

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Didier Lohri et consorts - Sauvons le soldat Préfecture,
bras armé virtuel du Conseil d'Etat sans munition**

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 13 janvier 2023 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Etaient présent-e-s Mmes Monique Hofstetter, Muriel Thalmann, Thanh-My Tran-Nhu, Cloé Pointet, Elodie Lopez, MM. Michael Wyssa, Yannick Maury, Pierre Wahlen, David Vogel, Grégory Devaud, Philippe Jobin, Yann Glayre (remplaçant Fabrice Moscheni), Jean-François Cachin (remplaçant Josephine Byrne-Garelli), ainsi que la soussignée Carole Dubois, présidente de séance et rapporteuse.

M. Alexandre Demitriades était excusé.

Assistaient également à la séance Mme Christelle Luise-Brodard (présidente du Conseil d'Etat), M. Jean-Luc Schwaar (directeur général de la DGAIC), M. Serge Terribilini (président du corps préfectoral) et M. Didier Lohri (motionnaire, avec voix consultative).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le but de cette motion est de rendre humain un travail qui s'est complexifié ces dernières années. Vu la multiplication des tâches des préfets, un appui spécialisé devrait les accompagner. Que ce soit dans les réponses qu'ils sont appelés à donner aux citoyen.ne.s, ou dans leur compétence de contrôle des communes. Le motionnaire cite le cas d'une commune qui a mis les frais des routes dans la péréquation, alors que le garant chargé de l'application de la Loi sur la péréquation est le Conseil d'Etat. Il y aussi, par exemple, la responsabilité de contrôler les préavis municipaux lorsqu'il y a des budgets ou des comptes en lien avec des lois cantonales. Ou alors, dans les dossiers chauds comme la Ville de Nyon et les tensions au sein de municipalités, un appui de préfets « hors sols » serait certainement judicieux.

Il faudrait donc modifier la loi afin de développer les fonctions de préfecture et améliorer les moyens à disposition des préfets. Notamment pouvoir doter ces préfectures d'un personnel supplémentaire qui serait à même de répondre de manière juridiquement correcte dans un contexte où les choses sont de plus en plus procédurales.

Le but de cette motion est de prendre le temps de réfléchir sur les tâches des préfets, de les alléger ou de mettre à disposition des outils adaptés à leur travail. Il leur devient de plus en plus compliqué d'avoir réponse à tout dans les délais impartis.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat estime qu'une motion n'est pas opportune dans ce cadre, car on n'est pas dans une question de changement légal mais plutôt sur la manière dont on travaille

avec les préfets. Ces questions de compétences, de formation, d'appui, sont justifiées, ce sont des éléments auxquels le Conseil d'Etat est sensible.

S'agissant de la surveillance des communes, la Loi sur les communes est actuellement en révision complète. Un des quatre thèmes retenus comme prioritaire pour la refonte de cette loi concerne la surveillance des communes. Dans le cadre du groupe de travail ad hoc, le rôle des préfets est abordé. Il est prévu que cette révision entre en vigueur au plus tard pour la prochaine législature communale.

La loi sur les préfets et les préfetures (Lpréf) remonte à 2007. Selon cette loi, les champs de compétence des préfets concernent notamment :

- Les relations avec et la surveillance des communes ;
- La répression des contraventions ;
- La conciliation en matière de baux à loyers ;
- La délivrance de diverses autorisations, notamment permis de chasse et de pêche.

Il s'agit en effet de champs de compétences très larges qui nécessitent des appuis. Le poids de ces missions dépend des districts : par exemple à Lausanne, le rôle en matière de collaboration avec les communes est moindre alors que la conciliation en matière de droit du bail est prépondérante. En fonction de ces différents domaines d'activités, il y a un besoin de soutien aux généralistes que sont les préfets. En cette matière, il y a un principe de soutien des préfets entre eux, notamment dans le domaine du droit du bail. Par ailleurs il y a entre eux un système de suppléance en cas d'absence. Il y a également des rencontres mensuelles du corps préfectoral, ce qui est l'occasion de faire des tours d'horizons sur certains thèmes et d'échanger sur les bonnes pratiques.

Quant au soutien de l'Etat en dehors du cercle des préfets, les directions des affaires communales, des finances communales et des affaires juridiques sont fortement sollicitées par les préfets. A ce titre, le directeur général de la DGAIC participe aux réunions mensuelles du corps préfectoral. Inversement, les préfets sont associés aux projets de la DGAIC qui concernent les communes et les préfetures, à l'instar par exemple de la révision de la Loi sur les communes.

On comprend les préoccupations à la base de cette motion. Toutefois, on y répond au quotidien et cela ne nécessite pas de changement légal. Le Conseil d'Etat souhaite conserver des préfets avec des profils de généralistes – qui peuvent en cas de besoin s'appuyer sur les compétences d'autres préfets ou de la DGAIC. Un système qui fonctionne bien, même si des améliorations sont possibles.

Le président du corps préfectoral relève qu'en effet les tâches des préfets sont nombreuses et se complexifient. Sans compter le phénomène de la judiciarisation de la société qui est en soi un défi comme pour toutes les autorités. Existant depuis 200 ans, les préfets ont connu leur dernière grande réforme en 2008 lors de laquelle on est passé à dix districts. Ce qui signifie une plus grande masse critique, avec des territoires plus importants à couvrir. Une réforme à l'occasion de laquelle la coordination et la collaboration entre les préfets ont été renforcées. Avec un accroissement du soutien aux préfetures en matière de formation et de rattachement institutionnel. Les préfets sont sollicités de manière continue et pour des questions de tous ordres au niveau des communes. Dans ce contexte, le corps préfectoral est en relation permanente en collaboration avec les juristes de la DGAIC. Il ajoute que le corps préfectoral est soudé, l'entraide y est une réalité. Concernant les préfets « hors-sol », il est, dans certaines situations, plus confortable qu'un préfet d'un autre district intervienne dans un district voisin afin d'assurer une certaine distance ; on mobilise parfois à cette fin des préfets retraités. Enfin,

la formation des préfets est devenue essentielle dans le contexte de l'évolution de la société – avec notamment une formation initiale et continue spécifique dans le domaine du droit du bail à l'Université de Neuchâtel. Il y a également des échanges avec le Tribunal des baux et le Ministère public en matière de droit pénal. Le corps préfectoral est outillé autant que faire se peut face aux enjeux évolutifs de la société. Le système fonctionne très bien, les différents acteurs collaborent de façon optimale, les préfets s'appuient sur un réseau institutionnel et extra institutionnel qui offrent leurs appuis. Il ne voit pas de secteur où les préfets seraient démunis, sans appui spécialisé.

4. DISCUSSION GENERALE

La discussion porte sur la manière dont l'Etat peut exercer sa surveillance en matière de contrôle des comptes communaux, via les préfets, et comment ceux-ci peuvent assumer cette surveillance. Le directeur de la DGAIC répond qu'un travail de collaboration au quotidien s'effectue entre les préfets et ses services. En ce qui concerne le contrôle des comptes, les préfets ont un droit de regard sur les comptes communaux. Dans le cadre de la révision de la Loi sur les communes, une question en cours de discussion est le rôle des préfets en matière financière. La réflexion porte également sur le rôle des réviseurs, ainsi que sur la question de l'étendre aux communes non soumises à la révision. S'agissant du contrôle des préavis communaux, tout ce qui est d'ordre réglementaire n'est pas du ressort des préfectures mais du département concerné. Pour le reste les communes sont autonomes et le préfet n'a pas pour fonction de contrôler l'ensemble des préavis soumis au conseil communal ou général. Le contrôle de l'Etat ne va pas aussi loin que souhaité par la motion.

Une députée relève après consultation de préfets qu'il manquerait un demi-ETP par préfecture, que c'est à ce niveau qu'il faudrait renforcer les préfectures et que, par ailleurs, la délivrance d'autorisations de vidéosurveillance, déléguée il a deux ans au préfet, devrait être recentralisée. Il lui est répondu que cette question est en cours de révision, au sein de la Chancellerie. Actuellement traitée dans le cadre de la LInfo, cette question fera probablement l'objet d'une loi spécifique.

Un député relève que l'allocation en ressources humaines des préfectures est une compétence du Conseil d'Etat. Si certaines communes estiment qu'il y a un manque de ressources dans telle ou telle préfecture, elles peuvent interpeller le Conseil d'Etat, mais il n'a pas, sur la base de son expérience, le sentiment qu'il y ait un problème de ressources ou des compétences au sein des préfectures. En conclusion, si cette motion concerne les ressources, il encourage l'auteur à retirer sa motion. Si elle concerne les compétences, il estime que les choses fonctionnent. Il ne la soutient dès lors pas.

La présidente du CE rappelle que les questions de dotation sont traitées lors du processus budgétaire, comme pour tous les autres services de l'Etat, mais que la dotation actuelle semble suffisante. Concernant les « préfets hors sol », elle précise qu'il s'agit de missions spécifiques de conseil, d'appui ou de bons offices au sein de municipalités où il y a des tensions, il ne s'agit pas de missions d'ordre juridiques ou de soutiens aux activités usuelles des préfets. S'agissant de la comptabilité, la mission du préfet est très formelle : sur le fonds et matériellement, ce sont les réviseurs et la DGAIC qui assurent les tâches essentielles.

Une proposition est faite de transformer la motion en postulat, proposition que le motionnaire refuse.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par aucune voix pour une prise en considération, neuf voix contre et cinq abstentions, la commission recommande de classer cette motion.

L'Orient, le 20 février 2023

La rapporteuse :
(Signé) Carole Dubois