

COMMISSIONS DE SURVEILLANCE



Table des matières

1	
DÉFINITION, MANDAT ET OBJECTIFS	3
2	
PRINCIPES D'ACTION	4
3	
DROIT À L'INFORMATION	7
4	
PUBLICATION ET SUIVI DES RÉSULTATS	10
5	
EXEMPLE DE CALENDRIER DES TRAVAUX	12
GLOSSAIRE	13

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

DÉFINITION, MANDAT ET OBJECTIFS

«La commission de gestion et la commission des finances constituent les commissions de surveillance au niveau communal». → Les communes sont libres d'instituer une commission de gestion et une commission des finances ou de ne disposer que d'une unique commission de gestion-finances. Elles sont des instruments du Conseil communal ou général pour surveiller la bonne gestion des deniers publics ainsi que la tenue régulière des comptes par la Municipalité et l'administration communale. Les commissions de surveillance assurent donc une mission de surveillance interne à la commune. *«[...] Il convient toutefois de rappeler que le pouvoir de surveillance sur les communes est attribué au Canton par la Constitution vaudoise».* →

| art. 40f LC

| art. 140 Cst. VD et 139 LC

L'objectif premier des commissions de surveillance est de détecter d'éventuels insuffisances ou dysfonctionnements dans la gestion opérée par la Municipalité. Pour ce faire, elles doivent suivre de manière soutenue et approfondie l'action de la Municipalité et de son administration. Le but n'est pas de mettre ces dernières en accusation mais d'engager un dialogue avec la Municipalité afin d'identifier les domaines où une intervention est nécessaire pour régler certains problèmes.

C'est grâce à l'action des commissions de surveillance que pourra se mettre en place un processus d'apprentissage mutuel qui doit permettre d'éviter la répétition d'erreurs et de favoriser une gestion plus rigoureuse dans le futur.

Les commissions de surveillance ont un rôle important à jouer vis-à-vis de la population puisque leur action permet d'informer les citoyens sur la qualité de la gestion de la Municipalité et la bonne marche de l'administration communale. Leur action peut ainsi servir à renforcer la transparence de l'activité de la Municipalité et de l'administration et ainsi asseoir la confiance que la population nourrit à l'égard des autorités communales. En définitive, leur activité favorise le contrôle démocratique que les habitants d'une commune peuvent exercer sur leurs autorités.

2

PRINCIPES D'ACTION

Pour mener à bien leur mission, les commissions de surveillance veillent à observer différents principes.

Un contrôle a posteriori

La mission de surveillance qui incombe aux commissions de gestion et des finances « [...] ne porte que sur l'exercice écoulé, jamais sur l'exercice en cours ». →

| art. 93e LC

Pas de cogestion

La loi sur les communes définit en détail les compétences respectives du Conseil et de la Municipalité. → 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 et ses commissions de surveillance, cela signifie qu'il ne peut pas faire ou annuler des actes qui incombent, en vertu de la loi, à la Municipalité ». Le contrôle exercé par les commissions de surveillance n'induit ainsi aucun pouvoir décisionnel. Les commissions (ainsi que le Conseil réuni en corps) n'ont pas le pouvoir d'annuler ou de modifier les actes soumis à leur surveillance, ni même d'adresser des injonctions contraignantes à la Municipalité.

| art. 4 LC, compétences du Conseil ;
art. 41 à 46 LC, compétences de la Municipalité

Des examens sous différents aspects

Les commissions de surveillance veillent à examiner l'action de la Municipalité sous différents angles.

La légalité *La Municipalité a-t-elle respecté le droit en vigueur et les décisions du Conseil ?*

L'opportunité *Les actions entreprises par la Municipalité étaient-elles justifiées du point de vue politique, économique, social, administratif, etc. ?*

L'efficience *La Municipalité aurait-elle pu user de moyens moins coûteux en argent, temps ou ressources humaines ?*

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 règle-

| art. 40g, al 4 LC

ment d'organisation ; toutefois, afin de travailler d'une manière efficace, les commissions de surveillance peuvent entreprendre les démarches suivantes :

- Établir, en début d'année, un calendrier où sont planifiées, entre autres, les réunions de la commission, les visites de service et les auditions de la Municipalité ; ➔
- Organiser leurs travaux de manière à couvrir l'ensemble des domaines d'action de la Municipalité. À cette fin, les commissions de surveillance peuvent se diviser en sous-commissions dont chacune sera chargée d'examiner un domaine particulier de la gestion municipale ;
- Définir chaque année les thèmes principaux sur lesquels elles entendent mener des investigations particulièrement approfondies en veillant à couvrir successivement tous les domaines de l'action municipale ;
- S'assurer de la collaboration et de la coordination des travaux entre la commission de gestion et la commission des finances (dans les communes disposant de deux commissions séparées).

art. 93e et 40h LC ;
voir p. 11

Une relation constructive et cordiale avec la Municipalité

Les commissions de surveillance ne sont pas des autorités judiciaires chargées de sanctionner la Municipalité pour d'éventuels actes de mauvaise gestion. Le but de leur action est d'aider la Municipalité à prendre conscience des améliorations qui pourraient être apportées à sa gestion. Dans leurs rapports avec la Municipalité, les commissions de surveillance doivent ainsi veiller à entretenir un climat cordial orienté vers le dialogue. À cette fin, les commissions de surveillance veillent à faire un usage proportionné de leur droit à l'information (voir ci-dessous, chapitre 3 « Droit à l'information »). Dans cette perspective, elles veillent à :

Adopter une attitude neutre et impartiale - « Les commissions de surveillance veillent notamment à respecter les règles en vigueur en matière de récusation ». ➔ Elles ne doivent en outre pas être des lieux de règlements de compte entre des membres du Conseil et des membres de la Municipalité.

art. 40j LC

Faire preuve de discrétion - « Les membres des commissions de surveillance 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 les commissions de surveillance attachent une importance particulière à la protection de leurs sources.

art. 40d et 40i LC

Respecter le consensus - Dans le cadre de leurs délibérations, les commissions de surveillance s'attachent à prendre leurs décisions dans un esprit de consensus. « Les commissions prennent leurs décisions à la majorité simple. Elles peuvent, le cas échéant, faire état d'opinions minoritaires importantes par le dépôt d'un rapport de minorité ». →

art. 40g, LC, fonctionnement
des commissions

3

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 des commissions de surveillance. Si la loi leur permet d'accéder à une palette assez importante de documents en possession de la Municipalité, elles doivent veiller à user de leur droit à l'information d'une manière réfléchie et mesurée, ceci afin de maintenir un climat de confiance et de dialogue.

| RCom

De surcroît, il est important de rappeler que différents principes encadrent et limitent le droit à l'information des commissions de surveillance.

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). Les commissions de surveillance ne peuvent 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

Elles s'abstiennent d'investiguer sur des faits ou de demander des documents qui n'ont aucun intérêt ou ne présentent aucun lien avec la gestion « [...] car leur mandat, fixé par la loi, se limite à l'examen de la gestion et des comptes ». → Elles n'utilisent donc les documents et renseignements communiqués par la Municipalité que dans la mesure où ils sont nécessaires à l'accomplissement de leur mandat.

| art. 93e LC

Respect du secret de fonction

Les documents ou renseignements soumis à un secret de fonction et les projets de décisions ou d'actes en cours d'élaboration ne sont pas accessibles aux commissions de surveillance.

Intérêt privé ou public prépondérant

Les commissions de surveillance ne peuvent pas avoir accès à des informations qui porteraient atteinte à un intérêt public ou privé qui est jugé plus important que leur droit à l'information. Par exemple, la Municipalité 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'elle 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 de la Municipalité 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 la Municipalité quant à l'étendue du droit à l'information, la commission ou la Municipalité 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 leur est octroyé par la législation cantonale, et dans le respect des principes énoncés ci-dessus, les commissions de surveillance ont, dans le cadre de leur mandat, plusieurs possibilités.

Documents et renseignements nécessaires

Les commissions de surveillance sont autorisées à se faire remettre tous les documents et renseignements nécessaires à la bonne conduite de leur travail. →

art. 93e, LC

Auditions de la Municipalité

Elles ont le droit d'interroger la Municipalité sur sa gestion et sa tenue des comptes. →

| art. 93e, LC

Consultations d'intervenants extérieurs

Après consultation de la Municipalité, une commission de surveillance peut recevoir ou consulter des intervenant extérieurs pour l'objet traité. Lorsque la commission s'adresse directement à l'administration communale, la Municipalité peut demander à être entendue avant que la commission ne procède à l'investigation envisagée et à y participer. « En cas d'engagement financier, l'accord de la Municipalité est nécessaire ». → Les commissions de surveillance peuvent également interroger des personnes qui se trouvaient auparavant au service de l'administration communale. En cas d'audition d'un employé ou d'un ancien employé de l'administration communale, la levée du secret de fonction par la Municipalité est nécessaire.

| art. 40h, al.2 LC

Inspections et évaluations

Les commissions de surveillance peuvent, pour mener à bien leur mission, conduire des inspections, des évaluations, des suivis et des visites de service.

Participation de la commune à des personnes morales

Les commissions de surveillance ont le droit de s'adresser à la Municipalité pour obtenir des informations sur la participation de la commune à des personnes morales de droit privé ou de droit public. Elles ne sont en revanche pas autorisées à requérir des informations directement auprès de la personne morale concernée, qui demeure une entité indépendante de la commune. Par exemple, une commission de surveillance ne saurait requérir d'une société anonyme la remise de son rapport de gestion au seul motif que la commune en est actionnaire. Le droit à l'information des commissions ne peut ainsi porter que sur la participation de la commune à la personne morale, et non sur la gestion globale des affaires de cette dernière. Les documents concernés par le droit à l'information des commissions de surveillance sont, avant tout, des documents internes à l'administration communale portant sur la façon dont la Municipalité assure le suivi des participations de la commune à des personnes morales - par exemple, lettre de mission, avenant au cahier des charges. →

| art. 18 LPECPM

4

PUBLICATION ET SUIVI DES RÉSULTATS

Afin d'assurer la communication efficace et l'utilité pratique de leurs investigations, les commissions de surveillance s'acquittent de plusieurs obligations.

Publication d'un rapport annuel

Les commissions de surveillance publient un rapport annuel, d'une expression claire et accessible pour tous les citoyens. Ce rapport doit être structuré d'une manière logique - par exemple, chaque dicastère de la Municipalité 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 failles dans l'organisation administrative ou la tenue des comptes, avec pour but constant la résolution des problèmes et leur disparition dans le futur. Si cela leur semble nécessaire à la bonne compréhension de leur travail, les commissions de surveillance peuvent également rédiger un résumé de leurs principales observations, qui est placé en introduction ou en annexe de leur rapport.

Respect des délais

Les commissions de surveillance doivent veiller à respecter les délais prévus par la loi pour le rendu de leur rapport. Pour cela, « [...] le rapport de la Municipalité sur la gestion, les comptes arrêtés au 31 décembre précédent, accompagnés cas échéant du rapport-attestation du réviseur, sont remis au Conseil général ou communal au plus tard le 31 mai de chaque année en vue de leur renvoi pour examen aux commissions de surveillance ». →

| art. 93c, LC

Accompagné de ces documents et des réponses de la Municipalité, le rapport des commissions de surveillance 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

Les commissions de surveillance doivent adresser leurs observations à la Municipalité. Elles exposent les éventuels dysfonctionnements qu'elles ont constatés et proposent des solutions à la Municipalité pour y remédier.

Mise en œuvre des observations

Les commissions de surveillance ont la responsabilité de contrôler la mise en œuvre des observations qu'elles ont formulées dans de précédents rapports.

Résolution des problèmes

Les commissions de surveillance doivent contribuer, en dialoguant avec la Municipalité, au traitement et à la résolution des problèmes constatés.

5

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 surveillance au cours d'une année. Ce tableau concerne au premier titre le contrôle des comptes de la commune. Il peut toutefois être transposé par analogie à l'examen de la gestion.

Tâches et étapes	De qui ? 	À qui ?	Quand ?
1 ^{re} séance de commission Organisation des travaux	Ne concerne que les commissions de surveillance		dès juillet de l'exercice à surveiller
2 ^e séance de commission Préparation de l'audition de la Municipalité	Ne concerne que la commission		entre les mois de juillet de l'exercice à surveiller et de mai de l'exercice suivant
Questions orales à la Municipalité	Commission	Municipalité	
Visite(s) de service	Commission	Municipalité Administration communale	
3 ^e séance de commission Rédaction du rapport	Ne concerne que la commission		
Remise du rapport de gestion et des comptes (éventuellement du rapport et du rapport-attestation du réviseur)	Municipalité	Secrétaire du Conseil	avant le 31 mai
Expédition du rapport et des comptes	Secrétaire du Conseil	Bureau du Conseil + Commission	au plus tard le 31 mai → art. 93c, al. 2 LC
Présentation de la gestion et des comptes	Municipalité	Commission	À partir du mois de juin
4 ^e séance de commission Relecture et correction du rapport	Ne concerne que la commission		
Remise du rapport	Commission	Bureau du Conseil + Municipalité	
Réponse de la Municipalité aux observations de la commission	Municipalité	Bureau du Conseil + Commission	
Transmission du rapport aux membres du Conseil + réponses de la municipalité + comptes + rapport du réviseur	Bureau 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 de la Municipalité		Avant le 15 juillet
Remise des comptes approuvés au Préfet (accompagnés du rapport de révision)	Municipalité	Préfet	au plus tard le 15 juillet → art. 93g LC

GLOSSAIRE

RCCom

Règlement sur la comptabilité des communes

LC

Loi sur les communes

LPECPM

Loi sur la participation de l'État et des communes à personnes morales

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
F +41 21 316 40 70
E info.scl@vd.ch

www.vd.ch

