

ASSOCIATIONS INTERCOMMUNALES

Commissions de gestion



Table des matières

1		
LES ASSOCIATIONS INTERCOMMUNALES		3
2		
DÉFINITION, MANDAT ET OBJECTIFS		5
3		
PRINCIPES D’ACTION		6
4		
DROIT À L’INFORMATION		9
5		
PUBLICATION ET SUIVI DES RÉSULTATS		12
6		
EXEMPLE DE CALENDRIER DES TRAVAUX		14
GLOSSAIRE		15

AVERTISSEMENT

Ce document a pour fonction de faciliter l’organisation et la compréhension de la mission des commissions de surveillance. Les rappels de la législation en vigueur se trouvent en italique dans le texte et leurs références sont indiquées dans la marge de droite. Pour le reste, il s’agit d’une interprétation de la loi qui doit permettre aux commissions de surveillance d’exercer leur mission dans les meilleures conditions.

1

LES ASSOCIATIONS INTERCOMMUNALES

La Constitution du Canton de Vaud → encourage la collaboration intercommunale sous différentes formes, afin que les communes puissent choisir le mode de collaboration le plus approprié aux circonstances. En particulier, les communes peuvent décider de collaborer sous la forme d'une association de communes pour accomplir des tâches de compétences communales conformément à l'article 112 de la loi sur les communes (LC). Aujourd'hui, on retrouve plus de 150 associations intercommunales dans divers domaines tels que l'épuration des eaux, la sécurité publique, les services industriels ou encore l'organisation scolaire et parascolaire. La taille et l'organisation de ces associations varient fortement d'un domaine et d'une région à l'autre, notamment quant à leurs budgets ou la représentation des élus communaux au sein de leurs organes.

| art. 155 al. 1

Les communes décidant de collaborer sous la forme d'une association de communes constituent ainsi une entité dotée de la personnalité morale de droit public, à qui elles délèguent l'exercice d'une ou plusieurs tâches publiques. Cette caractéristique légale revêt toute son importance, car elle attribue à l'association sa propre existence juridique indépendante de celles de ses membres fondateurs. Les avantages de la collaboration intercommunale sous cette forme sont multiples. Sa structure juridique particulière, lui conférant une existence juridique propre, offre un cadre pérenne qui dispose d'une certaine crédibilité auprès de tiers. Du point de vue opérationnel, cela permet à de petites communes de résoudre des problèmes de taille critique et d'offrir un service optimal à leurs habitants, tout en réalisant des économies d'échelle et en garantissant une certaine efficacité. Du point de vue financier, la mise en commun de ressources permet des investissements qui seraient bien souvent difficilement réalisables pour une commune seule.

À noter qu'une fois une compétence communale déléguée à une association de communes, cette compétence ne peut plus être exercée par la commune délégatrice.

Lors de la fondation d'une association intercommunale, les conseils communaux ou généraux des communes membres adoptent les statuts de l'association. Ces derniers déterminent notamment les domaines de compétence de l'association, la représentation des communes au sein de celle-ci, la répartition des charges financières entre les communes membres ainsi

que les grandes lignes de son organisation. → La loi sur les communes inclut également certaines dispositions par rapport à la structure des associations de communes, la principale étant l'obligation de disposer des organes suivants: | art. 15 LC

- Le conseil intercommunal (autorité délibérante)
- Le comité de direction (autorité exécutive)
- La commission de gestion (organe de surveillance interne)

Cette structure est comparable à celle d'une commune, où l'autorité délibérante est le conseil général ou communal et l'autorité exécutive est représentée par la municipalité. Les dispositions légales concernant les communes sont d'ailleurs applicables par analogie aux associations de communes. → Ainsi, la commission de gestion constitue une commission de surveillance, → élue par le conseil intercommunal parmi ses membres. | art. 114 LC
| art. 40f LC

Si les associations sont libres, à travers leurs statuts, de constituer une commission de gestion et une commission des finances, elles ne se dotent la plupart du temps que d'une seule commission de gestion qui officie en tant que commission de gestion-finances, à l'exemple de ce que prévoit la loi.

2

DÉFINITION, MANDAT ET OBJECTIFS

«La commission de gestion constitue la commission de surveillance au niveau intercommunal». → Elle est l'instrument du Conseil intercommunal pour surveiller la bonne gestion des deniers publics ainsi que la tenue régulière des comptes par la Comité de direction (CODIR) et la structure administrative de l'association. La commission de gestion assure donc une mission de surveillance interne à l'association. «[...] Il convient toutefois de rappeler que le pouvoir de surveillance sur les communes et par analogie les associations intercommunales est attribué au Canton par la Constitution vaudoise». →

| art. 40f LC

| art. 140 Cst. VD et 139 LC

L'objectif premier d'une commission de surveillance est d'évaluer la gestion opérée par le CODIR et ainsi mettre en lumière d'éventuelles insuffisances ou pistes d'amélioration dans la gestion des tâches publiques qui lui ont sont déléguées par les communes membres, en conformité avec les statuts de l'association. Pour ce faire, elle doit suivre de manière soutenue et approfondie l'action de l'autorité exécutive et de son administration. Le but est d'engager un dialogue avec le CODIR afin d'identifier les domaines où une intervention est nécessaire pour améliorer les prestations de l'association et son efficacité, mais aussi mettre en exergue les domaines dans lesquels celui-ci s'est particulièrement investi.

C'est grâce à l'action de la commission de gestion que pourra se mettre en place un processus d'amélioration réciproque favorisant une gestion plus rigoureuse des tâches confiées à l'association. Cette commission de surveillance joue un rôle important vis-à-vis des communes membres puisque son action permet d'informer les autorités communales ainsi que les citoyens sur la qualité de la gestion du CODIR et la bonne marche de l'association intercommunale. Elle constitue à ce titre le lien privilégié entre les communes et l'association intercommunale à laquelle elles ont confié la gestion de certaines de leurs attributions. Son action peut ainsi servir à renforcer la transparence de l'activité du CODIR et de l'administration de l'association et ainsi asseoir la confiance que les communes et leur population nourrissent à l'égard de ce type de collectivités publiques. En définitive, son activité favorise le contrôle démocratique que les autorités communales et les habitants des communes membres peuvent exercer sur les associations intercommunales.

3

PRINCIPES D'ACTION

Pour mener à bien sa mission, la commission de gestion veille à observer différents principes.

Un contrôle a posteriori

La mission de surveillance qui incombe à la commission de gestion « [...] ne porte que sur l'exercice écoulé, jamais sur l'exercice en cours ». →

| art. 93e LC

Pas de cogestion

La loi sur les communes ainsi que les statuts de l'association définissent en détail les compétences respectives du Conseil intercommunal et du CODIR. → Le principe de la séparation des pouvoirs implique qu'une autorité ne doit pas empiéter sur les domaines de compétence d'une autre autorité. « Pour le Conseil intercommunal et sa commission de surveillance, cela signifie qu'il ne peut pas faire ou annuler des actes qui incombent, en vertu de la loi ou des statuts, à l'autorité exécutive ». Le contrôle exercé par la commission de gestion n'induit ainsi aucun pouvoir décisionnel. La commission de surveillance (ainsi que le Conseil réuni en corps) n'a pas le pouvoir d'intervenir dans les dossiers traités par le CODIR, ni même d'adresser des injonctions contraignantes à ce dernier.

| art. 4 LC, compétences du Conseil;
art. 41 à 46 LC, compétences du CODIR

Des examens sous différents aspects

La commission de gestion veille à examiner l'action de l'autorité exécutive sous différents angles.

- | | |
|----------------------|---|
| <i>La légalité</i> | <i>Le CODIR a-t-il respecté le droit en vigueur et les décisions du Conseil ?</i> |
| <i>L'opportunité</i> | <i>Les actions entreprises par le CODIR étaient-elles justifiées du point de vue politique, économique, social, administratif, etc. ?</i> |
| <i>L'efficacité</i> | <i>Les politiques publiques mises en œuvre par le CODIR atteignent-elles les objectifs fixés ?</i> |
| <i>L'efficience</i> | <i>Le CODIR aurait-il pu user de moyens moins coûteux en argent, temps ou ressources humaines ?</i> |

Une organisation efficace

« La loi sur les communes permet aux commissions de se doter d'un règlement d'organisation ». → Il n'y a donc pas d'obligation à disposer d'un règlement d'organisation; toutefois, afin de travailler d'une manière efficace, la commission de gestion devrait entreprendre les démarches suivantes :

| art. 40g, al 4 LC

- Élire un président (voire un vice-président) dont les tâches consistent notamment à coordonner l'action de chacun des commissaires, garantir la bonne circulation de l'information au sein de la commission et veiller à la qualité des échanges avec le CODIR ou ses représentants.
- Établir, en début d'année, un calendrier où sont planifiées, entre autres, les réunions de la commission, les visites de service et les audits du CODIR ;
- Organiser ses travaux de manière à couvrir l'ensemble des domaines d'action de l'autorité exécutive. À cette fin, la commission de gestion peut se diviser en sous-commissions dont chacune sera chargée d'examiner un domaine particulier de la gestion du CODIR ;
- Définir chaque année les thèmes principaux sur lesquels elle entend mener des investigations particulièrement approfondies en veillant à couvrir successivement tous les domaines de l'action du CODIR ;
- S'assurer de la collaboration et de la coordination des travaux entre la commission de gestion et la commission des finances (dans les associations disposant de deux commissions séparées).

Une relation constructive et cordiale avec le CODIR

Le but de son action est d'aider le CODIR à prendre conscience des améliorations qui pourraient être apportées à sa gestion. En effet, la commission de gestion n'est pas une autorité judiciaire chargée de sanctionner l'autorité exécutive pour d'éventuels actes de mauvaise gestion. Dans ses rapports avec le CODIR, celle-ci doit ainsi veiller à entretenir un climat cordial orienté vers le dialogue. À cette fin, la commission de gestion veille à faire un usage proportionné de son droit à l'information (voir ci-dessous, chapitre 3 « Droit à l'information »). Dans cette perspective, elle veille à :

Adopter une attitude neutre et impartiale - « La commission de surveillance veille notamment à respecter les règles en vigueur en matière de récusation ». → Elle ne doit en outre pas être un lieu de règlements de compte entre des membres du Conseil et des membres du CODIR.

| art. 40j LC

Faire preuve de discrétion - « Les membres de la commission de gestion sont tenus au respect du secret de fonction ». → Ils doivent également veiller à garantir le caractère confidentiel des travaux jusqu'au moment où le principe de leur publication est formellement adopté. Il serait donc bon que la commission de gestion attache une importance particulière à la protection de ses sources. →

| art. 40d et 40i LC

Respecter le consensus - Dans le cadre de ses délibérations, la commission de gestion s'attache à prendre ses décisions dans un esprit de consensus. « La commission prend ses décisions à la majorité simple. Elle peut, le cas échéant, faire état d'opinions minoritaires importantes par le dépôt d'un rapport de minorité ». →

| Se reporter au paragraphe « documents et renseignements nécessaires » ainsi qu'au chapitre « SECRET DE FONCTION »

| art. 40g, LC, fonctionnement des commissions

4

DROIT À L'INFORMATION

LES PRINCIPES ENCADRANT LE DROIT À L'INFORMATION

La loi sur les communes et le règlement sur la comptabilité des communes → définissent de manière large le droit à l'information de la commission de gestion. Si la loi lui permet d'accéder à une palette assez importante de documents en possession de l'organe exécutif, elle doit veiller à user de son droit à l'information d'une manière réfléchie et mesurée, ceci afin de maintenir un climat de confiance et de dialogue.

art. 93e LC
art. 35a RCom

De surcroît, il est important de rappeler que différents principes encadrent et limitent le droit à l'information de la commission de gestion.

Examen uniquement de l'exercice comptable précédent →

| art. 93e LC

Les documents et renseignements nécessaires dont la commission peut demander la production ne peuvent concerner que cette période ou éventuellement une période comptable antérieure si des circonstances particulières le justifient (par exemple, afin d'identifier un dysfonctionnement à long terme). La commission de gestion ne peut donc pas requérir des projets de décisions ou d'actes en cours d'élaboration, qui par définition concernent l'exercice en cours ou un exercice futur.

Examen limité aux actes de gestion

Elle s'abstient d'investiguer sur des faits ou de demander des documents qui n'ont aucun intérêt ou ne présentent aucun lien avec la gestion *« [...] car son mandat, fixé par la loi, se limite à l'examen de la gestion et des comptes de l'année révolue »*. → Elle n'utilise donc les documents et renseignements communiqués par le CODIR que dans la mesure où ils sont nécessaires à l'accomplissement de son mandat.

| art. 93e LC

Intérêt privé ou public prépondérant

La commission de gestion ne peut pas avoir accès à des informations qui porteraient atteinte à un intérêt public ou privé qui est jugé plus important que son droit à l'information. Par exemple, le CODIR peut refuser de communiquer un document à une commission si cela risque de nuire à son bon fonctionnement, à sa prise de décision ou si cela peut compromettre les relations

qu'il entretient avec une autre autorité. Un refus de communiquer un document à une commission de surveillance est également envisageable si cela peut porter préjudice aux intérêts privés d'un particulier. C'est par exemple le cas lorsque des données personnelles sensibles risquent d'être divulguées, portant une atteinte notable à la sphère privée de la personne concernée. Les secrets protégés par la loi comme, entre autres, le secret fiscal, les secrets d'affaires ou de fabrication peuvent également s'opposer à la communication d'un document en main du CODIR à une commission de surveillance.

Il est impossible d'affirmer a priori que tel intérêt public ou privé est suffisamment important pour justifier de ne pas remettre un document à une commission de surveillance. Il convient alors de procéder, au cas par cas, à une pesée des intérêts entre l'intérêt public à transmettre des documents à la commission de surveillance et l'intérêt public ou privé justifiant la non divulgation du document demandé.

Médiation du Préfet

En cas de divergence entre la commission de surveillance et l'autorité exécutive quant à l'étendue du droit à l'information, la commission ou le CODIR peut saisir le Préfet qui conduit alors une conciliation. →

| art. 40c, al. 3 LC
et 93e, al. 3 LC

LES SOURCES D'INFORMATIONS ACCESSIBLES SUR LA BASE DU DROIT À L'INFORMATION

Sur la base du droit à l'information qui lui est octroyé par la législation cantonale, et dans le respect des principes énoncés ci-dessus, la commission de gestion a, dans le cadre de son mandat, plusieurs possibilités.

Documents et renseignements nécessaires

Les membres d'une commission de surveillance sont autorisés à se faire remettre tous les documents et renseignements nécessaires à la bonne conduite des travaux tels que définis par la commission. Pour le surplus, ils disposent, à titre individuel, des mêmes droits que les autres conseillers intercommunaux. A noter que la confidentialité des documents ou renseignements transmis à la commission doit être spécifiquement précisée par le CODIR afin que les membres de cette dernière puissent faire usage de toute la réserve nécessaire cas échéant. →

| art. 93e, LC

Auditions du CODIR

Elle a le droit d'interroger le CODIR sur sa gestion et sa tenue des comptes. →

| art. 93e, LC

Procès-verbaux des séances du CODIR

Les extraits des procès-verbaux des séances du CODIR sont accessibles à la commission de gestion au même titre que n'importe quels autres documents officiels et définitifs élaborés par l'autorité exécutive. → En revanche, il n'en est rien s'agissant des procès-verbaux complets retranscrivant les débats et les positions exprimées par les membres de l'organe exécutif. → Afin de garantir le principe de la collégialité qui prévaut au sein du CODIR, ceux-ci ne peuvent être transmis à des tiers, hormis en cas de demande de l'autorité de surveillance ou d'une autorité judiciaire. →

| art. 93e al. 2 let. e LC

| art. 9 LInfo

| art. 64 al. 2 LC

Consultations d'intervenants extérieurs

Après consultation du CODIR, la commission de surveillance peut recevoir ou consulter des intervenants extérieurs pour l'objet traité. Lorsque la commission s'adresse directement à l'administration de l'association intercommunale, le CODIR peut demander à être entendu avant que la commission ne procède à l'investigation envisagée et à y participer. « En cas d'engagement financier, l'accord de l'autorité exécutive est nécessaire ». → La commission de gestion peut également interroger des personnes qui se trouvaient auparavant au service de l'administration de l'association. En cas d'audition d'un employé ou d'un ancien employé de l'administration, la levée du secret de fonction par le CODIR est nécessaire.

| art. 40h, al.2 LC

Inspections et évaluations

La commission de gestion peut, pour mener à bien sa mission, conduire des inspections, des évaluations, des suivis et des visites de service. Celles-ci se préparent de manière coordonnée avec le CODIR, en fonction des disponibilités de chacun.

SECRET DE FONCTION

À l'instar de l'ensemble des élus communaux ou intercommunaux, « les membres d'une commission de surveillance sont tenus au secret de fonction ». → À ce titre, ils doivent traiter de manière confidentielle tout fait ou renseignement indiqués comme tels dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur mandat. Le droit à l'information des membres d'une commission de surveillance étant plus étendu que celui des autres conseillers, leur devoir de réserve quant à la divulgation d'informations confidentielles est d'autant plus important.

| art. 40d et 40i LC

5

PUBLICATION ET SUIVI DES RÉSULTATS

Afin d'assurer la communication efficace et l'utilité pratique de ses investigations, la commission de gestion s'acquitte de plusieurs obligations.

Rédaction du rapport annuel

La commission de gestion rédige chaque année son rapport, d'une expression claire et accessible pour toutes les communes membres et leurs citoyens. Ce rapport doit être structuré d'une manière logique – par exemple, chaque section du CODIR ou branche de l'administration intercommunale fait l'objet d'un chapitre séparé – et comprendre une table des matières. Les carences constatées doivent être mises en lumière à l'aide d'un langage neutre et mesuré. Il convient avant tout de détecter les pistes d'amélioration dans l'organisation administrative, la mise en place des politiques publiques ou la tenue des comptes, avec pour but constant la résolution des problèmes et leur disparition dans le futur. Si cela lui semble nécessaire à la bonne compréhension de son travail, la commission peut également rédiger un résumé de ses principales observations, qui est placé en introduction ou en annexe de leur rapport.

Respect des délais

La commission de gestion doit veiller à respecter les délais prévus par la loi pour le rendu de son rapport. Pour cela, « [...] le rapport du CODIR sur la gestion, les comptes arrêtés au 31 décembre précédent, accompagnés cas échéant du rapport et du rapport-attestation du réviseur, sont remis au Conseil intercommunal idéalement au 30 avril de chaque année mais au plus tard le 31 mai en vue de leur renvoi pour examen à la commission de gestion ». →

| art. 93c, LC

Accompagné de ces documents et des réponses du CODIR, le rapport de la commission doit « [...] être remis aux membres du Conseil ou mis à leur disposition au moins dix jours avant la délibération ». →

| art. 93d, LC

Communication des observations

La commission de gestion doit adresser ses observations à l'autorité exécutive. Elle expose les éventuels dysfonctionnements qu'elle a constatés et propose des solutions au CODIR pour y remédier.

Suivi des observations

La commission de gestion a la responsabilité de contrôler le suivi des observations qu'elle a formulées dans de précédents rapports et d'en faire état au Conseil intercommunal.

Pistes d'amélioration

La commission de gestion doit contribuer, en dialoguant avec le CODIR, au traitement et à la résolution des problèmes constatés, notamment en proposant des pistes d'amélioration ou de nouvelles orientations.

6

EXEMPLE DE CALENDRIER DES TRAVAUX

Le tableau qui suit illustre, de façon purement exemplative, les différentes étapes qui jalonnent le travail d'une commission de gestion au cours d'une année.

Tâches et étapes	De qui ? 	À qui ?	Quand ?
Planification des séances de la commission	Ne concerne que les commissions de surveillance		fin de l'année à surveiller
1 ^{re} séance de commission Préparation de l'audition du CODIR	Ne concerne que la commission		dès le mois de janvier de l'année suivant celle à surveiller
Questions orales au CODIR	Commission	CODIR	
Visite(s) de service	Commission	CODIR et ses services	
2 ^e séance de commission Préparation de la rédaction du rapport de la commission	Ne concerne que la commission		
Remise du rapport de gestion et des comptes du CODIR (éventuellement du rapport et du rapport-attestation du réviseur)	CODIR	Bureau du Conseil	avant le 31 mai
Expédition du rapport du CODIR et des comptes	Secrétariat du Conseil	Commission	au plus tard le 31 mai → art. 93c, al. 2 LC
3 ^e séance de commission Présentation de la gestion et des comptes	CODIR	Commission	À partir du mois de juin
4 ^e séance de commission Relecture et correction du rapport de la commission	Ne concerne que la commission		
Remise du rapport de la commission	Commission	Bureau du Conseil + CODIR	
Réponse du CODIR aux observations de la commission	CODIR	Bureau du Conseil + Commission	
Transmission du rapport de la commission ainsi que des réponses du CODIR aux membres du Conseil	Secrétariat du Conseil	Membres du Conseil	au moins 10 jours avant les délibérations → art. 93d LC
Délibérations au Conseil	Les délibérations ont lieu au Conseil en présence du CODIR		Avant le 15 juillet
Remise des comptes approuvés au Préfet (accompagnés du rapport de révision)	CODIR	Préfet	au plus tard le 15 juillet → art. 93g LC

GLOSSAIRE

RCCom

Règlement sur la comptabilité des communes

LC

Loi sur les communes

LInfo

Loi sur l'information

Service des communes et du logement
Département des institutions et de la sécurité

Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne

T +41 21 316 40 80
E info.scl@vd.ch

www.vd.ch

