

Date : 11 avril 2023
N. Réf : Initiales/Initiales
Dossier : Position arborescence

Département des institutions et du territoire
Direction générale des affaires
institutionnelles et des communes
Direction des affaires communales et des
droits politiques
M. Vincent Duvoisin, directeur
Place du Château 1
1014 Lausanne

Consultation préalable à la révision de la loi sur les communes

Monsieur le Directeur,

L'Association vaudoise des secrétaires municipaux se réfère à la consultation préalable mentionnée sous rubrique, pour laquelle elle vous remercie de lui laisser l'opportunité de se prononcer à nouveau à l'issue des travaux rendus par les 4 groupes de travail à fin 2022.

S'agissant de la méthode suivie par l'AVSM, nous portons à votre connaissance que le comité a fait à nouveau appel aux 15 communes de taille et de réalités différentes, qui avaient précédemment répondu. Le groupe de travail souhaite donc vous faire part de ses réflexions sur les orientations retenues dans les différents rapports :

GT1 – Surveillance

Rôle du Préfet

- Si le Préfet doit conserver le rôle hybride qui est le sien aujourd'hui et continuer d'officier comme instance de conciliation en cas de conflits relationnels survenus au sein d'une autorité communale – du fait de sa connaissance du terrain –, il nous semble toutefois qu'il devrait être épaulé par le Canton. Ainsi, par exemple, la compétence de demander une enquête administrative, pour établir les faits liés à un dysfonctionnement supposé, devrait être ratifiée par le Département. Cela donnerait une assise/légitimité au Préfet.

Rôle du Département

- Il nous importe dès lors que les compétences décisionnelles du Département soient étendues.
- Les membres de l'AVSM se rallient aussi sur le fait qu'il doit y avoir une protection légale et professionnelle des collaborateurs du secteur public dénonçant de bonne foi des infractions commises au sein de leur service (« lanceurs d'alerte»). Ces personnes pourraient s'adresser au Département qui mandaterait le préfet pour enquête.

Récusation des membres de la Municipalité

- S'agissant des comportements problématiques méritant une suspension ou une révocation de l'élu, notre association relève favorablement le fait que la perturbation grave du fonctionnement d'une autorité communale soit retenue comme motif de

suspension et de révocation. Néanmoins, il convient d'agrandir le périmètre : le harcèlement du personnel communal doit aussi être retenu comme motif de suspension et de révocation.

Approbation des règlements

- L'AVSM n'est pas favorable à supprimer la procédure actuelle et la remplacer par l'obligation – ou la simple possibilité – d'un contrôle juridique a priori de chaque projet de règlement par le service cantonal compétent. C'est donner un rôle politique au chef de service cantonal. En revanche, elle salue la volonté d'harmoniser la procédure de contrôle et d'approbation des règlements afin d'offrir une porte d'entrée unique aux communes lors de la soumission de leurs règlements aux autorités cantonales (sur le modèle de la CAMAC).

Voie de recours selon les art. 145-146 LC

- La loi sur les communes aménage une procédure particulière pour contester devant le Conseil d'Etat la légalité d'une décision prise par une autorité communale. Nous nous rallions à la position du groupe de travail : ces deux articles sont désuets.

GT2 – Autorités communales

Partage des compétences entre les autorités communales

En préambule, nous confirmons le fait qu'il ne faut pas une « loi à deux vitesses » qui aménagerait deux régimes concurrents applicables selon la taille des communes (grandes communes vs petites communes).

- Nous considérons que le système des autorisations générales convient, même si des adaptations sont nécessaires.
- Nous pensons qu'il faut maintenir la répartition actuelle des compétences, mais apporter des précisions et des clarifications. L'art. 4 LC qui traite des compétences du Conseil doit être revu. Un point semble désuet : le chiffre 12 de l'article 4 LC : « *Reconstructions d'immeubles, constructions nouvelles et démolitions (ch. 12)* ». Ce chiffre peut être supprimé dans la mesure où cela rentre déjà dans les compétences financières du Conseil.

Recevabilité d'un objet parlementaire

- Nous estimons que la recevabilité d'un objet parlementaire est de la compétence du Bureau du Conseil ;
- Nous sommes favorables à une reprise dans la LC de la solution lausannoise qui prévoit la transmission préalable au bureau de toutes les propositions des conseillers. En formalisant la procédure de la sorte, les illégalités éventuelles pourraient être mieux décelées en amont de leur traitement par le Conseil. Bémol : cette procédure a l'inconvénient de ralentir les opérations du Conseil, car le conseiller doit remettre sa proposition en avance en raison de ce contrôle ;
- S'agissant des commissions de surveillance, c'est-à-dire la commission de gestion et la commission des finances, nous appuyons l'idée de supprimer le terme surveillance et remplacer plutôt par « commissions de recommandations » ou « commissions permanentes ».

Loi sur l'Information et loi sur la protection des données personnelles

Nous sommes favorables à harmoniser les 2 lois : ayant constaté que les différences entre les régimes de la LC et de la LInfo sont la source de nombreuses confusions, nos membres sont favorables au principe d'un alignement des deux systèmes :

- Aligner tant que possible le régime de la LC sur celui de la LInfo en reprenant un par un les intérêts prépondérants publics et privés limitant le droit à l'information à l'art. 16 LInfo et en les adaptant pour le contexte spécifique de la LC.
- Pour les commissions de surveillance, l'idée d'un droit à l'information plus étendu pour les membres des commissions de surveillance se justifie (cf. art. 93e al. 1 LC). Nous jugeons utile néanmoins de préciser la notion de «secret protégé par le droit supérieur».

Secret de fonction

Nous sommes d'avis :

- que le Préfet ne devrait pas mener d'enquête administrative en cas de violation suspectée du secret de fonction
- qu'il convient de maintenir l'art. 40i al. 3 LC : « *Les documents de travail des commissions, de même que tous documents ou renseignements qui leur sont soumis dans le cadre de leur mandat, ne sont pas confidentiels, sauf indication contraire de leurs auteurs. Dans ce dernier cas, les documents ou renseignements confidentiels ne peuvent être communiqués ou leur contenu révélé qu'à des membres du conseil général ou communal avec l'autorisation du président de la commission* ». Ainsi, lorsque la Municipalité appose un tampon « confidentiel » sur un document, les informations qui y sont contenues ne peuvent pas être utilisées par la commission (art. 40i al. 3 LC).

Sceau

Nous soutenons que le sceau de la Municipalité confère une forme « d'officialité ». Le statu quo convient : il devrait être requis pour que ces actes soient réguliers en la forme (art. 67 al. 1 LC).

Signature électronique et digitalisation

Nous regrettons que ne soient pas introduites dans la LC des dispositions sur la signature électronique.

Par ailleurs, nous suggérons de supprimer l'obligation de convocation par écrit lorsqu'elle existe pour favoriser les solutions numériques et de permettre le recours à la signature numérisée chaque fois que le type de document n'exige pas une signature olographe.

Rôle de l'archiviste

Nous souhaitons que le rôle de l'archiviste soit mentionné dans la LC et que les archives soient évoquées dans les tâches de la Municipalité à l'art. 42 LC. Et renvoyer à un lien sur la loi sur les archives.

Co-syndicature

A l'instar du GT2, nous estimons que cette question doit être thématifiée et clarifiée.

Rôle et fonction du secrétaire municipal-e (ci-après : Smun)

En substance,

- Les participants estiment que la liste des attributions des secrétaires municipaux (art. 52b LC) pourrait être complétée, mais ils ne souhaitent pas que l'article soit vidé de sa substance en disant seulement que le secrétaire municipal-e est en charge « des tâches que lui attribue la municipalité » (cf. art. 52b al. 1 let. f LC), les autres attributions étant prévues par les réglementations cantonale ou communale applicables. Une telle formulation pourrait laisser entendre que le secrétaire municipal n'est qu'un exécutant des décisions de la Municipalité, ce qui serait contre-productif.

- Nous suggérons un ajout : *pilote la transversalité*
- Il est aussi rappelé notre courrier de l'AVSM d'avril 2019 demandant l'ajout d'une lettre h à l'art. 52b stipulant que le secrétaire municipal est notamment en charge
« *de l'accompagnement de la Municipalité dans l'application du cadre légal* ».
- Appellation : nous réitérons notre demande : que le nom de « secrétaire municipal » soit revu. Il nous semble en effet qu'il ne correspond plus à la réalité de la fonction et qu'il est mal connu hors du sérail des administrations. L'AVSM soutiendrait les titres de secrétaire général ou de chancelier.
- Signature SMun : l'AVSM estime que l'EMPL (voire la LC) pourrait mentionner que la signature du secrétaire municipal-e ne l'engage pas personnellement, mais qu'elle atteste uniquement que la décision a été prise par la Municipalité.

Ombudsman

- Nous souhaitons rappeler l'importance de ce rôle, qui a peut-être été mal compris : il n'est pas limité aux cas de conflit entre le SMun et la Municipalité. Il s'agit plutôt d'avoir un avis neutre et de pouvoir faire appel à une instance externe, disposant de compétences professionnelles étendues lors d'un conflit ou de divergences de vues, par exemple sur la procédure à suivre ou l'autorité à contacter pour s'assurer de la légalité d'une décision. Il ne s'agit pas d'un médiateur ni d'une mission de bons offices, comme le fait le Préfet par ex.
- Promouvoir cette instance, ce n'est pas remettre en cause le rôle du Préfet. L'ombudsman permettrait de disposer d'un premier « avis d'expert » externe.
- L'avantage de l'ombudsman serait sa neutralité, indépendamment d'autres dossiers institutionnels en cours, et le fait qu'il n'a pas de rapport professionnel avec les parties. La limite serait l'examen de la légalité des actes des uns et des autres et non l'opportunité des décisions politiques prises par l'Exécutif. La procédure ferait l'objet d'un rapport succinct. Elle ne devrait pas être onéreuse pour les parties, ou alors être mise à la charge de la caisse de la commune en cause.
- (Cf. annexe schéma)

Pétitions

Quand l'on connaît les polémiques que peut créer le dépôt d'une pétition, où chacun se renvoie la balle, nous pensons que les communes ne devraient pas être autonomes quant à la procédure de traitement des pétitions (art. 34b ss LC) et que celle-ci devrait uniquement être prévue dans le règlement du Conseil communal.

GT3 – Relations entre communes et associations communales

Différentes formes de collaborations communales

- Nous sommes d'accord de réduire et de clarifier le type et le nombre de modes de collaborations ;
- Concernant les associations intercommunales, nous saluons le fait que certaines politiques publiques se réalisent à l'échelon régional. Toutefois, l'AVSM estime que l'éloignement démocratique lié au fonctionnement de ces associations (et particulièrement l'association de communes) nécessite de veiller à la représentativité des législatifs dans les conseils intercommunaux. En effet, l'AVSM constate que le pouvoir de contrôle est nettement dilué par la collaboration intercommunale et peut même disparaître si le législatif est totalement absent du conseil intercommunal, ce qu'il faudrait proscrire;
- Collaboration avec des entités privées (SA ; fondations). Cette forme de collaboration pose souvent des problèmes de gouvernance. Elle pourrait être revue. Nous rappelons

notre demande : de donner des lettres de mission aux administrateurs délégués au nom de la Commune et une obligation de rapport régulier.

- Fonctionnement : le processus de modification des statuts est très (trop ?) complexe. Sa simplification pourrait être envisagée.

Fusions de communes

- Un incitatif financier conséquent pourrait les favoriser ;
- Il serait apprécié de pouvoir continuer le processus de fusion, même si une commune abandonne le processus.

Risques de conflits d'intérêts

- Les règles de récusation existent. Toutefois, les précisions et les cas de figure dans lesquels plusieurs membres de la Municipalité ou du Conseil communal/général pourraient être concernés par une récusation devraient être mentionnées, voire plus détaillées. Par exemple, quand un intérêt personnel direct dans un objet soumis à délibération est-il engagé ? Nous sommes souvent confrontés à ce type de questions, tout en gardant à l'esprit que la défense d'intérêts politiques, notamment au nom de communautés, de partis ou d'associations, n'est pas un motif de récusation. Une liste d'exemple d'intérêts personnels directs (dans l'EMPL par ex.) faciliterait notre travail.

Autres thématiques

Nous rappelons nos thématiques laissées en suspens :

Digitalisation et cyber-sécurité : favoriser la mutualisation

- Pouvoir disposer d'un Cloud étatique : il serait apprécié qu'une solution « clé en mains » soit disponible pour les communes qui n'ont pas les moyens de développer des solutions. Il s'agirait d'éviter une multiplication de solutions incompatibles entre elles et de favoriser la mutualisation (cf. e-séances) ;

Enfin, nous appelons de nos vœux une information régulière sur l'état d'avancement du projet de révision. Peut-être dans un outil de communication à mettre en place par le Secrétariat général du Département et qui ferait part de l'état d'avancement des grands projets du Département. Peut-être cet outil existe-t-il mais l'AVSM n'en a pas connaissance.

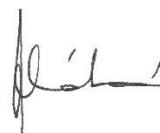
Vous remerciant d'avance de bien vouloir prendre en compte les éléments précédents et restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire, nous vous adressons, Monsieur le Directeur, nos salutations les plus cordiales.

G. Stella



Membre du comité de l'AVSM
et du Groupe de travail

Patricia Audétat



Présidente

Annexe pour rappel : schéma du rôle de l'ombudsman

Qui	Quoi	Livrable
Personnes de confiance	Ecoute et soutien lors de situations : <ul style="list-style-type: none"> • Le-la Smun fait face à une difficulté au travail ? • Il-elle est victime d'une atteinte à la personnalité ? • Il-elle a besoin du soutien d'un professionnel externe ? 	Un accord
Ombudsmann	Rend une tendance : évaluer une situation et d'en faire comprendre l'équilibre ou le déséquilibre aux parties avec un rapport écrit. Il donne un premier avis écrit sur la justesse de leurs positions respectives, ce qui pourrait désamorcer les envies de représailles par la Municipalité si le secrétaire a agi fidèlement à son serment ou de procès par l'employé contre sa Municipalité s'il s'est entêté à tort	Rapport écrit
Préfet-e	Les préfets sont les représentants du Conseil d'Etat dans leur district respectif. Leur rôle est défini par la loi sur les préfets et les préfetures (Lpréf) et se caractérise par une grande diversité. On peut y distinguer en résumé quatre volets distincts : <ul style="list-style-type: none"> - juge pénal (selon les compétences qui lui sont allouées par la législation pénale, notamment la répression des contraventions et l'encaissement des amendes qu'il a prononcées); - administrateur (délivrance d'autorisation, permis et autres documents officiels); - conciliateur (médiateur dans des conflits dans des domaines publics et privés, en particulier, il préside la commission de conciliation en matière de baux); - représentant de l'autorité gouvernementale. 	Un médiation ou une mission de bons offices