explicatif soit parfois succinct, peu justifié par des décisions de justice et muet sur certaines modifications, que ce soient des ajouts ou des suppressions.

Par ailleurs, nous tenons à faire part de notre insatisfaction quant à la manière dont l'Etat a porté ce projet et mené cette consultation, notamment au vu du court délai prévu, de cette proposition de révision totale d'un objet aussi central en dernière année complète de législature communale.

En outre, nous constatons que de nombreuses dispositions de l'AP-LC vont alourdir considérablement la charge administrative des communes. Le Groupe des Villes, bien que moins impacté par ces nouvelles exigences, reste solidaire des petites et moyennes communes et regrette cette inflation administrative

ainsi que l'ingérence de l'Etat, avec plusieurs possibilités de contrôle en opportunité, dans l'administration des communes vaudoises.

S'agissant du texte de loi, nous avons étudié l'AP-LC avec rigueur, compte tenu de son importance majeure pour le fonctionnement de nos institutions. A cet effet, le Groupe des Villes a relevé en particulier certaines modifications qui posent de sérieux problèmes en matière de finances communales.

Dès lors, le Groupe des Villes tient à conditionner son entrée en matière sur la révision de la loi sur les communes à l'acceptation par l'Etat des demandes centrales sur la partie financière exposées dans la seconde partie de cette prise de position.

Collégialité municipale

- *Le rôle du syndic (art. 1, 22 et 23)*

Soit un syndic est élu par la population et ses compétences ne peuvent être remises en cause par ses collègues municipaux, soit il est nommé par la municipalité et peut donc être remplacé par un autre membre sur décision municipale. Dans notre canton, le syndic est élu. Toute solution "entre-deux" n'est pas admissible et ne résoudra certainement pas les conflits internes. Nous demandons la suppression du mécanisme permettant le retrait de certaines tâches du syndic par une décision de la municipalité.

- *Règlement de fonctionnement de la municipalité obligatoire (art. 13) et fixation de séances de municipalité au moins deux fois par mois (art. 16)*

Chaque municipalité a les compétences pour déterminer librement son fonctionnement, cela au regard de ses spécificités propres. La majorité des villes de ce canton dispose d'un règlement tel que mentionné à l'art. 13. Cependant, la décision de publier d'office ce document devrait rester de compétence de la municipalité.

En outre, la fréquence de la tenue des séances de municipalité ne doit pas être fixée dans une loi institutionnelle cantonale, mais éventuellement dans un règlement d'organisation de la municipalité.

Rapport aux employés de la commune

- *Formations obligatoires pour le secrétaire municipal (art. 25 al. 2) et le responsable de la bourse (art. 152 al. 3)*

S'agissant des formations, donner un blanc-seing au Conseil d'Etat par le biais d'un futur règlement d'application laisse la porte ouverte à une ingérence dans la compétence de la municipalité d'engager le personnel de son administration. En cas de maintien de l'obligation de formations, celles-ci devraient se faire par les associations de professionnels, par l'UCV ainsi que par les autres partenaires implantés sur le territoire vaudois de la formation continue.

Rapport entre le conseil et la municipalité

- *Conseil communal – modification de la répartition des compétences (art. 30)*

Les modifications proposées quant à la répartition des compétences correspondent aux attentes des villes du canton.

- *Obligation d'un contenu minimal dans le rapport de gestion, notamment (art. 51)*

L'exigence d'informations, dans le rapport de gestion, concernant tous les contrats de droit administratif en vigueur, est disproportionnée pour des grandes communes disposant parfois

de centaines de contrats. Cette nouvelle obligation impliquerait une surcharge administrative inutile. D'autant plus, si les modifications proposées en matière d'intercommunalité entrent en vigueur, cela démultiplierait de manière exponentielle les contrats de droit administratif pour les communes « centre ». Nous demandons la suppression de cet article.

- *Ajout d'une possibilité de renvoi du préavis par la commission à la municipalité, si elle donne son accord (art. 65)*

Cette nouvelle possibilité de renvoi d'un préavis à la municipalité par une commission n'a pas lieu d'être, cela même si elle est conditionnée à l'accord de la municipalité. En effet, la commission a pour seule tâche de renseigner le conseil sur un préavis et de lui recommander un vote. C'est ensuite le plénum qui a la compétence de décider. En outre, la possibilité pour la municipalité de retirer son préavis en tout temps est suffisante, sans qu'il n'y ait besoin de l'intervention d'une commission et de l'introduction d'un point de friction supplémentaire.

Intercommunalité

La suppression des ententes et la limitation du nombre de communes dans les associations intercommunales entraîneraient une démultiplication des contrats de droit administratifs, ce qui serait ingérable pour une commune « centre », tel que déjà évoqué. Si les constats faits à propos des associations de communes peuvent être partagés (perte de maîtrise décisionnelle, déficit démocratique, lourdeur de la structure, impact sur les finances de la commune), les mesures envisagées ne nous semblent pas être de nature à améliorer les points évoqués. Ce chapitre doit être retravaillé.

Plus spécifiquement, la société régionale d'intérêt public (art. 105ss) paraît intéressante et pourrait s'avérer utile dans certains cas. Cependant, les contours de cette nouvelle forme juridique doivent être précisés et mis en balance avec les autres formes existantes de partenariat avec le monde privé.

Finalement, le Groupe des Villes estime capital que le sujet des agglomérations soit traité et réglé dans le cadre de la révision de la loi sur les communes ou du moins en parallèle. Une réflexion globale doit être effectuée à ce propos.

Mise sous régie (art. 129-135)

Nous déplorons l'introduction des éléments listés ci-dessous :

- L'approbation du Grand Conseil n'est plus nécessaire. Il est uniquement informé (art. 129 al. 3).
- La suspension systématique du conseil communal/général (art. 130 al. 3).
- L'augmentation des compétences du conseil de régie, qui reprend celles de la municipalité et du conseil (art. 131 al. 1).
- La suppression du droit de référendum contre les mesures du conseil de régie (art. 131 al. 2).
- Le contrôle de l'activité du conseil de régie par le département à la place du Conseil d'Etat comme actuellement (art. 134)

Ces nouveautés sont, à notre sens, disproportionnées. Nous recommandons qu'elles soient supprimées afin de préserver le débat démocratique.

Aspects financiers

- *Plan financier (art. 138)*

Cette documentation existe déjà dans nos villes. Cependant, le Canton devrait se limiter à vérifier l'existence d'un plan financier sans exigences de présentation et de contenu.

- *Crédit supplémentaire - généralités (art. 141)*

L'obligation de présenter un préavis validant le crédit supplémentaire à la première séance possible après l'engagement est irréaliste. Nous suggérons que les demandes de crédits soient groupées deux fois par an sur un préavis à présenter au Conseil pour approbation, tel que cela est actuellement pratiqué par bon nombre de villes.

- *Crédit supplémentaire (art. 142 et 143)*

La possibilité d'un crédit supplémentaire approuvé par la municipalité (art. 142 al. 2) est saluée. Le montant concerné devrait être indiqué dans la loi et être suffisamment élevé – par exemple égal au seuil d'activation (à également définir dans la loi). Le mécanisme de compensation d'un montant équivalent d'un crédit budgétaire (art. 142 al. 2 lit. b) paraît non nécessaire, puisque le montant est déjà limité. Si un tel mécanisme devait cependant être introduit, il devrait impliquer une compensation envers une charge de même nature comptable à maximum deux positions (et non à trois positions).

Nous proposons par ailleurs que l'approbation des crédits supplémentaires relevant du Conseil (art. 142 al. 1) puisse être déléguée à la commission des finances.

- *Limite d'activation (art. 146)*

Les montants devraient être indiqués dans la loi – à noter que pour une ville, la limite d'activation imposée par le Canton devrait être au moins supérieure au montant actuel de CHF 50'000.-.

- *Interactions administration cantonale - commune*

Nous déplorons la forte volonté d'ingérence de l'Etat dans les articles liés aux finances communales, en particulier :

- Il n'est pas souhaitable que le réviseur s'adresse au département comme proposé à l'article 151 al. 3. La révision doit rester entre la commune et le réviseur. Tout au plus, la possibilité d'une communication au conseil communal serait à envisager. Il faudrait, dans ce cas, que la loi spécifie ce que devraient être des mesures adéquates.
- La supervision du travail de la bourse communale doit rester une prérogative de la municipalité. Le niveau de détail imposé par le Conseil d'Etat à l'article 153 al. 2 (imputations internes, paiements, pièces justificatives, etc.) est trop important. Cet alinéa doit être supprimé.
- Si le manuel MCH2 (art. 150) peut servir de cadre, son aspect contraignant pose problème et doit être supprimé.
- La double casquette d'appui et de conseil puis de surveillance du département, qui est fixée à l'article 156 al. 1, n'est pas appropriée. En effet, une implication du département à toutes les étapes en découlerait. Or, le département n'a pas à orienter ce qui est d'intérêt commun pour le rôle des boursiers et doit garder uniquement son rôle de surveillance.

- Les alinéas 2 et 3 de l'art. 156 concernant les directives comptables, sur le travail des réviseurs et les indicateurs donnent quant à eux les pleins pouvoirs au département et risque de provoquer une inflation réglementaire. Il y a une augmentation notable des compétences données au département pour édicter des règlements et directives.

Ces articles doivent être soit supprimés, soit largement modifiés afin, d'une part, de prévoir uniquement le rôle de surveillance du département et, d'autre part, de préserver l'autonomie communale.

- *Boursier (art. 152)*

Il est bienvenu que la personne responsable de la bourse communale soit nommée par la municipalité, ce qui est déjà la pratique dans un certain nombre de villes. Pour ce qui est de son positionnement dans l'organigramme de l'administration communale, cela doit relever de l'autonomie communale.

- *Système de contrôle interne (art. 154 al. 2)*

Nous prévoyons qu'un système de contrôle interne tel que décrit dans la norme 890 nécessiterait l'engagement de personnel et relevons que les délais de mise en place sont beaucoup trop courts. Les prescriptions d'un tel système ne doivent donc pas dépendre du Conseil d'Etat, mais être déterminées par chaque commune.

- *Plafond des emprunts (art. 161)*

Nous sommes opposés à l'exigence de valoriser à un taux minimum de 5% tous les cautionnements dans la limite du plafond des emprunts. Le système actuel qui permet de moduler le taux en fonction du risque et d'inscrire à 0% les cautionnements sans risque doit être maintenu. Il est d'ailleurs cohérent avec une approche fine et différenciée du risque.

- *Mécanisme de maîtrise des finances communales (art. 159-164)*

Le principe d'un mécanisme de maîtrise des finances communales a été validé lors de la signature de l'accord sur la péréquation. Toutefois, le fait que le Canton cherche à imposer aux communes des règles plus strictes que celles qu'il s'applique à lui-même nous interpelle.

Les indicateurs proposés ne tiennent pas compte de l'intégralité des revenus (domaines autofinancés, services industriels) ni des réserves latentes et dépeignent une situation éloignée de la réalité. En outre, des seuils bas et un mécanisme automatique risquent de provoquer des mises sous contrôle de villes n'ayant en réalité pas de problèmes financiers.

Par ailleurs, la suppression du droit de référendum même en cas de mesures d'assainissement approuvées par les trois-quarts du conseil n'est pas acceptable d'un point de vue politique. L'ensemble des articles doit donc être profondément remanié.

- *Mise sous contrôle (art. 165-173)*

Ces articles devraient être intégralement retravaillés. En effet, ils ne devraient pas faire suite au suivi d'indicateurs qui ne sont, comme mentionnés ci-dessus, pas en lien avec la réalité financière des communes. A noter que la possibilité de mise sous contrôle en cas de plan de redressement insuffisant (art. 165 al. 3 lit. b), c'est-à-dire se fondant sur des postulats et des prévisions jugés non réalistes par le Conseil d'Etat (art. 165 al. 4 lit. b) interpelle car cela semble une porte ouverte permettant trop facilement la mise sous contrôle.

Enfin, nous relevons et déplorons que trop d'éléments ne seront définis qu'ultérieurement, par voie de directive ou de règlement. Cela concerne par exemple, mais de manière non exhaustive, 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), les exigences relatives au réviseur (art. 151 al. 2), les incompatibilités propres à la fonction de responsable de la bourse (art. 152 al. 3) et le système de contrôle interne (art. 154 al. 2). Nous sommes d'avis que, dans le cas d'une loi institutionnelle comme la loi sur les communes, le recours à des règlements du Conseil d'Etat et à des directives des services devrait être limité au maximum.

A cet effet, nous soulignons qu'il est indispensable que l'UCV soit consultée au préalable avant toute entrée en vigueur d'une règle d'application découlant de la loi.

Conclusion

Au vu de l'ampleur des commentaires et des modifications demandées, nous requérons qu'une deuxième consultation soit organisée auprès des communes lorsqu'un projet de loi retravaillé sera établi. Il est en effet essentiel que nous puissions nous prononcer à nouveau sur les modifications envisagées par le Conseil d'Etat avant que cela ne soit transmis au Grand Conseil.

Nous rappelons enfin que nous n'entrerons d'ailleurs en matière sur ce nouveau projet de loi que si les articles concernant les aspects financiers, particulièrement les indicateurs et le mécanisme de maîtrise, sont modifiés de manière à satisfaire les demandes exposées dans cette prise de position.

Daniel Rossellat



Président du Groupe des
Villes

Eloi Fellay



Directeur