

**N° 21/6.20**

**[PRÉAVIS N° 21/5.19](#)**

**RÉPONSE À LA MOTION LAURE JATON ET CONSORTS "POUR UNE DÉFINITION CLAIRE ET EXHAUSTIVE, DANS LE RÈGLEMENT DU CONSEIL COMMUNAL, DU RÔLE ET DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES DÉLÉGUÉ-E-S DU CONSEIL COMMUNAL, DANS LES ORGANES DES ASSOCIATIONS INTERCOMMUNALES"**

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

La commission était composée de Mmes Catherine HODEL, Laure JATON, Ljljiana MASANOVIC (excusée les 26.9 et 31.10.2019, absente le 13.11.2019), MM. Pierre Marc BURNAND, Yvan CHRISTINET (excusé le 13.11.2019 et remplacé par Pascal GEMPERLI), Yves MENÉTREY et Mme Maria Grazia VELINI, présidente-rapporteuse.

La commission s'est réunie à quatre reprises : les 29 mai, 26 septembre, 31 octobre et 13 novembre 2019. La séance du 29 mai 2019 s'est déroulée en présence de M. Vincent JAKUES, Syndic, et M. Giancarlo STELLA, Secrétaire municipal.

La commission les remercie pour la présentation détaillée, les documents remis ainsi que pour les réponses claires fournies aux différentes questions des commissaires.

## **1 PRÉAMBULE**

Se basant sur l'AUDIT DE L'ORGANISATION, FINANCEMENT ET CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES VAUDOISES de la Cour des comptes du 14 novembre 2016, Laure Jatton, membre du Conseil communal et déléguée à l'Association intercommunale « Police Région Morges », dépose en novembre 2017 une interpellation portant sur le rôle des délégués dans les associations intercommunales en posant deux questions :

« 1. Quand la Municipalité prendra-t-elle conscience de l'importance de formaliser les délégations au sein des associations intercommunales ?

2. Et comment prévoit-elle de répondre concrètement à la recommandation N° 4 de l'audit N° 38 de la Cour des comptes ? Par un règlement, une décision, une « lettre de mission »? »

La réponse de la Municipalité en février 2018 ouvre la porte au dépôt d'une motion afin de demander au Conseil communal la modification de son règlement par l'ajout d'un article qui permettrait de définir le rôle des délégué-e-s dans les associations intercommunales.

La motion Laure Jatton et consorts est déposée le 27 juin 2018. « Les motionnaires demandent à la Municipalité de proposer une modification du Règlement du Conseil communal afin de clarifier les questions suivantes :

- Quel est le cadre précis du mandat de délégation ?
- Un acte formel de délégation est-il prévu ? Sous quelle forme ?
- Les délégué·e·s du Conseil intercommunal se constituent-ils en groupe (comme pour la PRM) avec consultation et discussion des préavis et rapports ou sont-ils totalement indépendant·e·s les un·e·s des autres ?
- Un rapport des délégué·e·s au Conseil est-il prévu ? A qui ? A quelle fréquence ? Pour quel objet ? »

La motion a été prise en considération le 5 septembre 2018 et renvoyée à la Municipalité pour rapport.

## 2 PRÉSENTATION DU PREAVIS

La Municipalité a répondu à la motion par le dépôt d'un rapport préavis no 21/5.19 présenté au Conseil communal le 1<sup>er</sup> mai 2019. La Municipalité a analysé les demandes de la motion en se basant sur son propre règlement. Celui-ci précise dans différents articles le mandat et le rôle des municipales et municipaux qui siègent dans les associations intercommunales, fondations et autres personnes morales. La Municipalité propose un nouvel article 111bis à insérer dans le règlement du Conseil communal.

La Municipalité a fourni à la commission un certain nombre de documents pour son travail de réflexion, à savoir :

- UCV : le rapport du groupe de travail de l'UCV (juin 2016) présidé par notre Syndic : [https://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/Th%C3%A8mes/05-Institutions-publiques/Intercommunal/Rapport\\_GT\\_Collaboration\\_intercommunale.pdf](https://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/Th%C3%A8mes/05-Institutions-publiques/Intercommunal/Rapport_GT_Collaboration_intercommunale.pdf)
- UCV : la collaboration intercommunale mode d'emploi :
- [https://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/Th%C3%A8mes/05-Institutions-publiques/Intercommunal/Collaboration\\_intercommunale\\_-\\_mode\\_d\\_emploi\\_-\\_08.2016.pdf](https://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/Th%C3%A8mes/05-Institutions-publiques/Intercommunal/Collaboration_intercommunale_-_mode_d_emploi_-_08.2016.pdf)
- UCV : l'avis de droit (fin 2005) de Me Manfrini : [https://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/Th%C3%A8mes/05-Institutions-publiques/Intercommunal/Collaboration\\_intercommunale\\_pres\\_Manfrini\\_2015-11-05.pdf](https://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/Th%C3%A8mes/05-Institutions-publiques/Intercommunal/Collaboration_intercommunale_pres_Manfrini_2015-11-05.pdf)

La Municipalité a également rappelé à la commission la motion au Grand Conseil de Claudine Wyssa traitant des liens entre les associations intercommunales et les communes membres.

Au vu de cette nombreuse documentation, on constate que le lien entre les Conseils communaux et ses délégué·e·s est un réel enjeu qui intéresse bien au-delà du Conseil communal morgien.

L'avis de droit de Me Manfrini est le document qui a le plus focalisé l'attention des membres de la commission. Me Manfrini y expose les aspects légaux des différents modes de collaborations intercommunales et identifie les principaux enjeux de l'intercommunalité : procédure de nomination des délégué·e·s et clés de répartition, loi sur les participations et loi sur les communes : quel champ d'action pour des instructions aux délégué·e·s, capacité financière, mode de perception, méfiance des communes quant à l'engagement des fonds pour les associations intercommunales. En se basant sur la loi sur les Communes, et selon sa lecture des articles de la loi, il considère que les Conseils communaux peuvent juridiquement donner des instructions de vote aux délégué·e·s.

### 3 DISCUSSIONS ET DECISION

Sur la base des documents reçus, de ses propres constats de l'intercommunalité et analyses, la commission a largement discuté dans un esprit constructif afin de trouver une solution aux problèmes existants. Les échanges ont permis de définir les points essentiels, à savoir :

**Délégué·e·s du Conseil communal** : au cours des discussions, cette notion est devenue beaucoup plus claire. Même si les délégué·e·s sont proposé·e·s par les groupes politiques, ils et elles portent, dans le cadre des associations intercommunales, la voix du Conseil en faveur de la collectivité et non une voix individuelle. Même les séances de groupe comme celles des délégué·e·s à la PRM doivent travailler dans cet esprit.

**Mandat** : pour légitimer les délégué·e·s du Conseil communal auprès des associations intercommunales et donner un cadre à leur action, une lettre de mission ou mandat doit être remis à chaque délégué·e en début de législature ou lors de sa nomination par le Conseil.

**Communication** : la communication est le point stratégique du lien entre le Conseil et ses délégué·e·s. Cet échange d'informations permet aux délégué·e·s de mieux exercer leur mandat dans les différentes associations. Pour la commission il est donc primordial que, dans chaque ordre du jour du Conseil, il y ait un point concernant les associations intercommunales : communications, préavis, propositions des membres du Conseil, discussions.

**Indications de vote par le Conseil** : pour la majorité de la commission, il est également important que les membres du Conseil puissent donner un avis au travers d'un vote. Celui-ci équivaldrait à une consigne de vote pour les délégué·e·s.

#### Article 111bis du Règlement du Conseil

Sur la base des réflexions faites, l'article 111 bis proposé par la Municipalité a été amendé et validé par la commission le 11 septembre 2019 (5 avis favorables et 1 abstention), avec la teneur suivante :

<sup>1</sup> Les délégués de la Commune de Morges auprès des Conseils intercommunaux reçoivent de la part du Bureau du Conseil communal, dès leur élection, une lettre de mission qui définit le mandat de représentation.

<sup>2</sup> Un point dénommé « Associations intercommunales » est mis systématiquement à l'ordre du jour du Conseil communal. Les délégués y communiquent les décisions prises et les objets présentés au sein des Conseils intercommunaux qui peuvent faire l'objet d'une discussion et d'un vote. Celui-ci équivaldrait à une consigne de vote pour les délégués.

Avant de présenter ce texte au vote du Conseil, la commission, après avoir demandé l'accord de la Municipalité (art. 40h LC), a adressé le 7 octobre 2019 une lettre au Service des communes et du logement (aujourd'hui Affaires communales - Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC)) afin qu'il procède à un examen du texte en légalité, puisque l'approbation de la Cheffe de département est requise après l'adoption du texte par notre Conseil.

Une réponse par téléphone (sic) puis par courrier électronique est parvenue à la commission le 16 octobre 2019. Le SCL estime « qu'il n'est pas possible de prévoir dans un règlement de Conseil que les décisions qui doivent être votées par le délégué d'une association au sein du Conseil intercommunal soient préalablement arrêtées en séance de Conseil. Cela impliquerait qu'un préavis municipal et un rapport de commission soient établis afin que le Conseil puisse statuer.

En revanche, il serait envisageable de prévoir que les délégués soient orientés sur leur mission et leur mandat au sein de l'association. Un point pourrait figurer à l'ordre du jour des séances afin qu'ils puissent informer le Conseil des décisions prises par l'association. A cette occasion, on pourrait également imaginer que les délégués annoncent les sujets qui seront traités au prochain Conseil intercommunal. Il n'y aurait, dans ce cas, pas de vote de la part du Conseil, mais simplement une discussion qui orienterait les délégués dans leurs futures positions. »...

Après une discussion nourrie, la commission a décidé de reformuler le nouvel article 111bis, dans le sens donné par le SCL, même si elle regrette le manque de « courage législatif » du service cantonal. Le texte définitif ci-dessous a été accepté à l'unanimité par les membres de la commission :

<sup>1</sup> Les délégués de la Commune de Morges auprès des Conseils intercommunaux reçoivent de la part du Bureau du Conseil communal, dès leur élection, un mandat écrit précisant leur mission de représentation.

<sup>2</sup> Un point dénommé « Associations intercommunales » est mis systématiquement à l'ordre du jour du Conseil communal. Les délégués y communiquent les décisions prises et les objets présentés au sein des Conseils intercommunaux. Les Conseillers communaux peuvent également faire des propositions aux délégués. La discussion est ouverte et un vote indicatif est possible.

#### 4 CONCLUSION

Les associations intercommunales ont toujours été une épine dans le flanc du Conseil communal. Elles font l'objet de beaucoup de questionnements par les membres du Conseil avec un sentiment d'impuissance. En effet, le Conseil communal constate une perte de maîtrise dans beaucoup de domaines, surtout sur celui des finances. Pourtant le Conseil a ses propres délégué·e·s dans chaque association intercommunale, ces délégué·e·s devraient être la courroie de transmission entre les deux instances, mais là aussi il plane un flou artistique.

La motion Laure Jatton et consorts a le mérite de mettre le doigt sur des questions importantes au niveau de la délégation. Les membres de la commission se sont rendu compte dans leurs travaux que chacun·e avait une vision différente du rôle du délégué·e et du lien qu'il pouvait avoir avec le Conseil. Sur la base des documents reçus et tout particulièrement de l'avis de droit de Me Manfrini, la commission a réussi à avoir une vision collective du rôle et surtout des interactions avec le Conseil communal. Elle aurait aimé aller encore plus loin avec une consigne de vote du Conseil à ses délégué·e·s, sûrement une étape ultérieure à franchir par le canton via la loi sur les communes. Toutefois, la commission est convaincue que la communication et les échanges au niveau du Conseil communal sont une première étape qui permettra au Conseil de suivre les travaux dans les associations intercommunales et aux délégué·e·s d'avoir une meilleure vision du positionnement du Conseil lors des décisions.

La commission à l'unanimité vous invite à accepter les conclusions du présent rapport

Vu ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

#### LE CONSEIL COMMUNAL DE MORGES

- vu le préavis de la Municipalité,
- après avoir pris connaissance du rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

**décide :**

1. de prendre acte du présent préavis ;
2. d'adopter la teneur du nouvel article 111 bis du Règlement du Conseil communal amendé, soit:  
<sup>1</sup> Les délégués de la Commune de Morges auprès des Conseils intercommunaux reçoivent de la part du Bureau du Conseil communal, dès leur élection, un mandat écrit précisant leur mission de représentation.  
  
<sup>2</sup> Un point dénommé « Associations intercommunales » est mis systématiquement à l'ordre du jour du Conseil communal. Les délégués y communiquent les décisions prises et les objets présentés au sein des Conseils intercommunaux. Les Conseillers communaux peuvent également faire des propositions aux délégués. La discussion est ouverte et un vote indicatif est possible.
3. de dire qu'il entre en vigueur dès son approbation par la Cheffe du département des institutions et du territoire.
4. de dire qu'il est ainsi répondu à la motion déposée par Laure Jatton et consorts lors de la séance du Conseil communal du 27 mars 2018, "Pour une définition claire et exhaustive, dans le règlement du Conseil communal, du rôle et de la représentativité des délégué·e·s du Conseil communal, dans les organes des associations intercommunales".

au nom de la commission  
La présidente-rapporteuse

M-G. Velini

**Rapport présenté au Conseil communal en séance du 10 juin 2020**

## Annexes :

- lettre de la commission au SCL
- réponse du SCL par mail

---

**CONSEIL COMMUNAL MORGES**

Commission chargée de l'étude du  
préavis rapport no 21/5.19

P/A Mme Maria-Grazia Velini  
Les Rives de la Morges 3  
1110 Morges

Administration cantonale  
Service des communes et du logement  
Rue Cité-Derrière 17  
1014 Lausanne

Morges, le 7 octobre 2019

**Nouvel article 111 bis du Règlement du Conseil communal de Morges**

Madame, Monsieur,

Le 27 mars 2018, la Motion Laure Jaton et consorts « *pour une définition claire et exhaustive, dans le règlement du Conseil communal, du rôle et de la représentativité des délégué·e·s du Conseil communal, dans les organes des associations intercommunales* » a été déposée au Conseil communal de Morges (voir annexe).

La Municipalité y a répondu dans un rapport-préavis (no 21/5.19, en annexe) présenté au Conseil communal le 1<sup>er</sup> mai dernier. Ce préavis propose l'insertion d'un nouvel article 111 bis dans notre règlement.

La Commission ad hoc chargée de cet objet s'est réunie à plusieurs occasions et a procédé à quelques modifications du texte de l'article. Dans la mesure où toute modification du règlement du Conseil communal doit faire l'objet d'une approbation par la Cheffe du département en charge du service des communes, nous vous demandons de bien vouloir procéder à un examen du texte afin d'en vérifier sa légalité.

Conformément à l'article 40h LC, la Municipalité de Morges a été consultée et a donné son accord à ce que la Commission s'adresse directement à votre service.

L'article 111 bis, validé en séance de Commission du 11 septembre 2019, a la teneur suivante :

<sup>1</sup> Les délégués de la Commune de Morges auprès des Conseils intercommunaux reçoivent de la part du Bureau du Conseil communal, dès leur élection, une lettre de mission qui définit le mandat de représentation.

<sup>2</sup> Un point dénommé « Associations intercommunales » est mis systématiquement à l'ordre du jour du Conseil communal. Les délégués y communiquent les décisions prises et les objets présentés au sein des Conseils intercommunaux qui peuvent faire l'objet d'une discussion et d'un vote. Celui-ci équivaut à une consigne de vote pour les délégués.

Nous vous serions très reconnaissant·e·s de pouvoir rendre réponse avant le 13 novembre, date de la prochaine séance de notre Commission.

Dans l'attente de votre rapport d'examen, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

AU NOM DE LA COMMISSION  
Maria Grazia Velini, présidente



Annexe : ment.



## Maria-Grazia Velini

---

**De:** Wernli Joëlle <joelle.wernli@vd.ch>  
**Envoyé:** mercredi 16 octobre 2019 15:55  
**À:** grazia.velini@bluewin.ch  
**Cc:** Ramoni-Perret Amélie; Jacimovic Ljubica; Keusen Yoann; Duvoisin Vincent  
**Objet:** Nouvel article 111bis du règlement du CC de Morges

Madame,

Je fais suite à votre courrier du 7 octobre 2019, ainsi qu'à notre téléphone.

Comme je vous l'expliquais, selon le SCL, la loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM), et plus particulièrement son art. 16, ne s'applique pas aux associations de communes. Cette loi contient des dispositions régissant la participation financière de l'Etat ou des communes à des personnes morales et prévoit que l'Etat, respectivement les communes, donnent à leur représentant les instructions de vote pour l'assemblée générale (art 16).

Les règles relatives aux associations de communes ne sont donc pas précisées dans cette loi mais sont inscrites dans la loi sur les communes (LC). Celle-ci ne parle en revanche pas d'instructions de vote que pourraient recevoir le délégué de la part de sa commune.

Dès lors, selon notre interprétation, une commune ne peut pas donner, à son délégué au sein d'une association de communes, des instructions de vote, comme elle pourrait le faire avec son représentant dans une société anonyme.

Par conséquent, comme indiqué, le SCL estime qu'il n'est pas possible de prévoir dans un règlement de conseil que les décisions qui doivent être votées par le délégué d'une association au sein du conseil intercommunal soient préalablement arrêtées en séance de conseil. Cela impliquerait qu'un préavis municipal et un rapport de commission soient établis afin que le conseil puisse statuer.

En revanche, il serait envisageable de prévoir que les délégués soient orientés sur leur mission et leur mandat au sein de l'association. Un point pourrait figurer à l'ordre du jour des séances afin qu'ils puissent informer le conseil des décisions prises par l'association. A cette occasion, on pourrait également imaginer que les délégués annoncent les sujets qui seront traités au prochain conseil intercommunal. Il n'y aurait, dans ce cas, pas de vote de la part du conseil, mais simplement une discussion qui orienterait les délégués dans leurs futures positions.

Je reste bien entendu à votre entière disposition pour toute question complémentaire.

Avec mes meilleures salutations.



**Joëlle Wernli** – juriste – affaires communales et droits politiques

**DIS - Département des institutions et de la sécurité**

**SCL - Service des Communes et du logement**

Rue Cité-Derrière 17 CH - 1014 Lausanne

Tel. : +41 21 316 40 71 (**absente le lundi**)

[joelle.wernli@vd.ch](mailto:joelle.wernli@vd.ch) - <http://www.vd.ch/autorites/departements/dis/communes-et-logement/>