

LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE EN DROIT VAUDOIS QUESTIONS CHOISIES

RAPPEL DE QUELQUES DONNEES INSTITUTIONNELLES RELATIVES AUX COMMUNES VAUDOISES

Aujourd'hui 318 communes

61% de ces communes ont moins de 1'000 habitants

41% ont moins de 500 habitants

En 2005 selon une étude du Prof Ladner 59,3% des communes n'étaient pas dotées d'un conseil communal mais uniquement d'un conseil général au sens de l'art 5 LC

En 2015 le chiffre est de 48% (153 sur 318)

Collaboration intercommunale une nécessité pour survivre à défaut de fusion de communes (rappel depuis 2003 12 ans 98 communes ont fusionné)

En 2005 déjà 89% des communes étaient engagées dans des collaborations intercommunales

1) BASES LEGALES

Art. 155 à 157 Constitution cantonale

Art. 107 a à 128 k LC

2) LISTE DES FORMES DE COLLABORATION INTERCOMMUNALE

Chapitre IXbis - Art. 107a LC

Principes - Collaboration intercommunale

La collaboration intercommunale revêt en principe les formes suivantes :

- 1. contrat de droit administratif ;*
- 2. entente intercommunale ;*
- 3. association de communes ;*

- 4. fédération de communes ;*
- 5. agglomération ;*
- 6. personnes morales de droit privé.*

L'article 3a est réservé.

3) DEUX FORMES JURIDIQUEMENT DISTINCTES DE LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE

Le contrat :

- i. Contrat de droit administratif (art. 107b LC)
- ii. L'entente intercommunale (art. 109 LC)

La création d'une entité intercommunale ayant la personnalité juridique

- i. Association de communes (art. 112 ss LC)
- ii. Fédération de communes (art. 128 a ss LC)
- iii. Agglomérations (art. 128g LC)

En 2005 65% de la collaboration intercommunale prenait la forme de la création d'une entité intercommunale

Aujourd'hui le canton a comptabilisé 156 associations de communes

4) DISTINCTION:

- a. **Contrat** : convention écrite par laquelle des communes conviennent d'exercer en commun un service public.
- b. **Entité intercommunale ayant la personnalité juridique propre** : Les communes donnent naissance à une nouvelle corporation de droit public dont chaque commune est membre (voir le texte de l'art 114 LC qui mentionne explicitement le concept de *corporation de droit public*).

5) NATURE DE L'ENTITE INTERCOMMUNALE AYANT LA PERSONNALITE JURIDIQUE

La corporation de droit public est juridiquement différente de l'établissement public ou la fondation. Ces derniers sont

exclusivement des patrimoines affectés à un but déterminé et sont dotés de la personnalité juridique.

La corporation de droit public (forme d'organisation corporative) est une réunion de personnes (*in casu* des collectivités publiques) qui sont des **membres et ont la faculté participer aux organes de la nouvelle personne morale et déterminent la volonté de l'institution.**

NB Associations de communes et Fédérations de communes ne sont pas juridiquement des collectivités territoriales voir art 112 et 128 LC délégation de tâches définies art 155 al.2 Constitution VD: principe de la spécialité. Les membres sont les communes et non pas les membres du corps électoral des communes

6) NECESSITE D'ADOPTER DES STATUTS

Association de communes, fédération de communes et agglomérations doivent être dotées de statuts soumis au vote du conseil général ou communal (délibératif) de chaque commune membre (art 113 al.1 LC applicable aux trois formes de corporations intercommunales)

7) CONTENU DES STATUTS DEFINI PAR L'ART 115 LC

Art. 115 Statuts

Les statuts doivent déterminer :

1. *les communes membres de l'association ;*
2. *le nom de l'association, le but ou les buts poursuivis ;*
3. *le lieu où l'association a son siège ;*
4. *la tâche ou les tâches principales assumées par l'ensemble des communes membres ;*

5. *la tâche ou les tâches optionnelles et l'énumération des communes qui y participent ;*
6. *la représentation des communes au conseil intercommunal et l'autorité de nomination des délégués et cas échéant de leurs suppléants (conseil général ou communal et/ou municipalité) ;*
7. *les règles relatives à la convocation des délégués ;*
8. *la composition du comité de direction et la qualité de ses membres ;*
9. *les compétences respectives du conseil intercommunal et du comité de direction ;*
10. *la proportion dans laquelle les communes associées participent à la constitution du capital de dotation et au bénéfice ou déficit éventuel de l'association ;*
11. *les ressources de l'association ;*
12. *le mode de répartition des charges financières entre les communes membres, selon qu'il s'agit de tâches principales ou de tâches optionnelles ;*
13. *la possibilité pour l'association d'emprunter, le montant du plafond d'endettement au sens de l'article 143 devant toutefois être précisé ;*
14. *la possibilité pour l'association d'offrir des prestations à d'autres associations, fédérations, agglomérations ou à d'autres communes par contrat de droit administratif ;*
15. *les conditions à observer pour l'admission de nouvelles communes et pour le retrait d'une commune, y compris les droits et obligations de la commune sortante ;*
16. *les règles concernant la dissolution de l'association, le sort des biens et celui de ses dettes.*

8) THEMES A EXAMINER DANS LE CADRE DE LA CREATION DE L'ASSOCIATION

a. **La définition du but** (art 115 al.2 LC)

Attention exemple

Texte original

Le Groupement a pour but de constituer un organisme commun pour la construction d'un bâtiment destiné à accueillir une crèche intercommunale et d'en assurer les frais annuels d'entretien et de gestion des installations.

Les locaux sont mis à disposition, en location, à l'Association de la crèche qui en assume l'entretien courant, le loyer devant couvrir l'ensemble des charges financière du Groupement

Texte modifié

Le Groupement a pout but :

- a) de construire un bâtiment destiné à accueillir une crèche intercommunale ;*
- b) d'en assurer la gestion et l'entretien ;*
- c) de déléguer, le cas échéant, à une structure privée l'exploitation de la crèche intercommunale.*

b. **Les apports de chaque commune membre** (art. 115 ch. 10 LC)

Apports de chaque membre.

Définir le référentiel pour calculer la participation de chaque membre (population (quel moment ?), revenus, surface du territoire, ...).

c. Coordination (surtout temporelle) des différents votes municipaux nécessaires (p. ex retard dû à une commune qui fait passer le projet en commission).

d. Les organes (art 116 LC)

Le conseil intercommunal

Le comité de direction

La commission de gestion

- Composition des différents organes : nombres, nombres de représentants des communes, représentants « automatiques » (p.ex les membres de l'exécutif en charge de la thématique), émanant du conseil communal, de l'exécutif, de l'administration.
- Statut des membres du conseil intercommunal :
 - a) Le texte de l'art 117 LC est clair : ils s'agit ***de délégués des communes membres.***
 - b) L'art 115 LC en relation avec les statuts indique aussi clairement qu'il est question ***de représentation des communes au conseil intercommunal et de l'autorité de nomination des délégués.***
 - c) L'art 118 al .3 LC stipule que ces mêmes délégués ***peuvent être révoqués par l'autorité qui les a nommés.***
 - d) L'art 118 al. 1 parle clairement de ***mandat*** des délégués.
 - e) **Cela signifie juridiquement sans discussion possible que les membres ne sont pas élus ad personam mais sont des représentants qui sont censés exprimer la volonté des communes membres.**

- f) **Leur légitimité politique découle aussi du fait que la loi précise à l'art 116 al. 2 que ces membres doivent être électeurs des communes membres.**
- g) **Le pouvoir de nomination et de révocation des délégués suppose nécessairement juridiquement celui de donner des instructions de vote et de recevoir des rapports. L'art 125 b al.3 LC n'est pas exhaustif en la matière : c'est un minimum.**
- h) **Le pouvoir de donner des instructions par l'organe de la commune membre est essentiel notamment en matière budgétaire**

L'art. 125 c LC stipule en effet que le budget est adopté par le conseil intercommunal. L'al. 5 de ce même art. 125c stipule que les budgets sont *communiqués* aux communes membres. Mais le Conseil communal des communes membres n'a pas à approuver ledit budget. La part communale est une dépense liée tant que la commune est membre et n'a pas démissionné.

Voir art. 123 LC

Art. 123

Les décisions que l'association prend, par l'organe de ses conseils, sont exécutoires sans l'approbation des communes membres.

Art. 115 al.4 - Loi sur les communes Fribourg

Le conseil communal désigne, en principe en son sein, les délégués de la commune. Le mandat de délégué peut porter sur la législature ou sur une période plus limitée. Dans l'exercice de leur fonction, notamment lorsqu'il s'agit de dépenses d'investissement nouvelles, les délégués se réfèrent à l'avis du conseil communal. Le conseil communal peut révoquer un délégué pour de justes motifs.

Art. 193 al. 4 - Loi organique des communes Tessin

Art. 193 al. 4 Municipio, l'Assemblea e il Consiglio comunale possono dare istruzioni vincolanti sull'attività. In caso di mancato rispetto di dette istruzioni, l'organo di nomina può revocare il mandato conferito ai rappresentanti diretti in soggetti esterni.

**REGLEMENT DE FONCTIONNEMENT DES DELEGATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA COMMUNE
DE CHENE-BOUGERIES**

Approuvé par le Conseil municipal le 7 décembre 2006

Art. 1 Le Conseil municipal procède à l'élection de ses représentants dans les commissions, les fondations, les groupements intercommunaux et les diverses associations auxquels la commune participe et dans lesquels siègent des délégués du Conseil municipal.

Art. 2 Les représentants sont élus pour la durée de la législature au cours de la première séance ordinaire de la législature.

Art. 3 Le Conseil municipal peut relever ses représentants de leur mission en tout temps. En cas de vacance, le Conseil municipal

élit un nouveau représentant, lequel peut démissionner en tout temps.

Art. 4 Le Conseil municipal fixe, au plus tard dans les six mois après l'élection de ses représentants, les objectifs stratégiques et financiers qu'il entend atteindre. Ces objectifs sont évalués et mis à jour régulièrement.

Art. 5 Les représentants sont tenus de faire rapport régulièrement au Conseil municipal au sujet de leurs activités.

Art. 6 Le Conseil municipal (respectivement la Commission compétente) entend ses représentants aussi souvent qu'il le juge nécessaire, mais au moins une fois l'an pour :

a) mettre à jour les objectifs stratégiques et financiers que la commune entend atteindre;

b) débattre des points à l'ordre du jour des réunions des commissions, des fondations, des groupements intercommunaux et des diverses associations au cours desquelles les représentants du Conseil municipal sont amenés à voter.

Le Conseil municipal est à cet effet en droit de donner à ses représentants des instructions de vote.

A défaut de telles instructions, les représentants exercent leur mandat dans les limites de leur pouvoir d'appréciation en tenant compte des intérêts de la commune.

RAPPEL rapport de la Cour des comptes VD n° 12 de 2010 sur la gestion des participations financières de 10 communes

Ce rapport inclut la participation à une association de communes

Voir constatations n° 3 et 10

Constatation n° 3

Dans les communes, les missions des représentants ne sont pas définies de manière explicite. Elles sont considérées comme découlant du bon sens des représentants et des informations incluses dans le préavis ou abordées en séances de Municipalité.

Recommandation n° 3

A défaut d'une lettre de mission, fixer la mission des représentants dans un chapitre particulier du Règlement de la Municipalité (reprise des obligations des représentants résultant de la LPECPM incluant un cadre pour les communications entre eux-mêmes et la Municipalité).

Constatation n° 10

Certaines communes ont fait le choix de ne pas transmettre d'instructions de vote (soit de manière systématique, soit tant qu'il n'y a pas de point important à l'ordre du jour) et/ou de ne pas exiger des représentants de rapports sur les Assemblées générales auxquelles ils assistent.

Recommandation n° 10

Pour les participations ne faisant pas l'objet d'exemptions, transmettre des instructions de vote aux représentants et exiger de leur part un compte-rendu des résultats de l'Assemblée générale. Ces éléments devraient figurer de manière succincte au procès-verbal de la séance de Municipalité concernée.

DEFI MAJEUR COMMENT ORGANISER LA GOUVERNANCE CONCERNANT LES INSTRUCTIONS DE VOTE ET LES RAPPORTS QUAND LES DELEGUES NE FONT PAS PARTIE DE LA MUNICIPALITE MAIS SONT DESIGNES PAR UN CONSEIL GENERAL

LES PETITES COMMUNES SONT –ELLES EN MESURE D'ASSUMER UNE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DES INSTITUTIONS INTERCOMMUNALES DONT ELLES SONT MEMBRES ?

- Nécessité de clairement définir le rôle et les compétences de chaque organe.
- Réflexion nécessaire sur la composition des organes, avec un équilibre à trouver entre l'objectif de représentation de tous les membres notamment au sein du comité de direction – qui passe p. ex par des mandats de durée limitée – et la nécessité d'une certaine stabilité dans les organes, surtout dans un comité de direction, pour la bonne marche de l'entité intercommunale.

A teneur de l'art 121 LC le comité de direction est composé de *trois membres au moins*

- Evaluer s'il est opportun de prévoir la possibilité d'adopter (par l'un des organes) un règlement et les compétences déléguées à cet effet. L'avantage est qu'une modification du règlement suit un processus plus simple qu'une modification des statuts.
- Possibilité pour un représentant de se faire remplacer et si oui à quelles conditions.

e. Processus décisionnel

- Mode de vote au sein de chaque organe (par tête, au *prorata* de la participation).
- Majorités qualifiées/unanimité pour certaines décisions.
- Protection des petits membres, minorité de blocage.

Rappel LC :

Art. 120 :

Sauf disposition contraire des statuts, les décisions se prennent à la majorité simple.

Art 126 al .2 LC

Réserve des dispositions statutaires prévoyant des majorités qualifiées en matière de modification des statuts.

f. Moyens

Le groupement est-il propriétaire de ses locaux ? Si tel n'est pas le cas, est-il locataire ? Si les locaux sont mis à disposition par un membre, comment cette mise à disposition doit-elle être comptabilisée ?

- Dito pour le matériel et fournitures.
- Le groupement dispose-t-il de son propre personnel ? Si oui, quel est le cadre juridique entourant son engagement ? Préciser les organes compétents en matière de ressources humaines (art. 122 al. 4 et 5 LC). A l'inverse, si ces tâches sont assumées par un des membres, gérer la prise en compte des prestations ainsi fournies.

g. Comptabilité

- Gestion d'un solde positif en fin d'exercice. Est-il possible de le thésauriser ? Si oui, pendant combien de temps et dans quel cadre ? Est-ce qu'en lieu et place d'une redistribution on peut « créditer » le solde sur les participations de l'exercice suivant ?
- Prévoir le cadre règlementaire pour que les différents documents comptables que le groupement doit émettre le soient dans les délais qui permettent leur traitement par les communes (budget et montant des participations, avant le vote du budget communal, comptes bouclés avant le vote des comptes communaux).

h. Délégation

- Possibilité de déléguer la poursuite de tout ou partie du but à un tiers, public ou privé.
- Compétence pour décider d'une telle délégation (Comité de direction, Conseil intercommunal, validation par les conseils communaux des communes membres ?).
- Processus de délégation, procédures à respecter (marchés public, appel d'offre « spontané »).

i. Sortie de l'association

- Motifs et procédure de démission, notamment quant au moment et à la responsabilité pour les charges du groupement.
- Motifs et procédure d'exclusion – ça peut valoir la peine de détailler la procédure, notamment pour bien préciser quels types de majorités sont nécessaires et à quels votes le potentiel exclu prend part ou non.
- En cas de thésaurisation, comment gère-t-on la part du démissionnaire au fonds ?