



LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE : MODE D'EMPLOI

RESUME

Ce mode d'emploi traite de trois formes de collaborations intercommunales : le contrat de droit administratif, l'entente intercommunale et l'association de communes. Il a pour but de soulever les questions essentielles lors de la création ou pour la modification d'une collaboration communale et d'orienter le lecteur vers les solutions possibles.

Gianni Saitta

Conseiller en stratégie et gestion financières
publiques
gianni.saitta@ucv.ch
021 557 81 37

Isabelle Gattlen

Juriste
isabelle.gattlen@ucv.ch
021 557 81 38

Août 2016

INTRODUCTION	2
Comment se regrouper ?	3
Quelle est la meilleure forme institutionnelle pour une collaboration intercommunale ?	4
LE CONTRAT DE DROIT ADMINISTRATIF	6
L'ENTENTE INTERCOMMUNALE	8
L'ASSOCIATION DE COMMUNES	11
AUTRES FORMES DE COLLABORATION	16
FINANCEMENT	17

Vous avez des questions ? Vous souhaitez des conseils ? Contactez les spécialistes à l'Union des Communes vaudoises !

INTRODUCTION

L'Union des communes vaudoises (UCV) a mis sur pied un groupe de travail (GT) consacré aux collaborations intercommunales dans la deuxième moitié de l'année 2015 jusqu'en juin 2016. Ce GT avait pour mission d'examiner les différentes formes de collaborations intercommunales prévues dans la Loi du 28 février 1956 sur les communes (LC). Les problématiques de gouvernance et de financement ont plus particulièrement été abordées, et de nombreuses thématiques ont été soulevées¹.

Le Comité de l'UCV a décidé de mandater son secrétariat pour la réalisation d'un « mode d'emploi » sur les collaborations intercommunales. Ce document doit permettre de renseigner les élus communaux vaudois sur les différents types de collaborations intercommunales possibles, mais également d'apporter les éléments clés à la réflexion lors de la création d'une collaboration ou sa révision. Il ne s'agit donc pas d'une marche à suivre, mais d'un mode d'emploi évoquant les différentes possibilités offertes par la loi.

En Suisse, le principe de subsidiarité (verticale), inscrit à l'article 5a de la Constitution fédérale, suppose que les tâches publiques soient allouées au plus petit niveau de gouvernement, à savoir les communes, pour autant qu'elles puissent les réaliser elles-mêmes. Ceci signifie également que les compétences communales sont identiques quelle que soit la taille de la commune (en nombre d'habitants ou en superficie). Selon la politique publique à mettre en œuvre, les communes sont trop petites pour produire seules les prestations demandées. Elles doivent collaborer.

Pour chaque politique publique, il existe un périmètre « idéal » pour sa mise en œuvre, influencé par les lois en vigueur, le cadre politique et historique, ainsi que les aspects géo-topographiques ou économiques. Si une commune ne peut s'inscrire seule dans ce périmètre, alors elle devra collaborer avec d'autres.

Par exemple, la politique de l'enseignement obligatoire est définie par un certain nombre de règles juridiques (LEO, RLEO, etc.) qui vont participer à établir son périmètre (par exemple, nombre d'élèves par volée, infrastructures nécessaires, etc.). Une commune n'ayant que trop peu d'élèves

¹ Rapport du GT Collaborations intercommunales téléchargeable sur le site internet de l'UCV : www.ucv.ch.

à scolariser devra collaborer avec d'autres. A cela s'ajoutent les affinités politiques entre communes, les aspects géographiques comme la proximité des villages ou topographiques avec l'existence de routes pour les transports scolaires. Enfin, les aspects économiques avec les possibilités de constructions scolaires tout en considérant le rapport coût/prestation devront être pris en considération pour la collaboration. Ces éléments influencent le périmètre de mise en œuvre et dépendent étroitement de la politique publique en question.

Comment se regrouper ?

Il n'y a pas une manière « scientifique » de déterminer quelles sont les communes qui pourront collaborer ou non. Cela dépend des facteurs qui influencent le périmètre de mise en œuvre mentionnés ci-avant et de la politique publique en question. Toutefois, il est possible de se poser les questions suivantes afin d'améliorer au possible l'efficacité de la collaboration :

- 1) La proximité géographique joue-t-elle un rôle important dans la production du service ?
Si oui, quel est le périmètre acceptable ou adéquat ?
- 2) Quelle est l'importance de l'entente politique et le poids du facteur historique pour la collaboration intercommunale ? Ces éléments peuvent-ils être modifiés ?
- 3) La topographie de la région concernée et l'existence de voies de communication sont-elles importantes pour la production du service ? Si oui, comment cela influence-t-il le périmètre ?
- 4) Le/les bassin(s) de vie ont-ils une influence sur l'offre de service ?
- 5) Existe-t-il de grandes disparités entre les communes membres (nombre d'habitants, superficie, etc.) ? Si oui, comment cela est-il susceptible d'influencer la production du service ou la gouvernance de la collaboration ?
- 6) Est-ce que le périmètre (ou la taille) a une influence sur les aspects économiques de la production du service ? Si oui, quelles sont les économies d'échelle réalisables, les coûts supplémentaires liés aux modifications de périmètre, à la croissance de la population, etc. ?
- 7) Est-il possible de regrouper la production de plusieurs politiques publiques dans la même collaboration intercommunale ? (par exemple, les domaines scolaire et parascolaire)

Quelle est la meilleure forme institutionnelle pour une collaboration intercommunale ?

Lorsque les communes sont trop petites pour produire seules une prestation publique et doivent se mettre ensemble pour la réaliser, elles disposent de plusieurs possibilités. Afin de cadrer les réflexions en la matière et d'envisager la meilleure solution, il est nécessaire de répondre à trois questions :

- 1) Dans quel contexte s'inscrit la collaboration (nouvelle collaboration ou modification d'une collaboration existante, tailles des communes, nombre de communes, etc.) ?
- 2) Quelle structure (forme institutionnelle) est adaptée au périmètre de regroupement tenant compte de la politique publique en question et des affinités entre communes ?
- 3) Quel est le système de financement approprié tenant compte des prestations offertes (service produit) ?

Les éléments présentés jusqu'ici mais également ceux figurant dans la suite de ce mode d'emploi permettent de donner des éléments de réponses à ces questions. Il n'existe pas une meilleure forme de collaboration intercommunale, l'essentiel est de choisir le type institutionnel qui répond le mieux aux besoins locaux, tenant compte des enjeux en matière juridique, politique et économique.

En complément des questions 1 à 3 ci-dessus, il est possible de répondre aux questions ci-dessous avant la création d'une collaboration intercommunale² :

- a) Quoi : quelle est l'offre de prestations ?
- b) Qui : quelles sont les communes concernées et/ou les instances chargées de la prestation ?
- c) Où : lieu de l'exécution de la prestation ?
- d) Comment : manière d'exécuter la prestation ?
- e) Combien et qui paie : le financement et le coût de la prestation ?
- f) Sous quelle forme : organisation politique et juridique ?

² Inspiré de Reto Steiner, « *Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse* », Institut de l'organisation et du personnel, Université de Berne, 2000.

La suite de ce document propose d'explorer ces différentes formes d'organisation institutionnelle, plus particulièrement le contrat de droit administratif, l'entente intercommunale et l'association de communes.

Les autres formes de collaboration intercommunale, notamment celles qui ne sont pas comprises dans la LC, comme les associations de droit privé ou les sociétés anonymes, ne font pas l'objet d'un approfondissement dans ce mode d'emploi. Elles sont brièvement traitées dans le chapitre « Autres formes de collaboration ».

LE CONTRAT DE DROIT ADMINISTRATIF

Le contrat de droit administratif est un contrat de prestation entre une commune et une autre commune ou une association de communes. C'est l'autorité qui a reçu la délégation qui est maître de la production du service public. Ceci signifie que la commune délégatrice n'intervient pas dans la gouvernance.

Exemple : une petite commune n'a pas les moyens (humains et matériels) d'assurer elle-même le déneigement de toutes ses routes en hiver. D'entente avec la commune voisine, la municipalité décide de déléguer une partie de la prestation à la commune voisine, disposant de plus de personnel et de matériel. Les deux communes vont conclure un contrat de droit administratif mentionnant l'étendue et le prix de la prestation (par exemple, le coût au km). La commune qui a reçu la délégation reste maître dans la réalisation du service (choix du personnel, des véhicules, matériel, etc.).

Le contrat de droit administratif est une forme de collaboration intercommunale relativement souple, car il laisse une grande liberté contractuelle aux deux parties, les obligations légales étant relativement faibles. Il est particulièrement adapté pour des tâches dont les principes démocratiques ne sont pas indispensables pour organiser la prestation : entretien des routes ou des infrastructures, gestion des déchets, etc. Ce type de collaboration peut également être utile dans d'autres domaines de manière provisoire ou en phase de changement (réorganisation).

Le tableau ci-dessous présente les aspects principaux du contrat de droit administratif. Ils permettent de cadrer la réflexion utile à la réalisation de ce type de collaboration.

Sujet	Base légale	Description	Remarques
Principe	Art. 107b LC	Une ou plusieurs municipalités peuvent déléguer certaines de leurs attributions à une autre municipalité, cas échéant à l'autorité exécutive d'une association de communes, d'une fédération de communes ou d'une agglomération.	
Conclusion du contrat	Art. 107b LC	Les municipalités concernées concluent à cet effet un contrat de droit administratif dont la teneur est portée à la connaissance des conseils généraux ou communaux . Un exemplaire est remis aux préfectures des districts concernés.	Les municipalités doivent être conscientes de cette obligation et devraient également accorder une attention particulière dans la communication qui en est faite à leur conseil, ainsi que les

Sujet	Base légale	Description	Remarques
			raisons du choix de ce type de collaboration.
Contenu du contrat	Art. 107b LC	Le contenu du contrat est laissé à l'appréciation des municipalités concernées. La loi ne fixe pas de contenu minimal obligatoire. Le contrat est juridiquement valable dès sa signature, sous réserve qu'il respecte l'ordre juridique suisse.	Les municipalités peuvent se faire assister d'un avocat lors de la rédaction du contrat. Ceci permet notamment d'éviter des difficultés d'interprétation lors de la mise en œuvre ou des coûts de procédure en cas de désaccord ultérieur.
	Art. 111 LC	Les difficultés d'interprétation ou d'application du contrat sont soumises à un tribunal arbitral nommé à la réquisition d'une des communes parties.	
Modification du contrat	-	Les municipalités sont libres de modifier les termes de leur collaboration en respectant les dispositions du contrat qu'elles ont conclu (délai, forme, etc.)	Bien que la loi ne le prévoit pas, les municipalités doivent remettre un exemplaire du contrat modifié aux préfetures des districts concernés.
Résiliation	-	Chaque municipalité partie au contrat peut décider de le résilier pour sa part, dans le respect des dispositions contractuelles convenues.	Il peut être opportun de déterminer une durée au contrat ou une révision périodique.

Le contrat de droit administratif est moins approprié dans le cadre de coopérations intercommunales qui nécessitent une véritable coordination entre les parties, la mise en commun (ou la réalisation) d'infrastructures, ou encore qui supposent des choix politiques stratégiques des communes. En effet, d'autres formes de collaborations intercommunales proposent un cadre juridique plus structuré avec une meilleure légitimité démocratique à l'action publique.

L'ENTENTE INTERCOMMUNALE

L'entente intercommunale est une forme de collaboration sans personnalité juridique, mais dans laquelle toutes les parties sont représentées et les règles de fonctionnement précisées dans une convention (entre les parties). Une ou plusieurs communes s'acquittent (ensemble ou non) de la tâche publique pour laquelle elles ont formé une collaboration. Dans le cas où une des communes produit la prestation pour les autres, elle est appelée « commune mère ». Elle possède ainsi des avantages, comme la production du service sur son territoire, et des inconvénients, comme la plupart des risques financiers liés à cette production.

Cette forme de collaboration laisse une certaine liberté dans l'organisation et la production du service public pour lequel elle a été formée, tout en assurant une certaine coordination entre les acteurs. C'est le Bureau de l'Entente, organe décisionnel composé d'exécutifs communaux, qui pilote l'entente.

Exemple : la réalisation d'une piscine intercommunale, sur le territoire d'une commune donnée, mais dont l'exploitation profite à un bassin de population régional. La commune mère dans laquelle se situe la piscine peut demander aux autres communes avoisinantes de participer à la gestion et au financement en créant une entente intercommunale. Cette forme de collaboration permet de faire participer les communes avoisinantes aux décisions de gestion de la piscine, ainsi qu'à son financement selon les modalités prévues dans la convention.

Le tableau ci-dessous présente les aspects principaux de l'entente intercommunale. Ils permettent de cadrer la réflexion utile à la réalisation de ce type de collaboration.

Sujet	Base légale	Description	Remarques
Principe	Art. 109a LC	Par entente intercommunale, on entend tout accord écrit entre deux ou plusieurs communes par lequel elles conviennent d'exercer en commun un service public ou une tâche d'intérêt public.	Sans personnalité juridique, l'entente ne peut pas emprunter auprès d'instituts financiers, ni construire des infrastructures.
	Art. 110d et 126a LC	Lorsqu'un intérêt régional prépondérant le justifie, le Conseil d'Etat peut obliger une ou des communes à conclure une entente intercommunale. Pour le même motif, il peut obliger les communes parties à une entente à l'élargir à d'autres communes.	

Sujet	Base légale	Description	Remarques
Conclusion de la convention	Art. 110 LC	<p>Afin de pouvoir conclure (ou modifier) une convention avec les municipalités des autres communes concernées, la municipalité doit soumettre un avant-projet du texte de la convention au bureau du conseil, qui nomme une commission ad hoc chargée de prendre position sur l'avant-projet au nom du conseil. La municipalité a l'obligation d'informer la commission de la suite donnée à ses prises de position.</p> <p>La convention doit être adoptée par le conseil général ou communal de chaque commune partie.</p> <p>Après que chaque commune a approuvé la convention, celle-ci est envoyée au Service des communes et du logement (SCL) qui en vérifie la légalité et la transmet au Conseil d'Etat pour approbation et publication dans la FAO. L'entrée en vigueur de l'entente est fixée à l'expiration du délai référendaire de 20 jours suite à la publication dans la FAO.</p>	<p>Il est recommandé de soumettre l'avant-projet de convention au SCL pour examen préalable, afin d'éviter tout risque de devoir modifier le texte après son approbation par les conseils.</p> <p>De plus, plusieurs mois sont nécessaires entre la rédaction de l'avant-projet, l'analyse par une commission ad hoc, la vérification de l'avant-projet par le SCL, l'approbation par le conseil communal ou général et enfin, la vérification finale du SCL et l'approbation par le Conseil d'Etat.</p>
Contenu de la convention	Art. 110 LC	<p>L'entente intercommunale doit faire l'objet d'une convention écrite.</p> <p>Cette convention doit obligatoirement déterminer au moins les éléments suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> Les communes parties à l'entente Le but de l'entente La commune boursière Le ou les services ou la tâche d'intérêt public exercée en commun L'organisation de l'entente, notamment les compétences et les responsabilités réciproques de l'administration du service commun et celles des administrations communales intéressées Le mode de répartition des frais Les statuts des biens Les modalités de résiliation 	<p>Plus la convention est détaillée, plus cela permet de cadrer l'activité réalisée par la/les commune(s) de l'entente.</p> <p>Chacun des points mentionnés mérite une attention particulière et doit être bien défini et compris par chacune des parties.</p>
	Art. 110b LC	<p>La convention peut prévoir que les décisions relatives au budget et aux comptes sont valablement prises par une majorité déterminée des communes membres. Dans ce cas, ces décisions s'imposent à toutes les communes de l'entente.</p>	<p>Afin d'éviter des tensions politiques entre les communes, il est nécessaire de veiller à ce que le système de répartition du poids décisionnel (répartition des voix) soit en adéquation avec le système de financement (répartition des coûts).</p>
	Art. 111 LC	<p>Les difficultés d'interprétation ou d'application de la convention sont soumises à un tribunal arbitral nommé à la réquisition d'une des communes parties.</p>	
Modification de la convention	Art. 110c LC	<p>Toute modification de la convention doit être adoptée par l'ensemble des conseils généraux ou communaux des communes membres.</p> <p>Toute modification doit être soumise à l'approbation du Conseil d'Etat.</p>	
Dissolution	Art. 110c et 127 LC	<p>Si un ou des membres isolé(s) désire(nt) quitter l'entente, il faut modifier la convention en conséquence.</p> <p>La dissolution de l'entente est soumise à la volonté de tous les conseils généraux ou communaux.</p> <p>L'entente est également dissoute si tous les conseils généraux ou communaux, moins un, décident d'y renoncer.</p>	<p>Il peut être opportun de déterminer une durée à la convention ou une révision périodique.</p>

L'entente intercommunale est moins appropriée dans des domaines où la coopération intercommunale nécessite des investissements conséquents. En effet, l'absence de personnalité juridique ne permet pas à la collaboration de supporter elle-même des infrastructures. Enfin, même si la légitimité démocratique passe par une approbation du conseil général ou communal lors de la conclusion de la convention (création de l'entente intercommunale), la gouvernance se réalise ensuite uniquement par les exécutifs communaux.

L'ASSOCIATION DE COMMUNES

L'association de communes est une forme de collaboration intercommunale avec personnalité juridique, dont le fonctionnement est proche de celui d'une commune. Elle est composée d'un exécutif intercommunal (Comité de direction) et d'un délibérant intercommunal (Conseil intercommunal) composés de délégués des communes membres.

Une association peut avoir un ou plusieurs buts principaux, ainsi qu'un ou plusieurs buts optionnels. Toutefois, une commune membre ne peut adhérer à plusieurs associations qui auraient le ou les mêmes buts principaux.

La loi reste relativement large sur les possibilités laissées à l'association. Ce sont ses statuts qui précisent toutes les modalités, notamment la représentativité des communes, les règles de décision et de fonctionnement, la répartition des coûts, etc.

Grâce à sa personnalité juridique, l'association peut acquérir (ou construire) des infrastructures, emprunter auprès d'instituts financiers et même prélever des taxes. Elle possède un plafond d'endettement qui peut être cautionné ou non par les communes membres. L'association de communes ne peut en revanche pas lever des impôts.

Cette forme de collaboration laisse une certaine liberté dans l'organisation et la production du service public pour lequel elle a été formée, tout en assurant une certaine représentativité des communes. Malgré cela, la représentativité par délégation produit un déficit démocratique dans le fonctionnement du service public.

Exemple : un établissement scolaire (primaire et secondaire) dont l'aire de recrutement couvre plusieurs communes nécessite que celles-ci collaborent pour la mise en œuvre de l'école. Elles forment une association de communes qui aura pour but la réalisation de l'école obligatoire, mais également l'accueil pré- et parascolaire afin d'assurer la meilleure coordination entre ces deux prestations. L'association pourra ainsi gérer les infrastructures nécessaires, investir en cas de besoin, coordonner les transports scolaires et parascolaires, et proposer aux communes membres une vision à moyen et long termes du développement régional en la matière.

Le tableau ci-dessous présente les aspects principaux de l'association de communes. Ils permettent de cadrer la réflexion utile à la réalisation de ce type de collaboration.

Sujet	Base légale	Description	Remarques
Principe	Art. 112 LC	<p>Deux communes au moins peuvent fonder une association intercommunale, personne morale de droit public, pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale.</p> <p>Une tâche au moins doit être assumée en commun par toutes les communes membres (tâche principale). Il peut y en avoir plusieurs.</p> <p>D'autres tâches peuvent être accomplies par certaines des membres seulement (tâches optionnelles).</p> <p>Les communes membres ne financent que les tâches auxquelles elles ont formellement accepté de participer.</p>	<p>Il est recommandé d'étudier au préalable quelles seraient les tâches publiques qui pourraient être regroupées dans une seule et même association, afin d'améliorer l'efficacité dans tous les domaines (politiques, production, etc.) tout en gardant une cohérence par domaine d'activité.</p> <p>Exemple : association intercommunale pour le domaine scolaire et parascolaire</p>
	Art. 126a LC	<p>Lorsqu'un intérêt régional prépondérant le justifie, le Conseil d'Etat peut obliger une ou des communes à s'associer ou à adhérer à une association de communes. Pour le même motif, il peut obliger une association à recevoir d'autres communes.</p>	
Constitution	Art. 113 LC	<p>La municipalité élabore les statuts d'entente avec les autres municipalités concernées.</p> <p>La municipalité soumet un avant-projet de texte des statuts au bureau du conseil, qui doit nommer une commission ad hoc chargée de prendre position sur l'avant-projet au nom du conseil. La municipalité a l'obligation d'informer la commission de la suite donnée à ses prises de position.</p> <p>Les statuts sont ensuite soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune membre.</p> <p>Après que chaque commune a approuvé les statuts, ceux-ci sont envoyés au SCL qui en vérifie la légalité et les transmet au Conseil d'Etat pour approbation et publication dans la FAO.</p> <p>L'association prend vie, juridiquement parlant, à l'expiration du délai référendaire de 20 jours suite à la publication dans la FAO.</p>	<p>Il est recommandé de soumettre l'avant-projet des statuts au SCL pour examen préalable, afin d'éviter tout risque de devoir modifier le texte après son approbation par les conseils.</p> <p>De plus, plusieurs mois sont nécessaires entre la rédaction de l'avant-projet, l'analyse par une commission ad hoc, la vérification de l'avant-projet par le SCL, l'approbation par le conseil communal ou général et enfin, la vérification finale du SCL et l'approbation par le Conseil d'Etat.</p>
Contenu des statuts	Art. 115 LC	<p>Les statuts doivent au minimum obligatoirement déterminer :</p> <ol style="list-style-type: none"> Les communes membres de l'association Le nom de l'association, le ou les but(s) poursuivi(s) Le lieu du siège de l'association La ou les tâche(s) principale(s), assumée(s) par l'ensemble des membres La ou les tâches(s) optionnelle(s) et l'énumération des communes qui y participent La représentation des communes au conseil intercommunal et l'autorité de nomination des délégués (et de leurs suppléants cas échéant) Les règles relatives à la convocation des délégués La composition du comité de direction et la qualité de ses membres Les compétences respectives du comité de direction et du conseil intercommunal La proportion dans laquelle les communes membres participent à la constitution du capital de dotation et au bénéfice ou au déficit éventuel Les ressources de l'association 	

Sujet	Base légale	Description	Remarques
		l) Le mode de répartition des charges financières entre les membres pour les tâches principales et pour les tâches optionnelles m) La possibilité pour l'association d'emprunter (le montant du plafond d'endettement au sens de l'article 143 LC doit être précisé) n) La possibilité pour l'association d'offrir ses prestations à d'autres groupements de communes par contrat de droit administratif o) Les conditions pour l'admission de nouvelles communes ou pour le retrait d'une commune, y compris les droits et obligations de la commune sortante p) Les règles concernant la dissolution de l'association, le sort de ses biens et de ses dettes	
Modification des statuts	Art. 126 LC	<p>Les statuts peuvent être modifiés par décision du conseil intercommunal.</p> <p>Toutefois, les modifications suivantes doivent être approuvées par le conseil général ou communal de toutes les communes membres, à moins que les statuts ne prévoient une majorité qualifiée du conseil intercommunal ou de l'ensemble des conseils des communes membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Modification des buts principaux de l'association b) Modification des tâches principales de l'association c) Modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association d) Augmentation du capital de dotation e) Modification du mode de répartition des charges f) Elévation du montant du plafond d'endettement <p>Toute modification des statuts, même mineure, doit être soumise à l'approbation du Conseil d'Etat et publiée dans la FAO. Elle entre en vigueur à l'expiration du délai référendaire de 20 jours dès la publication.</p> <p>Toute modification des statuts par le conseil intercommunal doit être annoncée dans les dix jours aux municipalités. Celles-ci ont vingt jours pour adresser leurs éventuelles observations au Conseil d'Etat.</p>	
Organes	Art. 116 LC	<p>Les organes de l'association sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le conseil intercommunal, autorité délibérante qui doit se doter d'un règlement de fonctionnement • le comité de direction, autorité exécutive • la commission de gestion <p>Les membres de ces organes doivent être des électeurs des communes membres.</p>	Les membres des organes de l'association ne doivent pas nécessairement être des élus
	Art. 123 LC	<p>Les décisions que l'association prend par le biais de ses organes sont exécutoires sans l'approbation des communes membres.</p> <p>L'Etat exerce la même surveillance sur les associations de communes que sur les communes.</p>	
Conseil intercommunal	Art. 117 à 120a LC	<p>Le conseil intercommunal est composé de délégués des communes membres. Il joue dans l'association le rôle du conseil général ou communal dans la commune.</p> <p>La désignation des délégués a lieu en principe au début de chaque législature communale.</p>	Les membres du conseil intercommunal proviennent en principe de l'exécutif et/ou du délibérant communal. Il peut être judicieux de questionner la pertinence de mélanger ou non

Sujet	Base légale	Description	Remarques
		<p>Les délégués peuvent être révoqués par l'autorité qui les a nommés.</p> <p>Pour les décisions relatives aux tâches principales, tous les délégués au conseil intercommunal prennent part au vote. Pour les décisions relatives aux tâches optionnelles, seuls les délégués des communes concernées votent. Sauf disposition contraire des statuts, les décisions se prennent à la majorité simple.</p> <p>Les droits d'initiative et de référendum s'exercent conformément à la loi sur les droits politiques.</p> <p>Suppléants : les personnes suppléantes aux délégués remplacent une vacance (viennent-ensuite) et non une absence éventuelle des délégués des communes pour des raisons personnelles ou professionnelles.</p> <p>Autorisation de plaider (représenter l'association dans le cadre d'une procédure civile) : les mêmes dispositions que pour les communes s'appliquent (art. 4 al.1 chiffre 8).</p>	<p>les deux pouvoirs au sein du même conseil intercommunal.</p> <p>Le mode de désignation des délégués au conseil intercommunal (et au comité de direction), ainsi que leurs remplaçants, mérite d'être précisé statutairement.</p> <p>Les communes peuvent également instruire ou orienter leurs délégués au sein du conseil intercommunal en fixant un cadre de délégation (lettre de mission, instructions) et en instaurant une communication constructive entre leurs délégués à l'association, la municipalité et le conseil communal ou général. Par exemple, dans le règlement de la municipalité.</p>
Comité de direction	Art. 121 à 122 LC	<p>Un comité de direction de trois membres au moins est choisi par le conseil intercommunal, pour la même durée que celui-ci. Il nomme un secrétaire, qui peut être le même que celui du conseil intercommunal.</p> <p>Les membres du conseil intercommunal qui sont élus au comité de direction perdent leur qualité de délégués.</p> <p>Le comité exerce, dans le cadre de l'association, les fonctions prévues pour les municipalités.</p>	<p>Selon le nombre de communes membres, celles-ci ne pourront pas toutes être représentées au sein du comité de direction. Il est essentiel que le comité de direction informe régulièrement et directement les municipalités sur les orientations choisies.</p>
Commission de gestion	Art. 125a et 125b LC	<p>La commission de gestion est chargée d'examiner les comptes de l'association. Elle en fait rapport au conseil intercommunal et lui donne son préavis.</p> <p>Le comité de direction doit lui fournir tous les documents et renseignements nécessaires à l'exercice de sa mission.</p> <p>La commission de gestion est également chargée d'examiner le rapport de gestion établi par le comité de direction. Elle donne son préavis au conseil intercommunal.</p>	
Comptes, budget et gestion	Art. 124, 125b et 125c LC	<p>L'association peut percevoir des taxes auprès des usagers ou bénéficiaires du service qu'elle exploite. Les municipalités des communes membres peuvent être chargées de l'encaissement pour le compte de l'association.</p> <p>L'association tient une comptabilité indépendante, soumise aux règles de la comptabilité communale.</p> <p>Un centre budgétaire est ouvert dans la classification administrative pour chacune des tâches. Les frais communs ainsi que les frais financiers sont imputés à chaque tâche selon des clés de répartition fixées par le conseil intercommunal.</p> <p>Le comité établit un rapport de gestion, qu'il présente au conseil intercommunal en même temps que les comptes. Ces documents sont approuvés par le conseil intercommunal sur préavis de la commission de gestion.</p> <p>Le rapport de gestion est communiqué aux communes membres. Les municipalités de celles-ci informent annuellement le conseil général ou communal de l'activité de l'association.</p>	

Sujet	Base légale	Description	Remarques
Dissolution	Art. 127 LC	<p>L'association est dissoute par la volonté de tous les conseils généraux ou communaux.</p> <p>Elle est également dissoute si tous les conseils généraux ou communaux, moins un, décident de renoncer à l'association.</p> <p>La liquidation s'opère par les soins des organes de l'association.</p> <p>Envers les tiers, les communes sont solidairement responsables des dettes de l'association.</p> <p>A défaut d'accord, les droits des communes membres sur l'actif d'une association en liquidation, de même que leurs droits et obligations réciproques après extinction du passif, sont déterminés par des arbitres conformément à l'article 111 LC.</p>	

L'association de communes est aujourd'hui la forme de collaboration intercommunale en vigueur la plus développée dans le Canton de Vaud. Toutefois, la délégation de certaines tâches suppose également une perte de maîtrise pour les communes, puisqu'elles ne seront plus seules à choisir les options de gestion et de développement des prestations publiques concernées. Cela peut être le cas lorsqu'une commune au sein de l'association possède la majorité des voix décisionnelles.

AUTRES FORMES DE COLLABORATION

Il existe d'autres formes de collaboration intercommunale que nous n'allons pas traiter dans ce mode d'emploi :

- La fédération de communes : il s'agit d'une forme de collaboration avec personnalité juridique, très proche de l'association de communes, mais plus restrictive sur certains points (contiguïté des communes, exclusivité, aucun prélèvement de taxe, etc.). Cette forme de collaboration n'est pas utilisée dans le canton ;
- L'agglomération : il s'agit d'une forme de collaboration avec personnalité juridique, très proche de la fédération de communes, mais avec certaines particularités comme le fait qu'il s'agit de communes urbaines contiguës, avec au moins une ville centre. Toutefois, il n'existe aucune agglomération constituée sous cette forme juridique ;
- Collaboration de droit privé ou public : il existe d'autres formes de collaboration, comme les fondations (de droit public ou privé), les associations (au sens de l'article 60 et ss du CC) ou encore les sociétés anonymes. Pour des problèmes évidents de représentation démocratique que supposent ces collaborations, mais également parce qu'elles sortent du domaine de la loi sur les communes (LC), nous ne les traitons pas ici.

FINANCEMENT

Cette partie est uniquement consacrée aux critères de financement des collaborations intercommunales, applicables à n'importe quelle forme institutionnelle. Toutefois, ce sont principalement les associations de communes, du fait de leur utilisation dans des domaines complexes, qui demandent le plus de réflexion en la matière.

Trois critères sont envisageables dans le cadre d'une clé de répartition des coûts d'une association de communes ou d'une entente intercommunale. Ils peuvent également être appliqués dans le cadre d'un contrat de droit administratif.

- 1) Le nombre d'habitants de chaque commune ;
- 2) La quantité de prestations délivrée par l'association aux communes ;
- 3) Le potentiel fiscal de chaque commune.

Le tableau ci-dessous présente ces trois critères, ainsi que leurs avantages et inconvénients.

Critères	Habitants	Prestations	Potentiel fiscal
Description	Basé sur le nombre d'habitants par commune	Basé sur la quantité de prestations consommées par commune	Basé sur le potentiel fiscal des communes, par exemple la valeur du point d'impôt communal
Hypothèse	Le nombre d'habitants reflète la demande de prestations. L'offre est financée selon la taille de la commune	L'offre de prestation est financée directement par la demande réelle (utilisation) de chaque commune	L'offre est financée selon le potentiel fiscal des communes, peu importe la demande par commune
Principe de finances publiques	Valeur d'assurance : l'offre est dimensionnée par rapport à la taille des communes, peu importe la demande	Utilisateur/payeur : le cercle des payeurs correspond à celui des utilisateurs (en adéquation avec une gestion communale)	Introduit de la solidarité dans le principe de financement des prestations publiques
Avantages	Facile à calculer Relativement stable dans le temps Prise en compte de la valeur d'assurance Prise en compte de la taille de la commune	Reflète l'offre de prestations publiques « consommées » → révèle la demande réelle des communes	Prise en compte de la capacité contributive des communes
Inconvénients	Ne tient pas compte de la demande réelle de chaque commune	Volatilité possible selon le type de prestations	Ajoute une couche de solidarité en plus de la péréquation intercommunale

Critères	Habitants	Prestations	Potentiel fiscal
	Entrave possible avec la «couche population» de la péréquation intercommunale		
Variantes	Coefficient multiplicateur pour avantager les petites ou les grandes communes	Aucune	Coefficient multiplicateur pour avantager les communes à fort ou à faible potentiel fiscal
Proposition de clé de répartition	Entre 20% et 50%	Entre 50% et 80%	-

Deux considérations principales méritent d'être soulignées :

- Le critère du nombre d'habitants provoque un décalage entre le prix et la prestation délivrée, puisque la quantité de prestations délivrées n'est pas nécessairement proportionnelle au nombre d'habitants. Cependant, ce critère représente une valeur d'assurance, l'association de communes offrant à tous les habitants la potentialité de la prestation.
- L'utilisation du potentiel fiscal comme critère comporte le risque de superposer le système de financement de l'association de communes à la péréquation intercommunale. Les effets de la péréquation (solidarité entre les communes) pourraient être perturbés.

Nous conseillons d'élaborer la clé de répartition des coûts entre les communes membres de la collaboration sur une proportion de 20% à 50% en fonction du nombre d'habitants et 50% à 80% en fonction des prestations.

Vous avez des questions ? Vous souhaitez des conseils ? Contactez les spécialistes à l'Union des Communes vaudoises !

Gianni Saitta
 Conseiller en stratégie et gestion financières
 gianni.saitta@ucv.ch – 021 557 81 37

Isabelle Gattlen / Isabelle del Rizzo
 Juristes
 juristes@ucv.ch – 021 557 81 38