

Guide municipal

V 1.0

A l'intention des élues
et des élus

Table des matières

1	Préambule	5
2	Cadre légal	5
2.1	Les règlements communaux	5
3	Fonctionnement d'une municipalité	6
3.1	Séances	6
3.2	Débats de la Municipalité	7
3.3	Secret de fonction	7
3.4	La collégialité	7
3.5	Rôle de la Syndique ou du Syndic	8
3.6	Délégations municipales	8
3.7	Délégations de compétences de la Municipalité à ses directions ou ses services	9
3.8	Interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages	9
3.9	Pour conseiller-ère municipal-e débutant-e	10
4	Collaboration entre la Municipalité et le Conseil et leurs compétences respectives	11
4.1	Compétences du Conseil	11
4.2	Compétences de la Municipalité	11
4.3	Tableau des motions et postulats en suspens	11
4.4	Commissions parlementaires et extra-parlementaires	12
4.4.1	Commission parlementaire	12
4.4.2	Commission extra-parlementaire	13
5	Collaboration intercommunale	13
5.1	Le contrat de droit administratif (art. 107 b de la loi sur les communes)	13
5.2	L'entente intercommunale (art. 110 à 110 c de la loi sur les communes)	16
5.3	L'association de communes (art. 112 à 128 de la loi sur les communes)	16
5.4	L'association ou la fondation régie par le Code civil suisse (CC)	17
5.5	Sociétés commerciales régies par le Code des obligations (CO)	18
5.6	Inventaire des associations de communes	18
5.7	Enjeux pour les associations de communes	19
6	Rôle de la préfète ou du préfet: entre bons offices et surveillance	20
7	Rôle d'employeur de la Municipalité	21
7.1	Système général	21
7.2	Municipalité dans son rôle employeur	21
7.3	Convention collective de travail (CCT)	22
7.4	Spécificités des rapports de travail dans la collectivité publique	22
7.4.1	Engagement d'un-e collaborateur-trice	22
7.4.2	Rémunération	22
7.4.3	Résiliation	23
7.4.4	Contenu du droit d'être entendu	23
7.5	Art. 328 CO et bien-être au travail	23
7.6	Égalité entre femmes et hommes	24
7.6.1	Égalité pour le personnel communal	25
7.6.2	Égalité dans les marchés publics	26
7.7	Autres responsabilités	26

8	Rôle de l'administration vs rôle du politique	26
8.1	Rôle de l'administration	26
8.2	Rôle du politique	26
8.3	Relation entre l'administration et le politique	27
8.4	Collège des chef-fe-s de service	27
8.5	Des espaces pour s'exprimer	27
8.6	Transversalité (suite d'une journée au Vert)	27
9	Communication	28
9.1	Loi sur l'information	28
9.2	Communication active auprès des médias	29
9.2.1	Procédure adoptée par les municipalités précédentes	29
9.2.2	Qui répond aux médias?	29
9.3	Principes d'une bonne communication	29
9.4	Le livre rouge d'une bonne communication	30
10	Protection des données	31
10.1	Droit des citoyen-ne-s	31
10.2	Registre des fichiers	31
11	Gestion de crise à Morges	32
12	Marchés publics	33
12.1	Les valeurs-seuils	33
12.2	Le gré à gré «comparatif» ou «concurrentiel»	33
13	Finances communales	34
13.1	Autorité de surveillance	34
13.2	Endettement des communes et association de communes	34
13.3	Comptes communaux et groupements de collectivités publiques	34
13.4	Budgets communaux	35
14	Aménagement du territoire et police des constructions	35
14.1	Des compétences cantonales et communales	35
14.2	Plan directeur communal, intercommunal ou régional	36
14.3	Plan d'affectation communal (procédure, fiches d'application)	36
14.4	Bureau des autorisations de construire	37
15	Procédure administrative	37
15.1	Règlement	37
15.2	Loi sur la procédure administrative (LPA)	38
16	L'Agenda 2030 de développement durable, successeur de l'Agenda 21	39
16.1	Qu'est-ce que le développement communal durable?	39
16.2	L'Agenda 2030	39
16.3	Au niveau suisse	40
16.4	À Morges	40
17	Conclusion	41



1 Préambule

Ce document recense et développe les principaux thèmes alimentant le quotidien d'une municipalité ou d'une administration communale.

Il se fonde sur des documents et connaissances internes, des fiches pratiques de l'association vaudoise des secrétaires municipaux (AVSM), des textes de lois communaux et cantonaux, ainsi que sur les informations officielles du site internet de l'État de Vaud.

2 Cadre légal

L'autonomie communale est garantie par la constitution fédérale et par la constitution cantonale. Dans ce cadre, les communes peuvent édicter des règles de droit sous la forme de règlements. L'autonomie communale n'est cependant pas absolue et les règlements communaux doivent respecter les principes constitutionnels.

Le droit communal (règlements et directives) est soumis à tous les autres droits qui sont appelés «supérieurs»: droit international, droit suisse, intercantonal, cantonal. Les conventions intercommunales signées par une commune deviennent, de facto, «supérieures» au droit de ladite commune.

2.1 Les règlements communaux

En leur qualité de corporation de droit public, les communes ont un pouvoir normatif défini par le droit cantonal et fédéral. Elles sont tenues d'avoir un règlement du Conseil communal ou général, un règlement de police ainsi que les autres règlements imposés par la législation cantonale.

Mais elles peuvent aussi adopter des règlements dans les domaines suivants:

- organisation intérieure (p. ex. règlements de la Municipalité, des commissions);
- réglementation en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions;
- réglementation fiscale (p. ex. arrêté d'imposition);
- réglementation des services locaux d'administration de prestations;
- réglementation d'exécution des lois cantonales.

Les règlements imposés par la législation cantonale, de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres, n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le département cantonal concerné.

La décision d'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels (FAO). La publication fait partir les délais référendaire et de requête à la Cour constitutionnelle (20 jours).



Art. 109 loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

3 Fonctionnement d'une municipalité

La Municipalité a toutes les compétences communales, à l'exception de celles attribuées par la constitution ou la loi à l'autorité délibérante – Conseil communal –, au Canton ou à la Confédération. Les attributions du Conseil communal sont principalement déterminées dans la loi sur les communes (LC), et quelques autres lois lui en attribuent expressément (p. ex. loi sur les fusions de communes, loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, etc.)

Cela étant, la majorité des lois attribuent expressément des compétences à la Municipalité, ou parlent simplement de «la commune», ce par quoi il faut entendre en principe «la Municipalité».



3.1 Séances

La Municipalité se réunit en séances ordinaires à l'Hôtel de Ville tous les lundis à 13h30, sauf jour férié et cas exceptionnels et en séances extraordinaires sur convocation de la Syndique ou du Syndic ou à la demande d'un-e

membre. La Municipalité ne peut délibérer qu'en présence de la majorité de ses membres. Les membres doivent faire excuser leur absence.



Art. 28-36 règlement de la Municipalité

3.2 Débats de la Municipalité

La loi sur les communes indique que les séances et les discussions de la Municipalité ne sont pas publiques. Depuis 2013, la loi précise désormais que les procès-verbaux de ces séances ne sont pas communiqués à des tiers, sauf en cas de demande de l'autorité de surveillance ou d'une autorité judiciaire.

Les procès-verbaux sont des procès-verbaux de décision.

Les procès-verbaux des séances de la Municipalité sont confidentiels. Ils ne doivent pas être photocopiés, ni conservés. Les procès-verbaux ne peuvent être communiqués à personne, à l'exception de la Commission de gestion, sur sa demande et sur un point précis et après approbation de la Municipalité. Pour information, ce n'est qu'après 100 ans que les Archives permettent la consultation des procès-verbaux au public.



Art. 64-65, 75 LC

3.3 Secret de fonction

Les membres de la Municipalité sont soumis-es au secret de fonction. Ils ne peuvent divulguer des faits couverts par le secret, notamment les comptes rendus de la Municipalité, même à des membres du Conseil communal ou aux commissions de surveillance. Cela étant, si une décision municipale est entachée d'irrégularité, un-e membre de la Municipalité peut le signaler aux autorités cantonales de surveillance des communes (Préfecture, Département des institutions et de la sécurité ou Conseil d'État).



Art. 28 règlement de la Municipalité

3.4 La collégialité

La Municipalité est, à l'instar du Conseil fédéral et du Conseil d'État, une autorité collégiale.

La collégialité est un principe transcrit récemment à l'art. 65b de la loi sur les communes qui veut que les différents membres d'une autorité défendent l'avis de la majorité du collège et s'abstiennent de critiquer la décision prise, de s'en distancier ou de s'en désolidariser.

Cela ne les prive cependant pas d'exercer leurs droits politiques ou juridiques, ni ne les empêche de signaler d'éventuels problèmes de légalité ou de toute autre nature auprès des autorités cantonales de surveillance des communes prévues par les articles 138 ss LC.

Qu'en est-il d'un-e Conseiller-ère municipal-e qui mettrait en doute la légalité d'une décision prise par la Municipalité? En premier lieu, il doit en parler en séance de municipalité, en prenant garde à ce que ses propos soient retranscrits dans le procès-verbal de la séance.

S'il ne parvient pas à faire entendre raison à la Municipalité, il doit dénoncer le cas aux autorités cantonales (du district, chef-fe du département en charge des relations avec les communes, chef-fe du département concerné matériellement par l'affaire litigieuse, ou Conseil d'État).

Point d'attention

Il est utile que la Municipalité s'organise des temps privilégiés, planifiés et réguliers, pour débattre ou créer de la convivialité et se donner les moyens de constituer véritablement son collège de Municipaux-ales. Peut parfois s'ajouter un ordre du jour des séances de la Municipalité conséquent et sans espace construit pour un débat transversal.



Art. 65b LC et 138 et ss LC

3.5 Rôle de la Syndique ou du Syndic

Attributions générales:

- la Syndique ou le Syndic préside la Municipalité. La Municipalité choisit deux vice-président-e-s chargé-e-s de remplacer la Syndique ou le Syndic en cas d'absence ou d'empêchement;
- il convoque la Municipalité, il surveille la rédaction et la tenue du procès-verbal et, en général, tout le travail de la ou du secrétaire municipal. Il a le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration;
- il veille à la conservation et à la bonne tenue des archives communales.

Attributions spéciales:

- la Syndique ou le Syndic est chargé de l'exécution des lois, décrets et arrêtés;
- la Syndique ou le Syndic doit signaler au Ministère public les infractions commises sur le territoire communal et dont il a connaissance. Il prend les mesures conservatoires indispensables à la sauvegarde des preuves et dresse un procès-verbal qu'il remet au Ministère public;
- si l'ordre public est menacé dans la commune, et lorsque l'autorité de la Municipalité est méconnue ou insuffisante, la Syndique ou le Syndic prévient immédiatement la préfète ou le préfet.

3.6 Délégations municipales

Pour les problèmes importants, la Municipalité peut constituer des délégations de trois de ses membres, qui font l'étude ensemble et lui présentent un rapport commun. Les délégations sont présidées par la ou le membre de la Municipalité dont relève l'objet.

3.7 Délégations de compétences de la Municipalité à ses directions ou ses services

La Municipalité s'organise librement. Elle peut se diviser en sections ou en directions. Certaines attributions ou compétences de la Municipalité peuvent être déléguées à ces directions.

Cette répartition peut faire l'objet d'un règlement ou d'une décision de la Municipalité.

Attention, seules peuvent être permanentes les délégations de compétences prises sous ces deux différentes formes.

Les décisions prises ou les actes conclus par les personnes qui ont obtenu une délégation engagent la Municipalité. La loi sur les communes dispose que *«pour être réguliers en la forme, les actes de la Municipalité doivent être donnés sous la signature du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la Municipalité et munis du sceau de cette autorité; s'ils sont pris en exécution d'une décision du Conseil général ou communal, ils doivent mentionner cette décision, laquelle est jointe à l'acte»* (art. 67 LC).

De plus, elle précise que *«la Municipalité peut, par décision, déléguer des pouvoirs de signature à l'un de ses membres, à un cadre ou un employé communal. La délégation s'opère par une procuration expresse donnée sous la signature de la syndique ou du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant-e désigné-e par la Municipalité, et munie du sceau de cette autorité. Cette procuration peut être spéciale ou générale.»*

Dans ce dernier cas, elle indique les limites et la durée du mandat.

Cela implique que les délégations de la Municipalité à un-e chef-fe de direction ou de section doivent clairement mentionner la ou les personnes autorisées à signer des actes (courriers, décisions, contrats, etc.) au nom et pour le compte de la Municipalité, et comporter les signatures de la Syndique ou du Syndic et de la ou du secrétaire municipal-e ou de leur suppléant-e.

Cela implique également que les sous-délégations, c'est-à-dire les délégations données par un-e chef-fe de direction ou de service à un-e subordonné-e doivent mentionner les ayant-droits et être signées par la personne délégante.

3.8 Interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages

Cette disposition, introduite en 2013 dans la loi sur les communes, pose une interdiction de principe aux membres du Conseil communal, de la Municipalité et de l'Administration communale d'accepter, de solliciter ou de se faire promettre des libéralités ou d'autres avantages directement ou indirectement liés à l'exercice de leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers. La violation de cette interdiction est un acte grave qui peut entraîner la mise en œuvre de la procédure de révocation ou la suspension prévue par l'article 139b LC.

La disposition proposée prévoit cependant un régime d'exception pour les libéralités ou avantages usuels de faible valeur, ce par quoi il faut entendre par exemple les cadeaux de fins d'année, les repas offerts à l'occasion d'invitations à titre officiel de représentant-e-s des autorités communales, etc. La notion de faible valeur n'a sciemment pas été définie.

Dans l'EMPL de 2012, il est mentionné: «*Elle [notion de faible valeur] peut être rapprochée de la notion d'élément patrimonial de faible valeur prévue par l'article 172ter du code pénal du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0) dont la limite maximale a été fixée à CHF 300.00 par le Tribunal fédéral (ATF 121 IV 261, JT 1997 IV 103).*»

Et plus loin: «*Il appartiendra à l'autorité compétente, c'est-à-dire au Conseil général ou communal à l'égard de ses membres, et à la Municipalité pour ce qui concerne les conseiller-ère-s municipaux-ales et le personnel communal, de définir ces notions par décision ou, mieux, par règlement.*»

Pour la Municipalité, il n'y a, à ce jour, pas de réglementation en matière de cadeaux.

 Art. 100a LC

3.9 Pour conseiller-ère municipal-e débutant-e

La nouvelle ou le nouveau membre d'une municipalité arrive dans une dynamique, une institution qui existait et qui fonctionne. Il ou elle hérite d'une situation (budgets, règlements, etc.) et doit s'y adapter.

Il est aussi rappelé l'article 93 de la loi sur les communes.

Remise des documents:

- l'ancienne municipalité remet à la nouvelle tous les papiers, titres, documents, livres et registres, valeurs pécuniaires, créances et autres biens appartenant à la commune;
- chacun des membres de l'ancienne municipalité doit renseigner la nouvelle municipalité sur les affaires en cours.

Pense-bêtes

- ✓ Ne pas hésiter à prendre rendez-vous et demander des explications aux «ancien-ne-s élu-e-s».
- ✓ Au fur et à mesure de l'arrivée des dossiers, prendre connaissance de leur historique.
- ✓ Prendre connaissance des règlements communaux notamment ceux qui concernent sa direction.
- ✓ Ne pas oublier que l'Administration communale peut donner des avis, des conseils mais qu'en dernier lieu, la décision et la responsabilité incombent à la Municipalité.
- ✓ Veiller à déclarer ses intérêts et à sa retirer des délibérations ou des décisions où on a des intérêts personnels ou patrimoniaux.
- ✓ Suivre des formations dans son domaine de responsabilités.

4 Collaboration entre la Municipalité et le Conseil et leurs compétences respectives

4.1 Compétences du Conseil

La constitution cantonale et la loi sur les communes prévoient une répartition des compétences entre le Conseil communal et la Municipalité.

La règle de répartition est que le Conseil communal dispose d'attributions exhaustivement énumérées dans la constitution et dans la loi, alors que la Municipalité reçoit une compétence générale résiduelle dans tous les domaines qui ne relèvent pas des attributions exclusives de la Confédération, du Canton de Vaud et du Conseil général/communal.

Les compétences du Conseil communal sont énumérées à l'article 4 de la loi vaudoise sur les communes.

 Art. 4 LC

4.2 Compétences de la Municipalité

En vertu de sa «compétence générale résiduelle», la liste des compétences de la Municipalité est très longue.

En très résumé ces attributions portent spécialement sur:

- l'administration des services publics, y compris celle des services industriels;
- l'administration des biens communaux, l'administration du domaine public et des biens affectés aux services publics;
- la nomination des fonctionnaires et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire;
- les tâches qui leur sont directement attribuées par la législation cantonale.

 Art. 42-44 LC

4.3 Tableau des motions et postulats en suspens

Un tableau est mis à jour après chaque séance du Conseil communal avec les nouveaux postulats et motions développés. Il permet de garantir le traitement des objets dans le délai réglementaire et de charger la direction compétente de soumettre une réponse à la Municipalité.

Pour rappel, le postulat est une invitation à la Municipalité d'étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition dans un domaine particulier et de dresser un rapport. Le postulat n'a pas d'effet contraignant pour la Municipalité, si ce n'est l'obligation d'analyser une situation et de rédiger un rapport. Le postulat peut porter sur une compétence du Conseil ou de la Municipalité.

La motion, quant à elle, est une demande à la Municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision du Conseil général/communal. La motion ne peut porter que sur une compétence du Conseil. La motion est contraignante, dans la mesure où elle a pour effet d'obliger la Municipalité à présenter l'étude ou le projet de décision demandé. La Municipalité peut accompagner le projet de décision demandé d'un contre-projet.

Finalement, le projet de règlement ou de décision du Conseil est un texte complètement rédigé par l'auteur-e de la proposition. Le projet de règlement ou de décision proposé ne peut porter que sur une compétence du Conseil. La Municipalité est obligée de rédiger un préavis sur le projet proposé. La Municipalité peut accompagner celui-ci d'un contre-projet.

 Art. 31-35 LC

4.4 Commissions parlementaires et extra-parlementaires

4.4.1 Commission parlementaire

Plusieurs lois et règlements cantonaux et communaux mentionnent l'obligation d'instituer des commissions, principalement au niveau de la loi sur les communes (LC).

Tous les membres des commissions, obligatoires ou non, issu-e-s du Conseil, sont élu-e-s, au maximum, pour la durée de la législature. Le règlement du Conseil communal précise le nombre des commissaires et la durée du mandat.

Voici les commissions parlementaires à Morges:

- commission de gestion;
- commission des finances;
- commission de recours en matière de taxes et d'impôts;
- commission des pétitions.

D'autres communes ont par exemple:

- commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire;
- commission permanente des affaires régionales et intercommunales.

L'art. 40f de la loi sur les communes définit en effet les commissions chargées de la surveillance des activités administratives de la commune et, plus particulièrement de la gestion et des comptes. Il s'agit de la commission de gestion et de la commission des finances. Cette dernière trouve désormais son fondement dans la loi sur les communes (al. 1). La disposition définit également les commissions thématiques (al. 2). Dans les limites fixées par la loi, notamment s'agissant des domaines d'attribution du Conseil général ou communal, et par la jurisprudence, le Conseil est libre de nommer les commissions thématiques qu'il entend.

4.4.2 Commission extra-parlementaire

Les commissions extra-parlementaires sont nommées par la Municipalité dans un but de conseil ou d'appui à l'Exécutif et à l'Administration communale.

Il peut arriver que la Municipalité souhaite, pour certains objets importants, s'entourer de personnes compétentes, pour l'aider et la conseiller avant l'élaboration définitive du préavis ou d'une politique publique (culture, environnement, etc.) qui sera soumis au Conseil. C'est alors que l'on parle de commission extra-parlementaire, puisqu'une telle commission doit être désignée par la Municipalité —et non par le Conseil— et qu'elle n'a de comptes à rendre qu'à son autorité de nomination.

Une telle commission peut très bien comprendre des membres du Conseil, mais ce n'est pas obligatoire. Elle sera en général présidée par un-e membre de l'exécutif.

5 Collaboration intercommunale

Les communes vaudoise peuvent collaborer les unes avec les autres. Mais leur collaboration se limite aux tâches qui leur sont confiées. Les formes de cette collaboration sont fixées par la loi sur les communes. Elles sont les suivantes : le contrat de droit administratif, l'entente intercommunale, l'association de communes, l'association et la fondation de droit privé régies par le CSS, la société commerciale régie par le Code des obligations (CO). Une autre forme encore de collaboration intercommunale, fixée par la loi sur les communes est la fusion de deux ou plusieurs communes en une seule.

5.1 Le contrat de droit administratif (art. 107 b de la loi sur les communes)

Il s'agit là d'une entente entre deux ou plusieurs municipalités dans l'exécution des tâches qui sont de leur propre compétence.

Si une ou plusieurs municipalités souhaitent rationaliser certaines de leurs tâches administratives en les déléguant à une municipalité généralement mieux «équipée», elles ont la faculté de passer un simple contrat de droit administratif entre elles.

Une telle collaboration n'engendre pas une autorité nouvelle (organe de cogestion) ni des comptes communs. Chaque municipalité ne délègue que ses propres pouvoirs, tels que définis par la loi et déterminés dans le cadre du budget communal.

Chaque commune garde son entière autonomie; seule l'exécution de certaines tâches est confiée à une autre municipalité. A noter ici que la conclusion d'un contrat administratif peut être envisagée entre une municipalité et



une association de communes, comme c'est le cas pour le contrat de droit administratif entre la Municipalité et Police Région Morges (PRM), concernant les tâches confiées portant sur les tâches optionnelles, tout en précisant que la Municipalité détient la compétence décisionnelle:

- signalisation;
- commission de police;
- chancellerie (rapport naturalisation, commandement de payer, etc.);
- police du commerce;
- inhumations.

Une fois conclu, le contrat de droit administratif doit être porté à la connaissance des pouvoirs délibérants concernés et être transmis à la préfète ou au préfet.

Exemple: lorsque la Ville de Morges s'occupe de l'éclairage public pour la commune de Tolochenaz ou le gaz naturel fourni à la commune d'Échichens.

5.2 L'entente intercommunale (art. 110 à 110 c de la Loi sur les communes)

En règle générale, cette forme de collaboration est convenue lorsque deux ou plusieurs communes décident de s'entendre pour créer ou exploiter en commun un service public ou pour utiliser en commun un bien ou une installation affectée à un service public.

Le service ainsi constitué reste entièrement sous contrôle des communes membres dont il constitue, en quelque sorte, une fonction administrative. Il est en général administré par une délégation des municipalités.

L'entente intercommunale ne possède pas la personnalité juridique: aucun engagement ne peut dès lors être conclu en son nom.

La comptabilité peut être indépendante ou intégrée dans les comptes de l'une des communes (commune boursière); cependant ces comptes, comme le budget de l'entente, doivent être adoptés en termes identiques par chacun des pouvoirs délibérants des communes membres.

À noter enfin que l'adoption (et la modification subséquente) de la convention doit être approuvée par l'unanimité des pouvoirs délibérants des communes concernées, puis être soumise à l'approbation du Conseil d'État.

C'est le cas par exemple pour le comité de direction des Transports publics morgiens (TPM), présidé par un-e municipal-e morgien-ne, réunissant les communes membres et dont le but principal est la gestion de l'offre des transports publics morgiens.

5.3 L'association de communes (art. 112 à 128 de la loi sur les communes)

Cette forme de collaboration est la plus indiquée pour exploiter un ou des services publics d'une certaine envergure et qui intéressent un nombre important de communes.

Les communes intéressées deviennent membres de l'association par adhésion à ses statuts. Ceux-ci doivent être approuvés par le pouvoir délibérant de chaque commune, puis par le Conseil d'État qui en vérifie la légalité. L'approbation du Conseil d'État donne à l'association son existence légale et lui confère la personnalité juridique de droit public. L'association fonctionne ensuite, de manière parfaitement indépendante, comme une commune, ses décisions étant soumises au référendum facultatif. Elle dispose donc de compétences, de ressources, d'organes propres.

Les organes de l'association sont:

- le Conseil intercommunal qui joue le rôle que le pouvoir délibérant a dans la commune. Ses membres sont désigné-e-s au début de chaque législature communale pour la durée de celle-ci, sauf disposition contraire des statuts. Ils ou elles peuvent être révoqué-e-s par l'autorité qui les a nommé-e-s; ils ou elles doivent être citoyen-ne-s actif-ve-s des communes membres de l'association, et issu-e-s soit de l'Exécutif, ou/et du Législatif de ces communes;
- le comité de direction, de trois membres au moins, choisi par le Conseil intercommunal. Si un-e membre du Conseil intercommunal est élu-e au Comité de direction, il ou elle perd sa qualité de délégué-e. Le comité de direction joue le rôle qu'une municipalité a dans la commune;
- la Commission de gestion qui examine les comptes et dont les membres sont désigné-e-s par le Conseil intercommunal.

Il convient de relever que:

- les décisions que l'association prend, par l'organe de ses conseils, sont exécutoires sans l'approbation des communes membres;
- les statuts peuvent être modifiés par décision du Conseil intercommunal, sauf en ce qui concerne les buts, les tâches, les règles de représentation des communes, l'augmentation du capital de donation, la répartition des charges et l'élévation du plafond des emprunts d'investissements, tous points qui nécessitent l'approbation unanime du pouvoir délibérant de chaque commune membre. Il faut insister sur le fait que la rédaction des statuts représente un enjeu fondamental, dont il s'agit de prendre la mesure, particulièrement lorsque l'association intercommunale se voit confier l'administration de politiques publiques régionales;
- les municipalités doivent annuellement informer le pouvoir délibérant de l'activité de l'association;
- le Conseil d'État peut obliger une ou des communes à s'associer ou à adhérer à une association lorsqu'un intérêt régional prépondérant le justifie.

5.4 L'association ou la fondation régie par le Code civil suisse (CC)

Aux termes de l'article 3a de la loi sur les communes, des communes peuvent créer une association ou une fondation de droit privé, ou adhérer

à une telle association, dont le but est l'exécution d'une ou de leurs tâches. L'autorisation du Conseil d'État qui statue en opportunité est alors réservée.

Exemple: taxe de séjour administrée par l'Association de la région Cossonay-Aubonne-Morges (ARCAM). En effet, en application de l'article 3a de la loi sur les communes, les communes peuvent déléguer la perception et l'administration desdites taxes à un tiers ou à une personne morale de droit privé ou de droit public.

5.5 Sociétés commerciales régies par le Code des obligations (CO)

La base légale de cette forme de collaboration intercommunale est également l'art. 3a de la loi sur les communes.

Exemple: les MBC sont une société anonyme au sens de CO. Ils sont régis par celui-ci et par les statuts adoptés par l'assemblée générale.

Les organes de la société sont:

- l'assemblée générale des actionnaires;
- le Conseil d'administration;
- la direction;
- l'organe de révision.

5.6 Inventaire des associations de communes

Voici des exemples d'associations de communes:

- PRM – Police Région Morges;
- ASIME – Association scolaire intercommunale de Morges et environs;
- SIS Morget – Association intercommunale sur le service de défense contre l'incendie;
- ARASMAC – Association régionale pour l'action sociale Morges-Aubonne-Cossonay;
- ERM – Epuration des eaux usées de la région morgienne.



5.7 Enjeux pour les associations de communes

Il est rappelé une des recommandations formulées par la Cour des Comptes dans son rapport N° 38, du 14 novembre 2016 (page 54): la communication représente le problème majeur des associations des communes. *«Elle devrait être plus structurée, plus fréquente et porter autant sur l'aspect stratégique (les projets en cours, les décisions prises) que sur l'aspect financier (statut des dépenses par rapport au budget, suivi des investissements (...))».*

Cette manière de faire, par laquelle les délégué-e-s intercommunaux-ales provenant de l'exécutif rapportent à la Municipalité et que les délégué-e-s intercommunaux-ales provenant du législatif rapporteraient au Conseil communal, aurait l'avantage de combler un manque de flux d'informations entre les différents organes.

Une piste pourrait être de travailler sur une charte pour les délégué-e-s de la Municipalité dans des organismes externes, tels qu'associations de communes, fondations ou sociétés commerciales.

Cette charte pourrait détailler les missions et devoirs des délégués de la Commune au sein de ces divers organismes.

Cette charte pourrait aborder notamment la question de l'information et en définir la forme, la fréquence et les modalités.

En général:

- nanti des orientations et objectifs qu'entend poursuivre la Municipalité au sein de l'entité, la ou le délégué assume les obligations imparties par la loi et les statuts de l'entité;
- la ou le délégué produit une fois par an un rapport oral ou écrit pour la Municipalité, effectuant le bilan de son activité au sein de l'entité. Ce rapport soulignera notamment les décisions stratégiques qui ont été prises dans l'année, informera de la situation financière et des enjeux auxquels l'entité est confrontée. En cas de pluralité de délégué-e-s au sein d'une même entité, un rapport collectif sera produit;
- en cas d'impossibilité de produire un tel rapport, quels qu'en soient les motifs, la Municipalité inscrit à l'ordre du jour d'une de ses séances, l'examen de la délégation concernée. Le procès-verbal contiendra alors les réponses explicitement apportées aux questions évoquées à l'alinéa précédent;
- pour faciliter le travail, l'ensemble des documents fondateurs (statuts signés, actes authentiques, etc.) sont conservés au Greffe municipal;
- en dehors des désignations liées à un mandat de durée spécifique, la désignation vaut en principe pour la durée de la législature. L'autorité de nomination peut néanmoins décider, en tout temps, de révoquer un-e délégué-e.

Pour les représentant-e-s au sein du Comité de direction (CODIR) d'une association de communes:

- la ou le délégué exerce, dans le cadre de l'activité de l'entité, les fonctions prévues pour les membres de municipalités. A savoir, exécuter les décisions prises par le Conseil intercommunal, représenter l'association envers les tiers, veiller à ce que le service soit utilisé par les usager-e-s conformément au règlement établi par le Conseil, et prendre les sanctions prévues, ainsi que nommer et destituer le personnel et exercer à son égard le pouvoir disciplinaire;
- la ou le délégué informe régulièrement la Municipalité des activités de l'association, des difficultés rencontrées et/ou des décisions d'importance qui y sont prises.



Préavis municipal N° 4/2.19 et préavis municipal N° 21/5.19

Art. 107, 110 et 112 et ss LC

6 Rôle de la préfète ou du préfet: entre bons offices et surveillance

Nommé-e-s par le Conseil d'État, les préfètes et préfets représentent sur le territoire vaudois, découpé en districts, le pouvoir exécutif cantonal. Institution datant de 1803, les préfet-e-s ont tout à la fois, au cours de l'histoire, conservé leur essence même, à savoir être magistrat-e-s et agent-e-s de proximité, tout en s'étant adapté-e-s à l'évolution de la législation, au fonctionnement de l'État et à la mobilité croissante de la population. La dernière réforme d'envergure a pris effet en 2008. Le nombre de districts composant le territoire vaudois est passé à cette occasion de 19 à 10. Quant aux préfet-e-s, ils sont au nombre de 14, quatre districts comportant deux préfet-e-s à leur tête.

En tant que représentant-e de l'autorité gouvernementale dans le district, la préfète ou le préfet est ainsi un acteur clef pour les communes qui composent ce dernier:

- la préfète ou le préfet contrôle le fonctionnement, l'administration et la gestion des communes de son district. Chaque année, il inspecte toutes les communes du district, en particulier leurs registres officiels et leurs comptes;
- la préfète ou le préfet réunit régulièrement les syndic-ques ou les autorités communales du district afin de traiter des questions d'intérêt commun;
- la préfète ou le préfet suscite ou coordonne la création d'associations ou de structures intercommunales. Il peut également être actif dans les projets de fusion de communes;
- la préfète ou le préfet peut intervenir en cas de conflit ou de dysfonctionnement au sein de la Municipalité, du Conseil ainsi qu'entre ces deux autorités;

- la préfète ou le préfet surveille le bon déroulement de toutes les votations et élections ayant lieu dans les communes et, le cas échéant, reçoit et instruit les éventuels recours ayant trait au scrutin et fait rapport au gouvernement pour décision;
- la préfète ou le préfet assermente les autorités communales et les autorités des associations intercommunales.

La grande proximité de la ou du préfet avec les communes du district en fait un interlocuteur privilégié pour nombre de questions relatives à la vie communale. Outre aux occasions mentionnées ci-dessus, la ou le préfet peut être amené à entrer en relation avec la syndique ou le syndic, ainsi qu'avec la ou le président ou les membres du Conseil pour dispenser des informations ou des conseils concernant le fonctionnement des institutions communales. Il est important de souligner que la préfète ou le préfet est à disposition pour répondre à toute question que pourrait se poser un membre d'une autorité communale sur son activité et celle de son institution.



Loi sur les préfets (RSV 172.165)

7 Rôle d'employeur de la Municipalité

7.1 Système général

Chaque commune est autonome dans la réglementation des rapports de service avec ses collaborateurs-trices. Le Conseil communal est compétent pour adopter un statut de droit public. La Municipalité est compétente pour la création et l'extinction des rapports individuels de travail.

7.2 Municipalité dans son rôle employeur

Une marge est donnée aux directions, par exemple pour l'engagement d'apprenti-e-s ou parfois, pour un contrat à durée déterminée (p. ex. contrats à la demande CVE). Pour toutes ces décisions, on engage la responsabilité de la Municipalité.

La Municipalité, comme employeur, devra appliquer le droit du travail et notamment l'art. 328 du Code des obligations (CO).

Rappelons que la Municipalité a un rôle hiérarchique vis-à-vis du personnel.

Le pouvoir hiérarchique comporte plusieurs composantes:

- le pouvoir de direction et d'instruction;
- le pouvoir de contrôle;
- le pouvoir d'évocation (l'autorité supérieure se saisit d'un dossier traité par l'autorité inférieure);
- le pouvoir de révocation (l'autorité supérieure prive d'effets un acte de l'autorité inférieure).

7.3 Convention collective de travail (CCT)

À Morges, nous disposons d'une convention collective de travail signée avec les partenaires sociaux, soit le Syndicat des services publics (SSP) ainsi que l'Union des employé-e-s de la Ville de Morges (UEACM).

État actuel à Morges:

- le personnel soumis à la CCT: au budget 2021, 339 employé-e-s pour 269 EPT;
- le personnel temporaire + stagiaires (cf. directive interne): pouvant représenter jusqu'à 150 personnes, principalement les auxiliaires du Théâtre, des infrastructures sportives, remplaçant-e-s CVE, etc.

Lors de sa séance du 11 mars 2021, la Municipalité a abordé la thématique de la protection de la personnalité et a validé l'ajout d'un article spécifique décrivant quels sont les comportements répréhensibles interdits, le rôle de l'employeur ainsi que les droits de la personne qui s'estime lésée. Un règlement à ce propos sera établi et communiqué aux collaboratrices et collaborateurs. Il mentionnera notamment la collaboration avec les personnes de confiance externes, soit les spécialistes Intervention et Prévention en cas de crise (ICP).

7.4 Spécificités des rapports de travail dans la collectivité publique

L'application du droit public a notamment pour corollaire que l'État est tenu de respecter les principes constitutionnels régissant l'ensemble de son activité, tels la légalité, l'égalité de traitement, l'interdiction de l'arbitraire ou encore le droit d'être entendu.

Selon la doctrine majoritaire, ces principes s'imposeraient du reste à l'État même s'il décidait de soumettre la relation avec ses agent-e-s au droit privé.

7.4.1 Engagement d'un-e collaborateur-trice

Rapports de droit public:

- respect de la procédure prévue dans la CCT;
- en principe, mise au concours sauf dérogations décidées par la Municipalité.

Rapports de droit privé:

- application des principes généraux (égalité de traitement, interdiction de l'arbitraire).

7.4.2 Rémunération

Rapports de droit public:

- fixation des principes de rémunération dans un règlement;
- généralement, grille des fonctions et échelle des salaires (analysée en 2017 par une société spécialisée. À Morges, elle compte 9 classes de salaires).

Rapports de droit privé:

- fixation individuelle de la rémunération;
- respect des principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire => de facto, nécessité de définir un système de rémunération cohérent.

7.4.3 Résiliation

Rapports de droit public:

- du point de vue matériel: résiliation uniquement pour les motifs énumérés dans le règlement;
- du point de vue procédural: respect de la procédure prévue dans la CCT et droit d'être entendu.

Rapports de droit privé (avec respect des principes constitutionnels):

- du point de vue matériel: égalité de traitement, interdiction de l'arbitraire et proportionnalité => nécessité d'un motif légitime;
- du point de vue procédural: droit d'être entendu.

7.4.4 Contenu du droit d'être entendu

Droit pour la ou le justiciable de s'expliquer (oralement ou par écrit) avant qu'une décision ne soit prise. Cela implique que la personne concernée soit informée des faits qui lui sont reprochés et de la décision envisagée;

- droit de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision;
- droit d'avoir accès au dossier;
- droit de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos;
- droit de produire ou de faire administrer des preuves pertinentes;
- droit d'obtenir une décision motivée;
- droit d'être accompagné-e.

7.5 Art. 328 CO et bien-être au travail

Il est précisé à l'art. 6.1 al. 3 de la CCT: «l'employeur veille au respect de la sphère privée de l'employé-e ainsi qu'à sa dignité.»

Par analogie avec la pratique cantonale, à l'art. 5 al. 3 LPers-VD: «*Le Conseil d'État prend les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la personnalité des collaborateurs-trices, en particulier par des dispositions de lutte contre le harcèlement et le mobbing.*»

Ainsi, en reprenant les termes de l'art. 328 CO, la Municipalité doit veiller à protéger et respecter, dans les rapports de travail, la personnalité de

l'employé-e; il manifeste les égards voulus pour sa santé et veille au maintien de la moralité. En particulier, il veille à ce que les travailleurs-euses ne soient pas harcelé-e-s sexuellement et qu'ils ne soient pas, le cas échéant, désavantagé-e-s en raison de tels actes.

Il prend, pour protéger la vie, la santé et l'intégrité personnelle de l'employé-e, les mesures commandées par l'expérience, applicables en l'état de la technique, et adaptées aux conditions de l'exploitation ou du ménage, dans la mesure où les rapports de travail et la nature du travail permettent équitablement de l'exiger de lui.

Le bien-être au travail peut s'articuler autour de différents points:

- l'encadrement;
- les collègues et équipes de travail;
- l'autonomie;
- les conditions physiques de travail;
- la communication;
- les politiques et règles d'organisation;
- les possibilités d'accomplissement et de développement;
- la rémunération.



Préfecture de Morges et Emery & Gonin, Gérer les RH, p. 332

7.6 Égalité entre femmes et hommes

L'égalité entre les sexes est garantie par les constitutions fédérale et vaudoise. Les communes doivent donc édicter des textes qui respectent et mettent en œuvre ce principe (règlements, directives, etc.)



La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg) interdit les pratiques qui discriminent un sexe par rapport à l'autre dans les rapports de travail. Cette loi s'applique aussi aux communes vis-à-vis de leur personnel.

7.6.1 Égalité pour le personnel communal

Les communes doivent appliquer la LEg pour leur personnel, de l'embauche au licenciement. L'égalité salariale (laquelle doit être contrôlée), des possibilités de formation ou de promotion identiques pour les femmes et les hommes doivent être garanties; les conditions de travail ne doivent pas discriminer un sexe par rapport à l'autre.

Les communes doivent aussi protéger leur personnel contre le harcèlement sexuel. Elles sont encouragées à aménager des conditions de travail favorables à la conciliation de l'activité professionnelle et de la vie privée (www.travailetfamille.admin.ch) et à prévoir des mesures pour garantir la mixité à tous les niveaux hiérarchiques et dans tous les domaines professionnels.

Cette intention est traduite dans la convention collective de travail et dans la politique du personnel de la Ville:

«L'égalité homme/femme, telle que définie par la Constitution fédérale, doit être respectée avec chaque article de la présente convention.» (Convention collective de la Ville de Morges, page 5)

«Nous pratiquons une politique de rémunération équitable et compétitive. Pour un travail égal, un homme et une femme reçoivent un salaire égal.» (Politique du personnel de la Ville de Morges, article 11)

L'échelle des salaires de la Ville prend en compte les critères suivants: la norme moyenne des autres administrations de même importance, les salaires recommandés par les organisations professionnelles, les exigences du poste, les responsabilités, l'ancienneté, l'indice du coût de la vie ainsi que les possibilités financières de la Commune.

«Nous nous efforçons d'offrir des conditions de travail facilitant aux mères et pères de famille la conciliation de l'activité professionnelle avec celle de la famille. Nous soutenons et encourageons des formes de travail et des modèles d'horaires souples.» (Politique du personnel de la Ville de Morges, article 9)

La révision de la loi fédérale sur l'égalité implique que tout employeur de plus de 100 personnes procède à une analyse de l'égalité des salaires, puis de la faire vérifier par des spécialistes externes. Une telle analyse est prévue en 2021. La Municipalité, en février 2021, a pris acte du vœu déposé par la commission du Conseil: *«La commission invite la Municipalité à analyser le système de rémunération de ses collaborateurs tous les deux ans dans le but de comprendre et de supprimer l'écart salarial entre femmes et hommes dans notre Administration communale, de communiquer le résultat de ses analyses, via la commission de gestion.»*

7.6.2 Égalité dans les marchés publics

Les communes doivent vérifier que les entreprises qui participent à une procédure de marché public respectent l'égalité salariale. Elles peuvent exiger que les soumissionnaires s'engagent à respecter l'égalité en signant l'annexe P6 du Guide romand pour les marchés publics ou qu'ils fournissent les résultats du logiciel logib (www.logib.ch) qui permet de procéder à un contrôle de la pratique salariale.

 *Préavis municipal N° 48/12.20 – réponse au postulat du groupe SPI «Pour une certification "equal-salary" du personnel de la ville», rapport de la commission au Conseil communal N° 6/2.21 et politique du personnel de la Ville*

Loi fédérale sur l'égalité entre les femmes et les hommes (LEg, RS 151.1), sa loi vaudoise d'application (LVLEg, RSV 173.63) et son règlement d'application

7.7 Autres responsabilités

La Municipalité, représentant la commune propriétaire ou bailleusesse, devra appliquer le droit du bail. La Municipalité, représentant la commune prestataire de service, devra notamment appliquer la législation sur la TVA.

8 Rôle de l'administration vs rôle du politique

La différenciation entre le rôle du politique et celui de l'administration doit bien être comprise et/ou mise en œuvre. En 2009 et 2020, il y a eu un travail de clarification des rôles.

8.1 Rôle de l'administration

- Documentation des enjeux et de l'état de situation;
- identification des risques et des résistances;
- proposition de solutions et conséquences;
- exhaustivité et neutralité;
- rapidité vs respect des procédures;
- gardien des normes et des procédures.

8.2 Rôle du politique

- Jugement en opportunité;
- porteur politique de projet;
- priorités, orientation sur le fond, stratégie:
 - stratégie = objectifs et actions
 - trop souvent, ce n'est malheureusement pas relié aux moyens;
- priorisation des projets;
- garder le cap;
- marketing politique;
- responsabilité (dans le succès et l'échec).

8.3 Relation entre l'administration et le politique

La séance des chef-fe-s de services permet de faire le lien avec le politique. Pour que les dossiers puissent avancer, voici quelques éléments clés du succès, non exhaustifs:

- le climat;
- le tri des informations;
- la pratique du compromis;
- la confiance;
- l'anticipation.

 *Journées au Vert de la Municipalité et chef-fe-s de service 2009 & 2020*

8.4 Collège des chef-fe-s de service

Plate-forme d'échanges, la réunion des chef-fe-s de services se tient une fois par semaine, le mardi matin. Cette séance est présidée par la ou le secrétaire municipal-e ou son adjoint-e. Cette réunion a pour buts essentiels de:

- rapporter les décisions prises en séance de municipalité et de discuter de leur mise en œuvre;
- débattre et coordonner toutes les questions intéressant plusieurs directions;
- tendre à l'amélioration des prestations offertes et à l'optimisation du fonctionnement de l'administration.

8.5 Des espaces pour s'exprimer

Le travailler ensemble ne se décrète pas. Il s'incarne au travers de l'échange, le dialogue, la communication, la gestion des différends. En somme, il faut des espaces, tant formels que de convivialité.

Avoir en mémoire le proverbe africain:

«Seul on va plus vite, ensemble on va plus loin.»

8.6 Transversalité (suite d'une journée au Vert)

L'objectif de cette journée était d'étudier les possibilités d'améliorer les actions publiques transversales de la Ville de Morges. Au terme de la journée, les participant-e-s ont relevé l'importance de:

- s'appuyer sur une représentation commune des divers types de fonctionnement et de leurs complémentarités;
- ajuster les relations entre l'exécutif et l'administration dans leurs fonctionnements transversaux;
- identifier quelques politiques ou actions publiques transversales dans lesquelles introduire des nouveaux fonctionnements transversaux.

Les éléments suivants ont été établis suite à ces discussions:

- mettre à jour la méthode de gestion de projets avec formation inter-service;
- dédier une ressource au reporting global des projets et des prestations transversales (rôle de vigie et de «relieur»);
- assurer un suivi: organiser une séance entre les chef-fe-s de service et la Municipalité après quelques mois afin de dresser un bilan des changements introduits.

La transversalité est la principale innovation organisationnelle de ces dernières années, avec l'émergence de nouvelles activités et la mutualisation des moyens et des compétences.

9 Communication

9.1 Loi sur l'information

Avec la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; BLV 170.21) et son règlement d'application, l'information et la transparence sont une obligation. Le secret une exception (voir ci-après 10-Protection des données).

Les communes doivent:

- communiquer spontanément des informations sur leurs activités d'intérêt général;
- développer les moyens nécessaires à expliquer leurs projets, ainsi que leurs actions.



9.2 Communication active auprès des médias

9.2.1 Procédure adoptée par les municipalités précédentes

Sont approuvés en municipalité:

- les communiqués de presse;
- le sommaire du journal *Reflets* (sur proposition du comité de rédaction interservices);
- les textes du bulletin *Municipalité en bref* (avant programmation).

Figurent pour information aux séances de municipalité:

- une fois par mois, le calendrier de la communication (outil transversal);
- les affiches, cartons d'invitation et publications techniques des services.

9.2.2 Qui répond aux médias?

- La Syndique ou le Syndic, au nom de la Municipalité, sur toute affaire importante concernant la gestion de la commune;
- les membres de la Municipalité, sous réserve du principe de collégialité, sur la conduite de leur direction;
- la ou le chargé de communication sur les dossiers généraux en tant que porte-parole de la Municipalité;
- les chef-fe-s de service sur les aspects techniques des dossiers qu'ils ont à traiter. Ils définissent leur marge de manœuvre avec leur municipal respectif.

Les membres de la Municipalité montent prioritairement au front. Les chef-fe-s de service n'interviennent que lorsque la matière devient techniquement trop complexe ou en raison de l'indisponibilité de leur municipal-e.

Les interventions à titre personnel des membres de la Municipalité ou des chef-fe-s de service font l'objet d'une concertation.

9.3 Principes d'une bonne communication

Une bonne communication est:

- claire (aller à l'essentiel);
- factuelle;
- facile à comprendre;
- transparente;
- crédible;
- selon une fréquence adaptée.

Pour la Municipalité et son administration, cela implique:

- disponibilité (exemple: le jour défini pour l'envoi d'un communiqué de presse, le membre de la Municipalité figurant au bas du communiqué est atteignable par téléphone portable);
- crédibilité: être préparé-e, au clair sur le message à délivrer afin de présenter l'image d'un service public efficace et compétent.

9.4 Le livre rouge d'une bonne communication

S'il n'y avait qu'un mot pour résumer la bonne façon de communiquer, nous retiendrions celui-ci: *simplicité*. Le dépliant de 2010 «*la communication je sais que je ne sais pas...*» (et qui est remis à chaque nouveau collaborateur-trice) a pour vertu de porter un éclairage accessible sur des situations de communication vécues de manière pénalisante dans un contexte professionnel.

La réalité est complexe et chaque être humain doté d'une personnalité propre. Cependant, la vie, c'est fonctionner ensemble, interagir et se mettre quotidiennement en situation de relation (enfin presque!). Sans prétention, teinté d'humour (c'est important en communication!), ce document a aussi pour ambition de souligner que la solution est souvent très proche de l'équation.

En communication, ce n'est pas ce que je dis qui est important, c'est ce que l'autre entend; ce n'est pas ce que j'écris qui est primordial, c'est ce que l'autre lit!



10 Protection des données

L'art. 15 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01) protège les citoyen-ne-s contre l'utilisation abusive des données qui les concernent. Cette protection trouve son expression dans la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD; BLV 172.65), qui régit notamment les traitements de données personnelles réalisés par les communes vaudoises.

10.1 Droit des citoyen-ne-s

La loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD; BLV 172.65) confère aux citoyennes et citoyens dont les données sont traitées par des entités cantonales ou communales vaudoises, ainsi que par des entités privées délégataires de tâches publiques cantonales ou communales, notamment les droits suivants:

- demander à consulter ses propres données;
- s'opposer, dans certains cas, à la communication de ses données;
- demander que cesse un traitement illicite de données;
- demander que les effets d'un tel traitement soient supprimés ou réparés;
- demander que le caractère illicite d'un traitement soit constaté;
- demander la rectification de données erronées;
- demander la destruction de données dont le traitement est illicite.

Lors de tout traitement de données personnelles, les communes doivent s'assurer que les principes généraux en matière de protection des données personnelles sont respectés. Il s'agit des principes de légalité, de finalité, de proportionnalité, de transparence, d'exactitude, de sécurité, de conservation et de consentement.

Dès qu'une citoyenne ou un citoyen fait valoir un droit découlant de la LPrD envers une entité soumise à cette loi, celle-ci doit rendre une décision sujette à recours dans les trente jours auprès de la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal ou auprès de la Préposée à la protection des données. De surcroît, une copie de la décision rendue par l'entité doit être transmise à la Préposée à la protection des données.

10.2 Registre des fichiers

Les communes doivent annoncer leurs fichiers au ou à la préposé-e à la protection des données et à l'information, par le biais du registre des fichiers. Ce dernier est actuellement en cours de déploiement au sein de l'Administration communale. Grâce à cette plateforme, les personnes intéressées peuvent connaître les noms et descriptifs des fichiers contenant des données personnelles, ainsi que la personne à contacter pour obtenir des informations ou exercer leurs droits.

11 Gestion de crise à Morges

Le Conseil communal de Morges, en date du 4 février 2015, a adopté le préavis concernant la mise en place d'un processus de gestion de crise et d'une cellule de crise lors d'événements majeurs. Une crise est un processus complexe, dynamique et peu maîtrisé, représentant une menace sérieuse pour la commune. La mise en place d'un processus de gestion permet de préparer et de mettre en œuvre, en cas de crise, un schéma de fonctionnement préétabli.

La cellule a pour objectif principal d'éviter qu'une situation de crise puisse mettre en péril la poursuite des activités de la Commune. Pour ce faire, elle coordonne notamment les missions, les intervenants et les partenaires et met en place une communication active et ciblée qui soutienne la gestion de la crise.

Dans le but de pouvoir répondre de manière adéquate en cas de crise, il est nécessaire de prévoir la formation des participant·e·s à une cellule de crise grandeur nature avec quelques exercices.

La formation comprend des mises en situation dans le but de créer une pression temporelle et des contraintes liées à la gestion du temps, des événements et de la communication.

Les buts peuvent être résumés ainsi:

- acquérir et exercer une méthodologie efficace pour la gestion de crise;
- connaître les paramètres incontournables de la gestion de crise: aspects organisationnels, aspects liés aux collaboratrices et collaborateurs (sécurité), aspects budgétaires et liés à la communication (image face aux médias), aspects légaux;
- exercer individuellement et en groupe la méthodologie à appliquer en cas de crise;
- prendre le contrôle de la situation en définissant clairement les priorités, les rôles et les actions à entreprendre.

En 2020, trois cours ont été donnés par le chef de la protection civile du District de Morges:

- un cours de rafraîchissement (2x1 jour les 27 et 28 février): 24 personnes;
- un cours pour le personnel de la Ville de Morges et des organisations intercommunales devant occuper une fonction de membre de l'État-major au sein de l'État-major de crise (2 jours en septembre): 6 personnes;
- un cours pour le personnel de la Ville de Morges et des organisations intercommunales devant occuper une fonction d'aide à la conduite au sein de l'État-major de crise (en septembre): 5 personnes.

Pour la Municipalité élue, il sera prévu une journée de pratique sur la thématique.

12 Marchés publics

Toutes les dispositions concernant les marchés publics visent plusieurs buts, soit:

- assurer une concurrence efficace entre les soumissionnaires;
- garantir l'égalité de traitement à tous les soumissionnaires et l'impartialité de l'adjudication;
- assurer la transparence des procédures de passation des marchés;
- permettre une utilisation parcimonieuse des deniers publics.

Toute acquisition d'une collectivité publique est soumise à la législation sur les marchés publics. La valeur estimée du marché détermine la procédure. Lorsqu'elle dépasse un certain seuil, le marché doit faire l'objet d'un appel d'offres publié. Ce principe découle de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) transposé dans l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). Il a pour but d'assurer un marché transparent, concurrentiel, et de permettre à l'acheteur·euse de bénéficier de l'offre économiquement la plus avantageuse.

12.1 Les valeurs-seuils

Champ d'application	Fournitures (valeurs-seuils en CHF)	Services (valeurs-seuils en CHF)	Construction (valeurs-seuils en CHF)	
			Second œuvre	Gros œuvre
Procédure de gré à gré	jusqu'à 100'000.00	jusqu'à 150'000.00	jusqu'à 150'000.00	jusqu'à 300'000.00
Procédure sur invitation	jusqu'à 250'000.00	jusqu'à 250'000.00	jusqu'à 250'000.00	jusqu'à 500'000.00
Procédure ouverte/sélective	dès 250'000.00	dès 250'000.00	dès 250'000.00	dès 250'000.00

12.2 Le gré à gré «comparatif» ou «concurrentiel»

Définie à l'article 7, alinéa 1, lettre c, première phrase LMP-VD, la procédure de gré à gré est celle dans laquelle l'adjudicateur adjuge directement un marché à un·e soumissionnaire sans procéder à un appel d'offres. Cette procédure est applicable dans les seuils de la procédure de gré à gré prévus dans l'Annexe 2 de l'AIMP, soit en dessous de: CHF 100'000.00 pour un marché de fournitures, CHF 150'000.00 pour un marché de services, CHF 150'000.00 pour un marché de travaux de second œuvre et CHF 300'000.00 pour un marché de travaux de gros œuvre.

Le gré à gré «comparatif» ou «concurrentiel» constitue une modalité particulière de la procédure de gré à gré. Elle a été introduite le 1er juillet 2017 à l'article 7, alinéa 1, lettre c, seconde phrase LMP-VD. Dans le gré à gré comparatif, le pouvoir adjudicateur s'adresse directement, non pas à un, mais à plusieurs

soumissionnaires de son choix afin d'attribuer le marché à l'un d'entre eux, sans passer par un appel d'offres. Le gré à gré «comparatif» ne peut intervenir que dans les seuils de la procédure de gré à gré. Le gré à gré «comparatif» est destiné à des marchés simples dans lesquels le critère du prix est seul déterminant. Ainsi, lorsque des critères qualitatifs entrent en considération, une procédure sur invitation doit être impérativement lancée, et cela même si le marché se situe dans les seuils de la procédure de gré à gré.

 RSV 726.01 Loi sur les marchés publics (LMP-VD) du 24 juin 1996
RSV 726.01.1 Règlement d'application de la loi du 24 juin 1996 sur les marchés publics (RLMP-VD)
RSV 726.91 Accord international sur les marchés publics – (A-IMP) du 25 novembre 1994
Pour en savoir plus: www.vd.ch > Thèmes > Etat, Droit, Finances > Marchés publics

13 Finances communales

13.1 Autorité de surveillance

Les finances communales sont soumises à la surveillance de l'État dans le but de garantir une stabilité durable des finances. Cette surveillance s'exerce non seulement sur l'ensemble des communes, mais également sur les associations de communes, les ententes intercommunales et les autres regroupements de droit public.

La division finances communales est ainsi chargée d'assurer un suivi et un contrôle des finances communales.

13.2 Endettement des communes et association de communes

Dans le courant des 6 premiers mois de chaque nouvelle législature, les communes doivent déterminer un plafond d'endettement et doivent en informer le Département en charge des relations avec les communes qui en prend acte. Lorsque ledit plafond est modifié en cours de législature, il fait l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'État qui examine la situation financière de la commune.

Le plafond d'endettement des associations doit être mentionné dans les statuts. Son augmentation doit être entérinée par les délibérants de chaque commune à moins que les statuts ne prévoient une majorité qualifiée du Conseil intercommunal ou de l'ensemble des conseils des communes membres (art. 126 LC).

13.3 Comptes communaux et groupements de collectivités publiques

Au plus tard le 31 mai de chaque année, les comptes arrêtés au 31 décembre de l'année précédente doivent être remis au Conseil communal, accompagnés du rapport de la Municipalité sur la gestion.

Les comptes arrêtés par le Conseil communal sont soumis à l'examen et au visa de la préfète ou du préfet au plus tard le 15 juillet de chaque année, accompagnés du rapport de révision.

13.4 Budgets communaux

Le projet de budget établi par la Municipalité doit être remis au plus tard le 15 novembre au Conseil communal qui l'examine en commission. Le vote sur le budget intervient au plus tard le 15 décembre.

Le budget de fonctionnement de la commune doit parvenir à la préfecture au plus tard le 31 décembre de chaque exercice.

 Art. 93c, 93g et 143 LC

14 Aménagement du territoire et police des constructions

L'aménagement du territoire a la charge de coordonner toutes les politiques publiques qui concernent le territoire. Cela consiste à planifier et coordonner l'utilisation du sol, l'organisation du bâti, ainsi que la répartition des équipements et des activités dans l'espace géographique. Cette mission incombe à la Direction générale du territoire et du logement et à l'ensemble des communes. L'aménagement du territoire est régi par des bases légales spécifiques, de rang fédéral et cantonal. Les principales sont:

- loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT);
- ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT);
- loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC);
- règlement d'application de la LATC, partie aménagement (RLAT);
- règlement d'application de la LATC, partie constructions (RLATC);
- plan directeur cantonal.

14.1 Des compétences cantonales et communales

L'aménagement du territoire prévoit la séparation stricte des territoires constructibles (en zone à bâtir) et non constructibles (hors zone à bâtir). Les zones à bâtir sont planifiées par les communes, au moyen de plans d'affectation, et approuvées par le Canton. Les communes sont ensuite responsables de la police des constructions sises dans les zones à bâtir. Les constructions sises hors des zones à bâtir sont régies par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et nécessitent une autorisation délivrée par le Canton.

14.2 Plan directeur communal, intercommunal ou régional

Un plan directeur définit la stratégie d'aménagement du territoire à l'échelle communale, intercommunale ou régionale pour les 15 à 25 prochaines années. Non opposable aux tiers mais contraignante pour les autorités cantonales et communales, cette planification a pour but d'identifier les objectifs d'aménagement sur le territoire concerné et d'y coordonner les politiques publiques y ayant un effet.

Composé d'une carte et d'un texte, un plan directeur porte sur les principaux domaines d'activité à incidence spatiale: urbanisation, mobilité et transports, infrastructures, protection du paysage et de l'environnement, etc.

Un plan directeur communal, intercommunal ou régional est élaboré par la ou les municipalités concernées avec l'appui de mandataires et celui de la Direction générale du territoire et du logement.



14.3 Plan d'affectation communal (procédure, fiches d'application)

Un plan d'affectation communal règle le mode d'utilisation du sol en définissant des zones sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. Constitué d'un plan, d'un règlement et d'un rapport selon l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), il définit également la mesure de l'utilisation du sol et le degré de sensibilité au bruit.

Un plan d'affectation communal doit être révisé tous les 15 ans ou quand les

circonstances l'exigent. La révision complète du plan général d'affectation du territoire morgien est en cours. L'enquête publique du PGA révisé a eu lieu du 23 novembre au 22 décembre 2019 et le traitement des oppositions occupe actuellement le service concerné.

14.4 Bureau des autorisations de construire

Le bureau des autorisations de construire s'occupe du suivi et du contrôle des projets de constructions d'un point de vue administratif et technique, de l'élaboration du dossier jusqu'à la délivrance du permis d'habiter ainsi que du suivi de la construction concernant les questions de salubrité et de sécurité.



Il s'agit entre autres de renseigner les mandataires sur les lois et règlements en vigueur, de contrôler les dossiers déposés en vue de l'obtention d'un permis de construire, d'assurer le suivi lors de la construction, de veiller au respect des normes de sécurité et de prévention des incendies.

Elle s'occupe en outre de la délivrance des autorisations pour la pose d'enseignes et de procédés de réclame ainsi que du préavis relatif au choix des teintes et matériaux des façades (volets, store, toile de tente, etc.) Selon la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), trois types de procédures sont envisageables suivant la nature des travaux à réaliser:

- les travaux soumis à enquête publique;
- les travaux dispensés d'enquête publique mais soumis à autorisation municipale ou cantonale;
- les travaux pouvant ne pas être soumis à autorisation municipale.

Une demande de dispense d'enquête ou une autorisation municipale, ne pourra ni porter atteinte à un intérêt public prépondérant, ni à des intérêts privés dignes de protection, tels ceux des voisin-e-s. Dans le cas contraire une enquête publique s'impose.

15 Procédure administrative

15.1 Règlement

Les communes sont tenues d'avoir un règlement de police et les règlements imposés par la législation cantonale. Elles peuvent avoir d'autres règlements, notamment sur le fonctionnement des autorités et de l'Administration communale.

Les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les un-e-s à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le département concerné.

15.2 Loi sur la procédure administrative (LPA)

La LPA-VD régit la procédure devant les autorités administratives et de justice administrative du canton et des communes.

Elle s'applique:

- à toute décision rendue par une autorité administrative ou de justice administrative du canton ou des communes;
- à l'action de droit administratif lorsqu'elle est portée devant le Tribunal cantonal;
- aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales.

Décision

Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet:

- de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations;
- de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations;
- de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations.

Une décision au sens de la lettre b) ne peut être rendue que si une décision au sens des lettres a) ou c) ne peut pas l'être.

Sont également des décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou sur recours, les décisions en matière d'interprétation ou de révision.

Contenu de la LPA-VD

Les dispositions de la LPA-VD codifient les règles jurisprudentielles de procédure appliquées par les autorités avant son adoption, notamment en ce qui concerne les principes:

- du droit d'être entendu (accès au dossier, droit de participer à l'administration des preuves et de s'exprimer sur son résultat, etc.);
- de la maxime d'office, selon laquelle l'autorité maîtrise l'objet de la procédure et son avancement;
- de la maxime inquisitoriale, selon laquelle il appartient à l'autorité d'établir les faits d'office, les parties étant tenues de collaborer.



Art. 94 LC et loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36)

16 L'Agenda 2030 de développement durable, successeur de l'Agenda 21

Il n'y a plus de délégation municipale ni de commission consultative qui traite de l'agenda 21 au niveau de la commune.

16.1 Qu'est-ce que le développement communal durable?

Développement durable au niveau local signifie que la qualité de vie dans une commune peut être garantie sans compromettre celle d'individus en d'autres lieux du globe ou celles des générations futures. Les communes et les régions prennent chaque jour des décisions qui ont des répercussions sur le monde dans son ensemble. Il faut donc, dès le niveau local, tendre vers les objectifs indissociables que sont les dimensions économique, sociale et écologique de manière intégrale. L'influence de la politique est déterminante dans la réussite de l'entreprise, mais la participation de la population joue également un rôle primordial dans le développement communal durable.

16.2 L'Agenda 2030

En Suisse, les communes ont une grande responsabilité, non seulement parce que de nombreux défis se posent concrètement au niveau local, mais aussi parce qu'elles détiennent certaines compétences essentielles à une mise en œuvre effective du développement durable dans la société. De plus, elles sont particulièrement bien placées pour agir de manière concrète de par la proximité entre les autorités communales et les citoyen-ne-s, étant donné la forte visibilité des actions engagées à cet échelon.



© Organisation des Nations Unies

Parallèlement, la Confédération a revu sa stratégie due au contexte international. Eliminer la pauvreté, réduire les inégalités ou préserver les ressources naturelles: ces défis nous concernent tous, au Nord comme au Sud. À l'issue d'un important processus de négociation, les 193 Etats membres des Nations Unies, dont la Suisse, ont approuvé, en septembre 2015 à New York, un ambitieux programme de développement durable, l'Agenda 2030. Ce nouveau cadre de référence comporte 17 Objectifs de développement durable (ODD), succédant aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les dirigeants éminents de la planète l'ont célébré comme guide d'action des quinze prochaines années. Les 17 objectifs de développement durable (ODD) et leurs 169 cibles (sous-objectifs) forment la clé de voûte de l'Agenda 2030. Ils tiennent compte équitablement de la dimension économique, de la dimension sociale et de la dimension environnementale du développement durable.

16.3 Au niveau suisse

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) s'est chargé d'adapter les 17 objectifs de développement durable internationaux à un niveau suisse en optant pour une stratégie de développement durable divisée en 9 champs d'action (ARE):

- consommation et production;
- infrastructure et développement urbain;
- énergie et climat;
- ressources naturelles;
- système économique et financier;
- formation, recherche et innovation;
- sécurité sociale;
- égalité des sexes et cohésion sociale;
- santé.

16.4 À Morges

La stratégie du développement durable n'est pas une politique sectorielle, mais intègre un large champ de compétences, partagées par plusieurs services.

Plusieurs projets/études spécifiques sont en cours pour renforcer la durabilité notamment:

- territoire et énergie;
- économie;
- social.

Mais il manque une vision globale de la durabilité sur l'ensemble de la commune, il est proposé de mettre la mise sur pied d'un Agenda 2030 du développement durable.

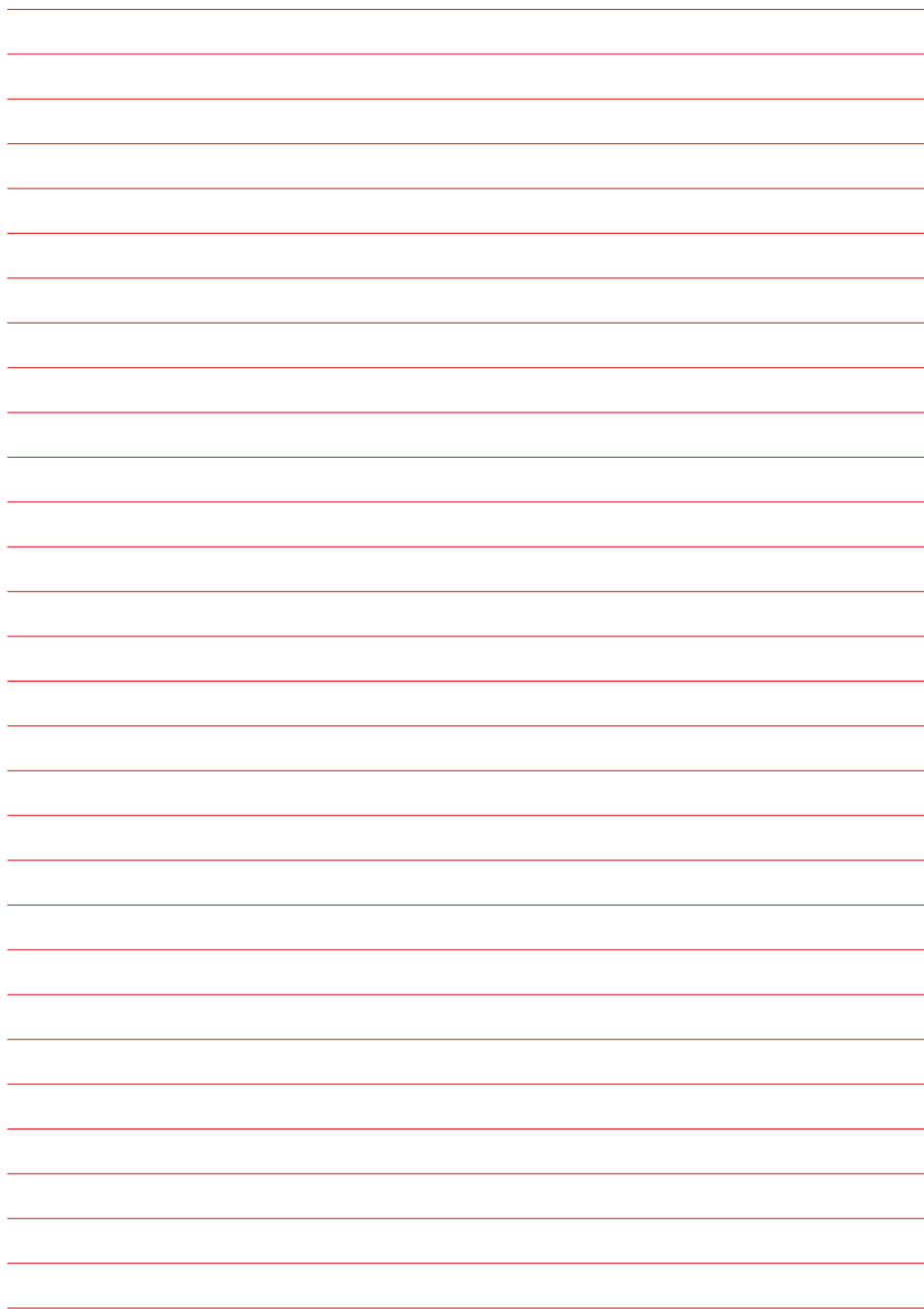
17 Conclusion

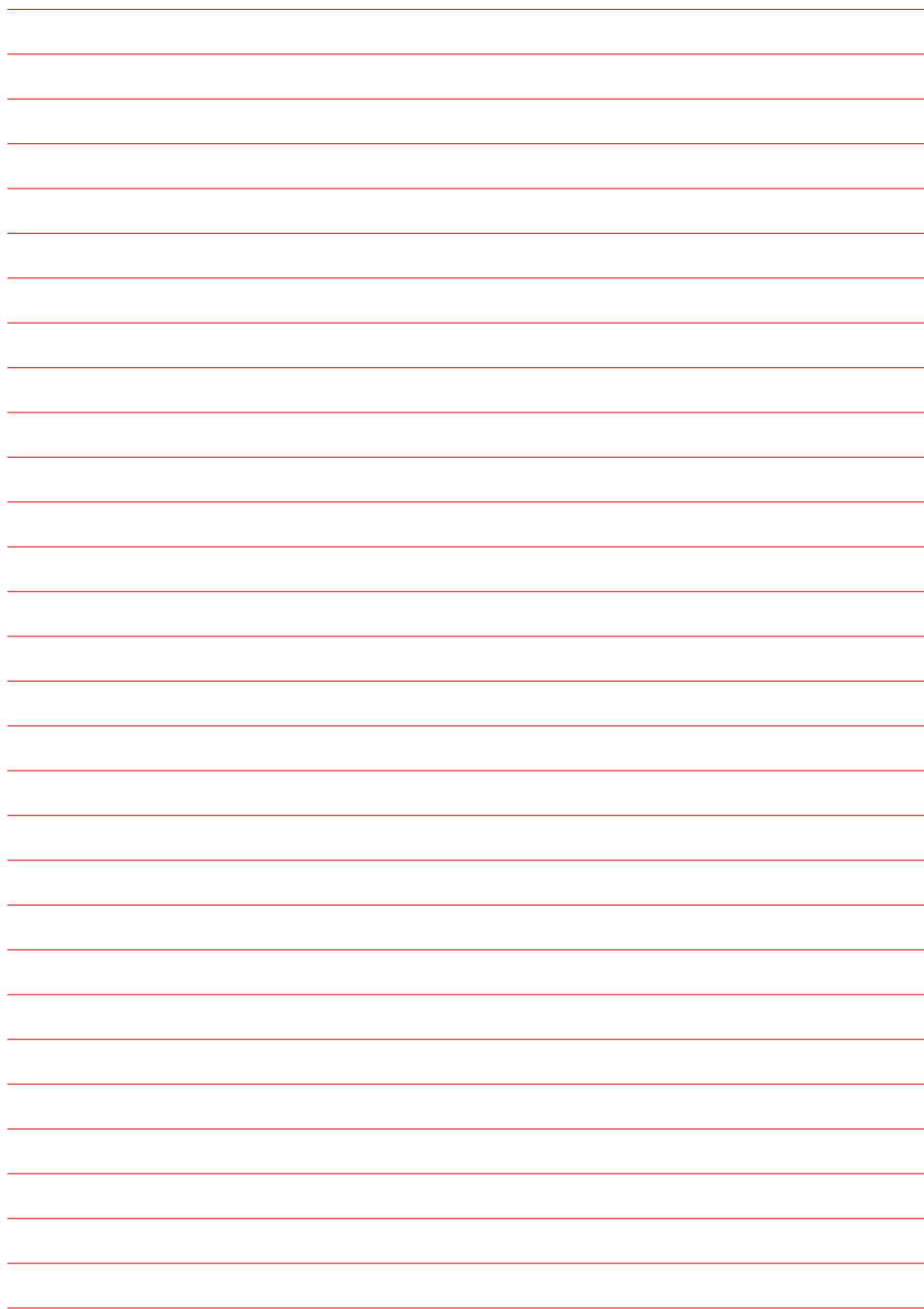
Adressé tant aux nouvelles et nouveaux élus, qu'aux plus expérimenté-e-s, ce présent guide recense de manière non exhaustive le quotidien d'une municipalité et de son administration. Il ne remplace nullement le programme de législature, lequel énonce un ensemble de projets et repose sur une vision commune explicite. Le guide municipal vise à contribuer, modestement, à renforcer la maîtrise des processus administratifs dans le but de permettre aux membres de la Municipalité d'accomplir au mieux leur mission essentielle, c'est-à-dire d'être d'abord au service du bien public.





Notes





Impressum

Édité par la Ville de Morges

Responsables de la publication: Mathilde Dalcher et Giancarlo Stella

Graphisme: This is Not, Morges

Impression numérique: Imprimerie Hermann, Morges

Crédits photos: Olivier Bohren, Nicole Chuard, Salvatore Gervasi, Ville de Morges