

Date : 16 avril 2025
N. Réf : Initiales/Initiales
Dossier : Position arborescence

Direction générale des affaires
institutionnelles et des communes (DGAIC)
Direction des affaires communales et des
droits politiques
Me Jean-Luc Schwaar, directeur général
Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne

Consultation concernant l'avant-projet de la loi sur les communes

Monsieur le Directeur général,

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.

Nous vous retournons le questionnaire en lien avec l'avant-projet de révision de la loi sur les communes et nous vous adressons ci-dessous nos déterminations sur les orientations retenues dans cet avant-projet de loi.

Aspects généraux

En préambule, l'AVSM partage les constats faits par le Canton à savoir

- que la complexité des tâches auxquelles les communes devront faire face est toujours plus importante ;
- et que pour relever ces nouveaux défis, elles devront être suffisamment fortes et structurées et disposer des outils nécessaires.

De manière générale, l'avant-projet comporte de bonnes propositions mais certains éléments ne sont soit pas aboutis soit manquants.

Digitalisation

La question de la digitalisation et du cloud étatique avait été évoquée dans les groupes de travail, mais elle ne semble apparaître ici que de manière marginale, notamment à travers la forme des documents. Peut-être cela relève-t-il d'un autre cadre législatif ? Notre organisation tient toutefois à rappeler l'importance de disposer d'un cloud étatique : la mise à disposition d'une solution « clé en main » serait particulièrement bienvenue pour les communes qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour développer leurs propres outils. Une telle approche permettrait d'éviter la prolifération de solutions incompatibles et encouragerait la mutualisation.

Formation des élu·e·s

Aucun élément n'aborde la question de la formation des élus. Il serait pourtant pertinent de préciser que ceux-ci devraient bénéficier d'une formation de base, ainsi que de formations continues portant sur des thématiques actuelles.

L'Info

La question demeure sensible. Toutefois, la situation est désormais un peu mieux encadrée, en particulier en ce qui concerne les informations transmises aux commissions permanentes. En revanche, le droit à l'information des membres des commissions de gestion et de finances se voit restreint.

Lois spéciales

La relations avec les lois spéciales (p. ex LSDIS, LOPV...) reste à examiner de manière très soignée. En effet, les règles sur les associations de communes pourraient entrer en contradiction avec les exigences de la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) et rendre impossible la poursuite de certaines polices intercommunales si une clarification de ces points ou une adaptation de la LOPV n'est pas abordée en parallèle.

Nous nous déterminons sur certaines dispositions de cet avant-projet (apLC).

Dispositions générales

Article 5 - Délégation de tâches publiques

La notion de tâches publiques n'est pas claire.

Qu'en est-il de l'exploitation d'un centre sportif ? ou de l'incinération des déchets ? ou de prestations de services industriels (p. ex chauffage à distance) ? Actuellement, le Centre de glace de Malley, STRID ou TRIDEL, Y-CAD SA, ou Morges Energie sont organisés en SA (art. 962 CO - société d'économie mixte). Cette organisation pourrait-elle être maintenue ? Devrait-on requérir une autorisation du Conseil d'Etat ?

Il est douteux qu'une association de communes ou une société régionale d'intérêt public soit plus pertinente dans ces cas de figure.

Article 7 - Publications en ligne et pilier public

Il est judicieux de pouvoir remplacer le pilier public par le site internet, plus facile à mettre à jour et plus consulté. Toutefois, la lettre d est mal formulée: il s'agit de publier (au pilier public) uniquement les décisions dont la publication répond à un intérêt général, respectivement qui présentent un intérêt pour le public (sous réserve d'intérêts prépondérants contradictoires), mais non pas de publier par principe toutes les décisions, sauf intérêt public ou privé prépondérant.

Article 8 - Forme électronique

Le 1^{er} alinéa répond à notre demande : supprimer l'obligation de convocation par écrit lorsqu'elle existe pour favoriser les solutions numériques et permettre le recours à la signature numérisée chaque fois que le type de document n'exige pas une signature olographe.

La formulation de l'alinéa 2 est plus problématique : il paraît donner un droit individuel à chaque administré ou autre Commune, d'exiger une notification écrite scellée et signée de chaque communication ou courrier quelconque qui lui est adressé, même pour des informations générales ou la transmission du rapport de gestion. Cela met à mal la volonté de digitaliser des prestations car si chaque citoyen, au lieu d'utiliser un portail ou une plateforme pour certains échanges, peut exiger des communications écrites et une réponse sous signature municipale manuscrite, la digitalisation devient compliquée à mettre en œuvre.

Municipalité

Article 14 – Programme de législation

L'obligation prévue est à saluer, mais le délai au 31 décembre est trop court. Dans la pratique, on n'arrive pas à avoir et à communiquer un tel programme avant février-mars. Proposition : délai au 31 mars.

Art. 14 apLC - Programme de législation

1 Après chaque nouvelle législature et jusqu'au 31 mars, la municipalité établit et rend public un programme de législation. (...)

Article 21 - Délégation de pouvoirs

L'art. 21 de l'avant-projet de loi sur les communes prévoit le maintien de la possibilité actuelle de la Municipalité de déléguer, dans une procuration spéciale ou générale, des pouvoirs à l'un de ses membres ou à un membre du personnel communal.

Actuellement, la délégation de compétence (art. 67 al. 1 et 2 LC) est complétée par l'art. 67 al. 5 LC selon lequel les décisions rendues sur la base d'une délégation peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Municipalité. L'avant-projet prévoit la suppression de ce recours administratif auprès de la Municipalité.

En supprimant la base légale consacrée à l'art. 67 al. 5 LC, les décisions prises sur la base d'une délégation seraient toujours susceptibles de recours, mais directement auprès du Tribunal cantonal et non plus auprès de la Municipalité.

Les conséquences de cette suppression semblent négatives : la Municipalité perd une compétence et l'administré recourant perd une instance de recours, ainsi qu'un grief précieux (inopportunité).

En effet, le pouvoir de la Municipalité saisie d'un recours administratif est plus étendu que celui du Tribunal cantonal. Dans son recours administratif auprès de la Municipalité, le recourant peut invoquer l'**inopportunité** de la décision (art. 76 al. 1 let. c LPA-VD). La Municipalité a donc un plein pouvoir de cognition et peut corriger une décision qu'elle estime inopportune, c'est-à-dire inadaptée ou injustifiée, alors même qu'elle respecterait la loi. Or, le Tribunal cantonal, lorsque qu'il est saisi d'un recours de droit administratif ne peut pas revoir l'opportunité de la décision rendue (cf. art. 98 LPA-VD *a contrario*).

Il convient de maintenir un premier recours administratif auprès de la Municipalité.

Art. 21 apLC -

(...)

³ *Les décisions rendues sur la base d'une délégation sont susceptibles d'un recours administratif auprès de la municipalité. Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.*

Syndic

Article 22 - Attributions Syndic-que

L'alinéa 2 est problématique. La possibilité que l'administration générale et la supervision du secrétaire municipal soit rattachée à un autre municipal que le syndic paraît peu praticable. Si les circonstances l'exigent, le syndic est remplacé par un·e vice-syndic, dont c'est précisément le rôle.

Proposition de formulation du début de l'alinéa 2 :

Le syndic dirige l'administration de la commune et supervise le secrétaire municipal

- al. 2 : ajout de : le travail ou l'activité du secrétaire municipal (on supervise quelque chose et pas quelqu'un).

Administration communale

Article 25 - Secrétaire municipal·e

- appellation : nous réitérons notre demande : la dénomination n'est pas adéquate : on le voit chaque fois qu'une offre d'emploi paraît: il n'est ni secrétaire, ni municipal ! la justification donnée pour ne rien changer, basée sur des ressentis, est peu convaincante. Pourquoi ne pas objectiver la démarche en se basant sur les titres donnés dans d'autres cantons :
 - administrateur communal pour les petites communes,
 - chancelier pour les grandes communes (cf. NE, BE, JU).
- Le problème d'un manque de qualification lié à un faible taux d'activité est réel S'agissant du taux d'activité minimal, il est relevé que cela vise à renforcer l'attractivité du métier, dans un contexte où les communes peinent à recruter des professionnels qualifiés et qui plus est avec une formation obligatoire demandée. Pour ces raisons, un taux minimal d'activité de 40% paraît refléter la complexité et les exigences de la fonction, afin de permettre aux secrétaires municipaux de remplir pleinement leur rôle et d'assurer la qualité du service public communal.
- Nous saluons le fait que l'accent soit mis sur son rôle de coordination. Comme le relève le rapport explicatif, le secrétaire municipal n'est pas qu'un exécutant des décisions de la Municipalité.

Conseil communal

Article 32 - Incompatibilité

Un collaborateur employé communal, même s'il n'est pas employé supérieur et qu'il est donc autorisé à siéger, ne devrait pas pouvoir faire partie de la COGES ou d'une commission en relation avec son service, car cela lui donne un pouvoir indu sur sa propre hiérarchie, ainsi que le risque d'une utilisation d'information internes à des fins politiques. On peut pallier ce problème si le Statut du personnel prévoit l'obligation de demander une autorisation pour charge publique et que la Municipalité peut la refuser ou y mettre des conditions, mais il serait judicieux que la loi cantonale mette aussi des garde-fous.

Article 35 – Bureau : composition

Alinéa 2 : il est judicieux de permettre que le Bureau soit nommé pour plus d'une année, mais il faudrait prévoir dans la loi (et pas seulement dans le commentaire) que la nomination ne peut pas excéder la fin de la législature.

Article 37 – Secrétaire du conseil

Les tâches du ou de la secrétaire du conseil devraient être mieux définies par la loi, afin de ne pas créer des attributions à géométrie variable ou changeant à chaque législature, voire au gré du Conseil. Celui-ci ne doit pas pouvoir prendre ou lâcher à sa guise certaines tâches p. ex vote électronique, assistance au Bureau électoral, dépouillement. Il faut définir un minimum de ce qui incombe au secrétaire du conseil. De plus en plus de compétences sont demandées au secrétariat. Il est dès lors difficile d'assurer une qualité.

Article 41 – Droit à l'information

Selon la loi actuelle, c'est le Conseil d'Etat qui tranche un recours si le préfet n'a pas pu concilier un conseiller communal et la Municipalité quant à l'étendue des documents à fournir. Or, avec la nouvelle loi, c'est la CDAP qui sera compétente. Et faute de disposition expresse dans l'apLC autorisant la Municipalité à recourir (comme c'est le cas dans la LICom actuellement), la Municipalité n'aura donc pas la possibilité de contester l'obligation de remettre des documents même très sensibles à un conseiller communal si le Préfet a mal apprécié la situation ou estime par principe que la transparence doit toujours primer.

Article 43 – Registre des intérêts

Il serait souhaitable de donner au moins un contenu minimal, sinon l'obligation de le prévoir n'a pas de sens.

Rapport entre le Conseil et la Municipalité

Article 51 - Commission de gestion

La suppression de l'appellation « commission de surveillance », qui ne correspond pas au rôle d'une commission permanente au niveau communal, est bienvenue.

Article 53 - Droit à l'information des commissions de gestion et finance

La disposition est mal formulée. Elle devait dire que les documents ou renseignements mentionnés doivent être fournis dans la mesure où ils sont nécessaires à l'accomplissement des tâches de la commission, alors que le texte tel que formulé prévoit que ces pièces sont toujours nécessaires à cet exercice et ne peuvent être refusés qu'en présence d'intérêts contraires prépondérants. Or, on ne peut pas dire que l'accès intégral aux PV de la Municipalité ou aux documents comptables (fiches de salaires p. ex.) est toujours et par principe nécessaire à l'exercice de cette mission.

Article 58 – Examen de la recevabilité

Recevabilité d'un objet parlementaire

Nous estimons que la recevabilité d'un objet parlementaire est de la compétence du Bureau du Conseil. La clarification est bienvenue.

Suppression des commissions de recours en matière d'impôt et de taxes

Le fonctionnement actuel n'apporte pas satisfaction. Il est très spécifique. La suppression de la commission de recours est à saluer.

Intercommunalité

Article 92 - Conseil intercommunal : composition

Article 105 - Société régionale d'intérêt public

- 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;
- Ainsi, et contrairement à la pratique actuelle, il est prévu que les municipaux ne pourront plus siéger au Conseil intercommunal. C'est une bonne chose. Cela va dans le sens

des recommandations de la Cour des Comptes ([rapport N° 38](#) - Organisation, financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises, novembre 2016).

- Néanmoins, il reste des questions sur le plan opérationnel. Comment s'assurer de la bonne information et du suivi des Municipalités ? Comment s'assurer que celles-ci soutiennent le projet ? Cela impliquera un lourd travail d'information et de consultation
- La création d'une nouvelle structure, la société régionale d'intérêt public composée au minimum d'un partenaire public et d'un partenaire privé, est une idée intéressante notamment dans le domaine des réseaux de l'enfance mais les contours doivent être précisés.

Préfet

Article 123 et ss

Le ou la Préfet reçoit un rôle juridictionnel accru qui impliquera de plus en plus une formation juridique complète. Il ne sera plus possible de nommer un notable local pour proposer ses bons offices. La question de lui confier le rôle de rendre des décisions dans divers domaines (informations devant être données aux conseillers, forme d'une intervention au Conseil communal...) est lourde de conséquence dans la mesure où elle ne peut pas être contestée.

Suspension et révocation

Article 127 et 128

Concernant les motifs de suspension et de révocation des membres de la Municipalité ou du conseil général ou communal, nous proposons d'ajouter :

1. l'administration à l'al. 1, lettre b (rompre le lien de confiance avec l'administration) ;
2. Idem pour l'art. 128, al. 1, lettre b, d'ajouter qu'il n'y a pas que les autorités communales mais également l'administration communale.

En effet, les agissements répétés de la personne concernée qui perturbent le fonctionnement de l'administration communale, altèrent la relation de confiance et soulèvent des questions de probité, doivent aussi faire l'objet de sanction. Une telle attitude justifie une suspension ou une révocation, car elle porte une atteinte grave à la stabilité et à l'efficacité des instances communales.

Ombudsman

Nous suggérons l'introduction de l'article suivant dans la loi sur les communes, après le *chapitre IX* de la surveillance de l'Etat sur les communes.

Article 136 apLC – Ombudsman de la légalité

Lors des travaux préparatoires de l'avant-projet de la nouvelle loi sur les communes, l'Association vaudoise des secrétaires municipaux avait demandé l'institution d'un ombudsman dont la mission serait la gestion et le règlement des conflits internes entre les Secrétaires municipaux et les Municipaux.

L'AVSM estime qu'un ombudsman est plus neutre que les Préfectures qui entretiennent des contacts privilégiés avec les Municipaux en raison de leurs tâches vis-à-vis des communes. L'avant-projet de loi ne prévoit pas la création d'un ombudsman. Le Canton considère que les Préfectures ou la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) peuvent agir dans ce type de situation conflictuelle.

Le seul argument qui plaide en faveur de la solution retenue dans l'avant-projet est que les Préfectures et la DGAIC sont des institutions existantes. Y recourir pour régler des conflits internes entre Secrétaires municipaux et Municipaux comporte en revanche des désavantages :

- Le Préfet est notamment l'autorité de surveillance hiérarchique supérieure des communes. Il a, entre autres, pour fonction de prêter ses bons offices lors de différends opposant des membres des autorités communales et les autorités communales et des privés.
- La DGAIC offre quant à elle un soutien institutionnel aux autorités communales et intercommunales. Elle joue le rôle de conseillère des communes dans la gestion des affaires courantes communales et aide notamment à la rédaction des règlements communaux. Elle représente le lien cantonal entre les communes et, notamment, les Préfectures et a une fonction de relais. Elle soutient juridiquement et techniquement non seulement les communes, mais également les Préfectures et le Conseil d'Etat. En veillant au bon fonctionnement des institutions communales, elle collabore étroitement avec les autorités communales dans la gestion des affaires communales.

L'ombudsman serait au contraire une nouvelle institution externe à la hiérarchie existante. Il n'aurait aucune autre fonction dans l'exercice des tâches des communes. N'ayant pas de relation professionnelle avec les communes et n'étant pas susceptible d'être affecté d'un biais résultant de contacts antérieurs avec les acteurs concernés, il aurait ainsi l'indépendance nécessaire pour donner un avis objectif et neutre sur le conflit.

Contrairement aux Préfets, l'ombudsman nommé devrait avoir une formation juridique et/ou une expérience judiciaire dans le domaine du droit administratif et public au sens large. En effet, son rôle serait principalement juridique. Il veillerait au respect des lois et au bon fonctionnement de l'autorité municipale en ayant les compétences de donner un avis juridique éclairé sur les questions de légalité qui sont sous-jacentes aux conflits ou aux divergences d'opinions entre un secrétaire municipal et les Municipaux qui surviennent durant les délibérations de la Municipalité. L'idée est de prévoir une exception au secret de fonction et au secret des délibérations afin de pouvoir rapporter librement à l'ombudsman tous les éléments du différend sans s'exposer à des poursuites pénales.

La confidentialité de la procédure paraît également essentielle à son bon fonctionnement. Sans garantie de confidentialité et sans qu'il soit prévu que l'avis exprimé demeure un document interne confidentiel, cette institution perdrait une grande part de son attractivité, voire toute raison d'être.

La disposition proposée ci-après prévoit ainsi la confidentialité de la procédure et de l'avis rendu par l'ombudsman. Pour éviter toute interprétation et pesée des intérêts qui devrait être faite en cas de demande d'un administré à l'accès à l'information, il conviendrait également de soustraire l'ombudsman des communes du champ d'application de la loi sur l'information (LInfo ; BLV 170.21) de la manière suivante :

Art. 2 Linfo

[...]

⁴ La loi ne s'applique pas à l'ombudsman prévu par la loi sur les communes.

Dans certaines situations, il pourrait y avoir un intérêt public à la divulgation de l'information afin qu'une procédure de suspension ou de révocation soit enclenchée en cas de violation grave et persistante du principe de légalité qui mènerait à un dysfonctionnement de l'autorité municipale.

Toutefois, il faut relever que le recours à l'ombudsman et la confidentialité de la procédure n'exclurait à notre avis pas la saisine de l'autorité de surveillance et la conduite d'une enquête administrative a posteriori. En effet, une enquête administrative peut être menée d'office ou à la requête du Conseil d'Etat ou du département (cf. art. 125 apLC).

Durant une telle enquête, les autorités communales ont le devoir de collaborer (art 125 al. 4 apLC). Les procès-verbaux des séances de Municipalité peuvent être remis à l'autorité de surveillance (art. 16 al. 5 apLC). Dès lors, nous proposons une exception à la confidentialité en cas d'enquête administrative afin que l'existence et le résultat de la saisine de l'ombudsman puissent être portés à la connaissance de l'autorité de surveillance. En effet, cas d'enquête administrative, les parties au différend qui aurait mené devant l'ombudsman doivent pouvoir mentionner la procédure et l'avis de l'ombudsman qui a peut-être influé sur leurs actes. À titre d'exemples, on peut mentionner un ou plusieurs Municipaux qui justifieraient une action par l'affirmation de l'ombudsman que la démarche est légale. Au contraire, on peut citer la poursuite d'actions par une Municipalité alors que l'ombudsman avait attiré leur attention sur leur illégalité. À notre avis, prévoir une exception à la confidentialité de la procédure et de l'avis de l'ombudsman en cas d'enquête administrative est nécessaire pour que l'autorité de surveillance dispose de toutes les informations, à charge ou à décharge, nécessaires à l'enquête. L'enquête administrative donne lieu à la rédaction d'un rapport qui est public, sous réserve de la pesée des intérêts prévue par l'art. 16 LInfo (art. 125 al. 4 apLC).

L'autorité de surveillance pourrait ainsi maintenir la confidentialité des éléments d'une éventuelle procédure devant l'ombudsman dans son rapport. Après l'enquête administrative, la prise de mesures comme la suspension et la révocation sont possibles (art. 127 et 128 apLC). L'ombudsman et la confidentialité de la procédure n'auront ainsi pas pour conséquence — non souhaitable — que de graves dysfonctionnements restent dans l'ombre.

L'institution d'un ombudsman permettrait une alternative à la résolution de conflits internes à la Municipalité sans risque de dévier sur l'ouverture d'une enquête administrative. En effet, les bons offices dispensés par le Préfet (cf. art. 124 apLC) sont susceptibles de mener à l'ouverture d'une enquête puisque le Préfet peut ouvrir d'office une enquête afin d'établir l'existence d'un problème dans le fonctionnement de la commune (art. 125 al. 1 apLC). Dès lors, un membre de la Municipalité ou un Secrétaire municipal pourrait être dissuadé de recourir aux bons offices du Préfet en raison de l'issue éventuelle de sa saisine.

En outre, la saisine de l'ombudsman serait une procédure complémentaire à moins large spectre que l'enquête administrative. Elle est susceptible d'apaiser des tensions qui pourraient au contraire s'exacerber en cas de mise en œuvre d'une procédure plus lourde et moins confidentielle.

De plus, les Préfets n'ont pas tous une formation juridique leur permettant de répondre aux questions juridiques qui leur seraient posées. Un ombudsman doté d'une expérience professionnelle et de connaissances juridiques serait plus à même de remplir ce rôle spécifique pour orienter les parties en cas de divergences d'interprétation des dispositions légales.

Il y aurait ainsi manifestement un intérêt à prévoir cette institution qui remplirait un rôle à la fois différent et complémentaire de ceux des Préfets et de la DGAIC.

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, nous suggérons l'introduction de l'article suivant dans la loi sur les communes, après le chapitre IX de la surveillance de l'Etat sur les communes :

Chapitre X Ombudsman

Art. 136 apLC

¹ *En cas de soupçon de violation grave ou volontaire d'une norme par la Municipalité ou une partie de celle-ci dans le secret des délibérations de la Municipalité, un de ses membres ou le secrétaire municipal peut saisir l'ombudsman sans rompre le secret de fonction et le secret des délibérations.*

² *L'ombudsman entend les parties et rend un avis sommaire limité aux questions juridiques. Cet avis n'est pas une décision sujette à recours.*

³ *La procédure et son résultat sont confidentiels, sauf à l'égard de l'autorité de surveillance en cas d'enquête administrative au sens de l'art. 125.*

⁴ *Les frais de la procédure sont pris en charge par la commune.*

⁵ *Le Conseil d'Etat définit dans un règlement la nomination, la rémunération et la durée du mandat de l'ombudsman.*

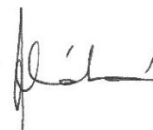
Nous vous adressons, Monsieur le Directeur général, nos salutations les plus cordiales.

Giancarlo Stella



Membre du comité de l'AVSM

Patricia Audétat



Présidente