Complément au questionnaire de la consultation de l'avant-projet de loi sur les communes

Au fil des siècles, nos communes ont forgé l'une des plus anciennes et des plus sûres racines de la vie démocratique. Par leur taille parfois modeste et leur proximité directe avec la population, elles incarnent ce lien si précieux entre l'habitant et l'intérêt général, ce premier apprentissage de la responsabilité publique. Quand on prend connaissance de cet avant-projet de loi sur les communes, on ne peut s'empêcher de s'interroger : veut-on vraiment aider les collectivités locales à mieux gérer leurs affaires, ou risque-t-on de leur imposer des contraintes uniformes qui brident l'infinie diversité des réalités communales ?

Il est bien sûr légitime de vouloir clarifier certaines procédures ou de prévoir des mesures de surveillance pour prévenir les abus. Mais la loi doit demeurer au service d'un principe supérieur : laisser à chaque commune l'espace nécessaire pour répondre aux aspirations de ses citoyens. Or, en parcourant ces articles et les critiques pointues qui leur sont adressées, on sent poindre une tendance à la centralisation, où le canton concentre dans ses mains un pouvoir exorbitant, justifié par la volonté de « moderniser » la gestion locale. Cette réforme peut paraître justifiée du point de vue administratif, mais ne risque-t-elle pas d'étouffer ce souffle vital qui anime les assemblées de village et les conseils communaux, là où se vit concrètement la démocratie ?

Dans ce *Complément au questionnaire de la consultation de l'avant-projet de loi sur les communes*, chaque article a été épluché. Ainsi on peut mettre en relief le péril d'une concentration excessive de prérogatives dans les mains de la municipalité (au détriment de la figure du syndic), la multiplication de règles comptables pesantes, et l'éventualité d'une tutelle cantonale presque permanente. Les suggestions énoncées ici ne contestent pas la légitimité d'une organisation claire, mais plaident en faveur d'un équilibre : plus de liberté pour les communes à s'organiser, davantage de consultations populaires, et une réelle possibilité de résister aux injonctions jugées excessives ou inadaptées.

À vrai dire, c'est le cœur même de la démocratie locale qui est en jeu. Chaque village et chaque cité a ses traditions, son histoire, et sa façon de résoudre collectivement les problèmes auxquels elle fait face. Un même carcan administratif ne saurait convenir autant au bourg montagnard qu'à la grande commune urbaine. Il en va de la vitalité et de la dignité des élus locaux que leur mandat ne se réduise pas à exécuter passivement des normes, mais qu'ils puissent influer sur la vie de leurs concitoyens en tenant compte d'une multitude de facteurs qu'aucune législation générale ne peut pleinement embrasser.

Il est juste et nécessaire de prévenir les dérives financières ou les conflits d'intérêts ; mais on ne doit pas confondre contrôle et méfiance, ni uniforme et unité. De la même façon, la formation d'intercommunalités doit relever d'un choix éclairé et librement consenti, non d'une obligation fixée d'en haut. Les autorités cantonales, si elles prétendent soutenir l'action de base, doivent alors se garder de toute tentation hégémonique.

Puissions-nous examiner ces propositions et ces critiques avec le respect dû aux défenseurs d'une autonomie locale vivante. Il serait regrettable qu'au prétexte de faciliter l'administration, on affaiblisse ce souffle généreux qui fait la force des collectivités de proximité. Quiconque a parcouru un jour une séance communale ou assisté à un débat citoyen sait combien la vie locale peut être le creuset de vertus civiques, d'initiatives fécondes et de solidarité concrète.

Puissions-nous, enfin, éclairer ce projet de loi d'un regard attentif, exigeant, mais constructif. On le voit bien, l'ambition ici n'est pas de récuser toute modernisation ; il s'agit de la situer dans le droit fil d'une tradition de liberté, et non dans le cadre d'une supervision tatillonne. C'est en restant fidèles à ce principe que nous sauvegarderons l'esprit même de nos communes : ces cellules vivantes où se forme, jour après jour, la conscience politique d'un peuple. Et c'est en préservant leurs prérogatives que nous continuerons de nourrir le dynamisme de la démocratie à sa source la plus proche du citoyen.

CHAPITRE I : DISPOSITIONS GÉNÉRALES (ART. 1 À 9)

Article 1 – Autorités communales

Contenu

- Désigne la municipalité et le conseil communal/général comme autorités ; ne mentionne pas le syndic en tant qu'autorité distincte.

Critique

- Risque d'accroître la centralisation autour de l'exécutif (municipalité), le syndic perdant sa reconnaissance autonome.
- Par rapport à la loi de 1956 (art. 1 LC), cela affaiblit symboliquement le rôle d'un représentant clé et modifie l'équilibre institutionnel au profit de la municipalité.

Propositions

1. **Restaurer la mention explicite** du syndic comme autorité, pour mieux souligner ses prérogatives et son indépendance partielle.
2. **Introduire un alinéa** confirmant que le conseil et la municipalité forment un binôme d'égale importance, chacun disposant de compétences propres.

Article 2 – Conseil communal ou général

Contenu

- Seuil de 1'000 habitants : au-dessus, conseil communal ; au-dessous, conseil général. Permet de conserver un conseil général dans une commune fusionnée au-delà de 1'000 hab. jusqu'à la fin de la législature suivante.

Critique

- Prolonge des formes inadaptées si la population a nettement augmenté, conduisant à une période de **dissonance institutionnelle**.
- Le canton s'arroge la possibilité de valider ces dérogations, ce qui renforce son rôle de superviseur structurel.

Propositions

1. **Limiter cette prolongation** à un délai plus court (un ou deux ans), contraignant la commune à adapter plus vite ses institutions à sa démographie réelle.
2. **Assortir la prolongation d'un vote communal** : seul un soutien populaire local légitime l'exception.

Article 3 – Attributions communales

Contenu

- Énumère la gestion administrative, la police, le domaine public, les services industriels, etc. Souligne que le Conseil d'État fixe (ou encadre) les émoluments.

Critique

- Espace financier potentiellement réduit, car l'État standardise la taxation.
- Par rapport à 1956, cette disposition accentue l'emprise du droit cantonal sur les marges tarifaires locales.

Propositions

1. **Aménager un système d'exceptions** (pour régions touristiques, montagneuses, etc.) permettant de déroger aux barèmes cantonaux.
2. **Imposer une consultation formalisée** des communes avant toute révision d'émoluments, pour respecter le principe de libre administration.

Article 4 – Règlements communaux

Contenu

- Seuls les règlements du conseil nécessitent l'approbation du service cantonal compétent, révocable en cas d'illégalité nouvelle ou découverte.

Critique

- **Instabilité réglementaire** induite par la clause de révocation a posteriori.
- La municipalité échappe à ce contrôle pour ses directives, ce qui crée un déséquilibre au profit de l'exécutif.

Propositions

1. **Limiter la révocation** à des cas de contradiction manifeste avec le droit fédéral ou cantonal, en exigeant un acte motivé du Conseil d'État, publié et susceptible de recours.
2. **Soumettre également** les directives municipales à un contrôle de légalité minimum, équilibrant la situation.

Article 5 – Délégation de tâches publiques

Contenu

- La commune peut déléguer ses tâches à des privés, sous réserve de l'aval du conseil et de l'approbation du Conseil d'État. Ce dernier peut refuser si une collaboration intercommunale est estimée « préférable ».

Critique

- **Véto cantonal** imposant l'intercommunalité, même si la commune désire gérer autrement.
- Restreint la souveraineté communale en matière d'organisation.

Propositions

1. **Transformer le refus cantonal en avis consultatif** : l'État ne pourrait qu'émettre une recommandation, sans contraindre la commune.
2. **Prévoir un vote local** confirmant la délégation privée, rendant caduc un veto de l'État si la population l'accepte démocratiquement.

Article 6 – Pétitions

Contenu

- Reconnaît le droit de pétition, mais n'impose pas de procédure uniforme, renvoyant tout au règlement communal.

Critique

- Peut **diluer la force** de la pétition si la municipalité adopte un règlement minimaliste ou tardif.
- La loi de 1956 fixait des prescriptions plus précises (art. 34b à 34e LC), évitant ainsi l'inaction.

Propositions

1. **Imposer un délai maximal** (p. ex. 3 mois) pour que l'exécutif ou le conseil traite officiellement la pétition.
2. **Prévoir la saisine automatique** du conseil si un certain nombre de signatures est réuni, empêchant la municipalité de classer la pétition sans suite.

Article 7 – Publications en ligne et pilier public

Contenu

- Obligation de publier en ligne un grand nombre de documents, possibilité d'abandonner l'affichage physique.

Critique

- Rupture avec la tradition du pilier, potentiellement **excluant** pour les citoyens peu familiarisés avec internet.
- Accélère l'homogénéisation numérique, parfois coûteuse pour les petites communes.

Propositions

1. **Exiger un maintien minimal** du pilier public physique dans les villages, ou un affichage papier accessible dans des lieux publics.
2. **Financer un accompagnement numérique** : forme de subvention ou d'aide technique pour que les communes ne basculent pas « de force » et trop vite.

Article 8 – Forme électronique

Contenu

- Le conseil peut, par règlement, déroger aux prescriptions écrites en adoptant la forme électronique.

Critique

- Risque d'imposition d'une forme numérique unique, que certaines communes subissent plus qu'elles ne choisissent.
- La loi de 1956, plus ancienne, laissait chaque commune décider en fonction de ses moyens.

Propositions

1. **Limiter la dématérialisation** aux communes aptes à garantir un archivage numérique fiable et un accès citoyen large.
2. **Exiger une option papier** pour les habitants qui en font la demande, garantissant l'inclusion.

Article 9 – Rémunérations des élus

Contenu

- Le conseil fixe, par règlement, la rémunération et les indemnités des membres du conseil et de la municipalité, sous une forme clarifiant la distinction salaire/frais.

Critique

- Formalisation qui facilite un **contrôle externe** (fiscal ou cantonal).
- La municipalité, par son préavis, peut influencer la décision. Dans la loi de 1956, ces règles étaient plus souples, laissant la commune gérer.

Propositions

1. **Exiger la publicité du règlement** au sein de la commune, éventuellement via un référendum facultatif, pour assurer la transparence et le contrôle populaire.
2. **Permettre des barèmes distincts** si la commune le souhaite, tant qu'ils respectent les principes d'égalité et d'équivalence.

CHAPITRE II : MUNICIPALITÉ (ART. 10 À 28)

Article 10 – Attributions
Contenu

- La municipalité gère les services publics, nomme les collaborateurs, exécute les décisions du conseil, réprime les infractions à la police locale.

Critique

- Centralise beaucoup de moyens d'action dans l'exécutif, surtout si le conseil lui délègue la majeure partie de la gestion.
- La loi de 1956 n'était pas aussi explicite, laissant plus de flou parfois au profit d'un équilibre local.

Propositions

1. **Inscrire un devoir de rapport** exhaustif de la municipalité au conseil (trimestriel ou semestriel), détaillant l'usage de ces pouvoirs.
2. **Interdire** à la municipalité de décider sur des objets majeurs sans un vote explicite du conseil.

Art. 11 – Composition et fonctionnement
Contenu

- Municipalité de 3, 5 ou 7 membres, plus aucune possibilité d'en compter 9.

Critique

- **Uniformisation** qui peut mal servir de grandes communes ou celles historiquement dotées d'un exécutif plus large pour mieux répartir les tâches.
- Force les collectivités à un format imposé, restreignant leur liberté organisationnelle.

Propositions

1. **Autoriser un palier complémentaire** (9 membres) sur décision populaire si la commune le souhaite.
2. **Permettre au conseil** d'adapter la taille de la municipalité selon l'évolution démographique au cours de la législature, s'il y a un besoin démontré.

Art. 12 – Secret de fonction

Contenu

- Les municipaux doivent respecter le secret sur des faits liés à l'intérêt public ou privé, ou couverts par la loi.

Critique

- **Possibilité de dérive** si l'on invoque trop facilement le secret pour étouffer des informations que le conseil ou la population devraient connaître.
- Sous la loi de 1956, la règle existait, mais pas de façon aussi appuyée ni dans un contexte de contrôle renforcé.

Propositions

1. **Définir explicitement** les cas relevant du secret, avec un recours possible du conseil si celui-ci estime que la municipalité exagère.
2. **Prévoir un dispositif** de médiation (par ex. commission de gestion) qui peut lever le secret quand l'intérêt public le commande.

Art. 13 – Règlement de fonctionnement

Contenu

- Obligation pour la municipalité d'établir un règlement interne sur la collégialité et la résolution de conflits.

Critique

- **Formalisme** imposé par la loi, alors que la collégialité peut se pratiquer plus spontanément.
- Les petites communes voient cela comme un carcan bureaucratique de plus.

Propositions

1. **Rendre ce règlement facultatif** : la municipalité l'adopte si elle juge nécessaire de clarifier sa collégialité.
2. **Soumettre le règlement** à l'aval du conseil, assurant un équilibre institutionnel dans la manière dont l'exécutif organise ses séances.

Art. 14 – Programme de législature

Contenu

- La municipalité doit établir un plan de législature et le rendre public avant la fin de l'année électorale.

Critique

- **Formalise** une approche planificatrice, plus adaptée aux grandes villes qu'aux petites communes.
- Peut servir d'outil d'évaluation par le canton ou d'autres instances, restreignant la marge d'adaptation locale.

Propositions

1. **Limiter l'obligation** aux communes dépassant un certain seuil (ex. 2'000 ou 3'000 habitants). Les plus petites pourraient y renoncer.
2. **Inscrire un vote ou un débat** au conseil sur le programme, pour que ce ne soit pas un acte unilatéral de la municipalité.

Art. 15 – Incompatibilités

Contenu

- Interdit à des proches parents ou alliés en ligne directe, ainsi qu'à un employé supérieur, de siéger ensemble dans la municipalité.

Critique

- Dans les zones rurales, **difficile** de constituer un exécutif sans lien familial, risquant la pénurie de candidats.
- Sous la loi de 1956, la question existait, mais la liste des incompatibilités était plus restreinte.

Propositions

1. **N'inclure que les liens familiaux directs** (conjoints, parents-enfants) et laisser à la commune la faculté d'étendre ou non à d'autres alliés.
2. **Autoriser une dérogation** via un vote du conseil si la communauté locale accepte la parenté au sein de l'exécutif.

Art. 17 – Quorum et votes
Contenu

- Majorité absolue pour délibérer, voix prépondérante du syndic en cas d'égalité.

Critique

- **Renforce la main du syndic** : en cas d'égalité, c'est lui qui tranche. Couplé à d'autres articles (art. 22, 23), cela consolide fortement la fonction.
- Sous la loi de 1956, on retrouvait un principe similaire, mais ici, le contexte global lui donne un poids plus grand.

Propositions

1. **Renforcer le consensus** : si égalité, on renvoie la discussion à une séance ultérieure, incitant à chercher un compromis.
2. **Prévoir un recours** au conseil dans les cas d'égalité répétée, pour éviter une impasse où le syndic impose systématiquement sa décision.

Art. 18 – Récusation
Contenu

- Le préfet juge la récusation si plus de la moitié des municipaux est concernée par un conflit d'intérêts.

Critique

- **Contrôle accru** du préfet, autorité cantonale, dans la gestion interne de la commune.
- Cela limite la capacité d'autorégulation locale.

Propositions

1. **Mettre en place une instance de médiation** intercommunale ou un organe paritaire (communes-canton) plutôt que confier la décision au préfet seul.
2. **Exiger une audition** des municipaux et un droit de recours communal pour toute décision du préfet sur la récusation.

Art. 19 – Dicastères
Contenu

- La municipalité peut répartir ses compétences en dicastères.

Critique

- Avec l'ensemble des autres articles, la municipalité peut se structurer de façon très hiérarchique (quelques municipaux concentrant plusieurs dicastères).
- La loi de 1956 laissait déjà faire, mais sans en faire un levier formel.

Propositions

1. **Soumettre la répartition au conseil** : le conseil pourrait approuver la répartition ou demander des modifications.
2. **Limiter le cumul** de dicastères par un même municipal, évitant une concentration trop forte.

Art. 21 – Délégations de pouvoirs
Contenu

- La municipalité peut déléguer ses compétences à un municipal ou un collaborateur, par une procuration expresse.

Critique

- Danger qu'un seul municipal ou un agent devienne le vrai « patron » d'un secteur entier, sans que le conseil n'ait son mot à dire.
- Sous la loi de 1956, ce point n'était pas si explicitement légalisé, laissant plus de place à la collégialité implicite.

Propositions

1. **Conditionner chaque délégation** à l'information ou l'aval du conseil ; prévoir une durée ou un champ strict pour la procuration.
2. **Rendre les délégations révocables** à tout moment par la municipalité en séance plénière, pour éviter un pouvoir incontrôlé d'un seul municipal.

Art. 22 – Attributions du syndic
Contenu

- Le syndic coordonne, dirige l'administration, exerce un contrôle sur tous les services.

Critique

- Cette concentration de pouvoirs, combinée à la voix prépondérante (art. 17) et à la présidence des séances (art. 23), fait du syndic une figure **hyper-puissante**.
- La loi de 1956 mentionnait le syndic, mais pas de façon aussi globale.

Propositions

1. **Poser un principe** de collégialité ferme : le syndic exécute les décisions du collège, ne peut arbitrer seul dans les domaines majeurs.
2. **Donner un rôle renforcé** au vice-syndic pour pallier la monopolisation.

Art. 23 – Présidence des séances
Contenu

- Le syndic convoque la municipalité, fixe l'ordre du jour, préside les séances, contrôle le PV.

Critique

- Maîtriser l'ordre du jour = **filtrer** les points débattus, risque d'étouffer certaines questions défavorables au syndic.
- L'équilibre interne de l'exécutif se trouve menacé si le syndic abuse de ce monopole.

Propositions

1. **Exiger la co-construction** de l'ordre du jour avec le vice-syndic ou un bureau municipal, assurant un partage.
2. **Permettre à un certain nombre de municipaux** (ex. 2) d'exiger l'inscription d'un point à l'ordre du jour, même si le syndic s'y oppose.

Art. 24 – Secrétaire municipal

Contenu

- Placé directement sous la municipalité, assiste, tient le procès-verbal, a voix consultative.

Critique

- Tend à **professionnaliser** l'administration autour du secrétaire, ce qui peut marginaliser les élus moins experts.
- Sous la loi de 1956, la répartition de tâches laissait plus de liberté.
-

Propositions

1. **Exiger la neutralité** du secrétaire : obligation de servir également tous les municipaux, pas seulement le syndic.
2. **Autoriser un regroupement** du poste de secrétaire municipal avec d'autres fonctions, si la commune le souhaite, pour économiser et rester flexible.

Art. 25, 26, 27 – Taux d'activité (secrétaire, boursier, urbanisme)

Contenu

- Impose des pourcentages d'engagement minimaux (non explicitement chiffrés dans le texte, mais prévus par le règlement d'application).

Critique

- **Principal mécanisme** incitant les petites communes à la fusion ou à l'intercommunalité, par impossibilité financière de payer un boursier ou un urbaniste à haut pourcentage.
- Sous la loi de 1956, aucune contrainte de ce type, respectant la pluralité des modèles.

Propositions

1. **Prévoir des paliers** : plus la population est faible, plus le pourcentage minimal est bas.
2. **Autoriser la commune** à démontrer, via un audit, qu'un taux plus faible suffit à assumer correctement les missions, évitant une règle rigide.

Art. 28 – Responsabilité pénale des collaborateurs

Contenu

- La municipalité soutient le collaborateur injustement poursuivi pour une faute commise dans l'exercice de ses fonctions.

Critique

- Moins lié à la centralisation, mais conforte le rôle protecteur de l'exécutif sur le personnel, créant potentiellement une dépendance hiérarchique.

Proposition

Encadrer le mécanisme : imposer un vote du collège, voire une consultation du conseil, sur la prise en charge des frais.

CHAPITRE III : CONSEIL COMMUNAL (ART. 29 À 37)

Art. 29 – Principes

Contenu

- Le conseil est l'organe délibérant et s'organise librement via un règlement interne.

Critique

- Déclaration de principe parfois contredite par la latitude excessive de la municipalité (possibilité de délégation, préavis imposé, etc.).

Propositions

1. **Garantir un droit d'information** du conseil, large et prioritaire, sur toutes les activités de l'exécutif.
2. **Inclure une clause** précisant que tout transfert de compétences vers la municipalité doit faire l'objet d'un contrôle référendaire local.

Art. 30 – Attributions

Contenu

- Le conseil adopte le budget, les règlements, l'arrêté d'imposition, contrôle la gestion, etc. Peut accorder des autorisations générales à la municipalité (p. ex. pour aliénation d'immeubles, emprunts, etc.).

Critique

- **Portée** potentiellement décisive : si le conseil abuse des autorisations générales, il se prive de son droit de regard sur des actes importants.
- Risque d'un glissement où l'exécutif gère presque tout sans repasser par le conseil.

Propositions

1. **Imposer un seuil** (montant financier ou type de bien) au-delà duquel la municipalité doit revenir devant le conseil.
2. **Exiger un referendum local** (facultatif ou obligatoire) sur les autorisations générales dépassant une certaine envergure.

Art. 31 – Nombre de membres

Contenu

- Barème précis selon la population (par ex. 15-35 conseillers pour ≤1'000 hab., 20-50 pour 1'001-3'000, etc.).

Critique

- Uniformise la composition des conseils, ce qui peut heurter des traditions locales (très grands conseils ou, au contraire, plus restreints).
- Imposition démographique stricte, peu flexible.

Propositions

1. **Introduire une marge supplémentaire** : si la commune veut un nombre légèrement supérieur ou inférieur à la fourchette, elle peut le faire via un vote.
2. **Prévoir un ajustement** automatique au recensement démographique suivant, afin de ne pas imposer des changements trop brutaux.

Art. 32 – Incompatibilités

Contenu

- Les membres de la municipalité, le secrétaire municipal, le boursier ou les employés supérieurs ne peuvent siéger au conseil. Exception partielle pour le conseil général.

Critique

- En zone rurale, on se retrouve en manque de candidats : trop de fonctions se trouvent écartées.
- Sous la loi de 1956, l'interdiction était moins large.

Propositions

1. **Limiter l'incompatibilité** aux fonctions dirigeantes (p. ex. secrétaire municipal, boursier seulement s'ils sont cadres).
2. **Autoriser un cumul** si la personne s'abstient sur les sujets touchant sa fonction, assurant la transparence plutôt qu'une interdiction totale.

Art. 33 – Actes du conseil

Contenu

- Doivent être revêtus du sceau, signés par le président et le secrétaire du conseil, mentionnant le préavis municipal sur lequel ils se fondent.

Critique

- **Subordination** potentielle du conseil, qui se « fonde » explicitement sur le préavis de la municipalité : risque de créer l'impression que tout acte du conseil est conditionné par l'exécutif.

Propositions

1. **Clarifier** que la mention du préavis n'implique pas l'adhésion du conseil à cet avis, seulement son existence.
2. **Exiger la publicité** de la décision finale du conseil, même si elle va à l'encontre du préavis municipal, pour souligner son indépendance.

Art. 34 – Bureau : attributions

Contenu

- Le bureau du conseil (président, vice-président, scrutateurs) assure le bon fonctionnement et veille à la régularité des travaux.

Critique

- Peut imposer une structure assez formelle, ce qui est peut-être lourd pour de petites assemblées.
- La loi de 1956 laissait plus de latitude pour organiser le bureau, en particulier pour le conseil général.

Propositions

1. **Permettre un bureau allégé** (président + 1 scrutateur) dans les très petites communes, au lieu d'imposer de multiples membres.
2. **Encadrer le rôle** du bureau pour éviter qu'il ne devienne un organe d'exclusion ou de filtrage excessif des sujets à traiter.

Art. 35 – Bureau : composition

Contenu

- Minimum un président, un vice-président, deux scrutateurs, deux suppléants ; élus au bulletin secret.

Critique

- Rigidifie la procédure électorale. Dans des communes modestes, on peut peiner à pourvoir ces postes et le faire au bulletin secret.

Propositions

1. **Autoriser l'élection tacite** si le nombre de candidats correspond exactement au nombre de sièges.
2. **Limiter le nombre de scrutateurs** si la commune le juge possible, sur validation du conseil.

Art. 36 – Bureau : élection et incompatibilités

Contenu

- Élections à la majorité absolue, puis relative ; en cas d'égalité, le sort décide. Incompatibilités en cas de parenté.

Critique

- Encore un empilement d'interdictions familiales, ce qui peut réduire le vivier de participants.

Propositions

1. **N'inclure que la parenté directe** (conjoint, descendant, ascendant).
2. **Prévoir un vote dérogatoire** : si la population locale ou le conseil y consent, on admet deux proches au bureau si la taille de la commune l'exige.

Art. 37 – Secrétaire du conseil

Contenu

- Nommé pour la législature, peut être extérieur au conseil, ne peut pas être municipal ni employé supérieur.

Critique

- **Cloisonnement** forcé : dans de petites communes, on manque de personnel. Les interdictions croisées peuvent contraindre à recruter quelqu'un de l'extérieur.

Propositions

1. **Permettre un cumul** (p. ex. avec un poste communal secondaire) dans les villages, si la population l'accepte.
2. **Autoriser la nomination pour une durée plus courte** (annuelle), plus flexible si la personne ou la commune souhaite cesser la collaboration.

Art. 38 – Groupes politiques

Contenu

- Autorise la création de groupes politiques au sein du conseil communal, avec un nombre minimal de membres défini par règlement.
- Leur représentation dans les commissions est réglée en début de législature par le bureau et les responsables des groupes politiques.

Critique

- **Uniformisation des pratiques locales** : La loi impose une structuration politique interne qui ne correspond pas nécessairement aux besoins de toutes les communes, notamment les plus petites.
- **Intervention du bureau en cas de désaccord** : Le fait que le bureau tranche en cas de désaccord sur la répartition des groupes peut aboutir à des décisions arbitraires ou orientées politiquement.

Propositions

1. **Laisser les communes libres de fixer leurs propres seuils** pour la formation des groupes politiques.
2. **Donner un rôle plus fort aux conseils communaux** pour déterminer la composition des commissions sans ingérence systématique du bureau.

Art. 39-40 – Conseil général : admission et gestion des membres

Contenu

- Réglemente l'admission et la démission des membres du conseil général, avec une obligation de prêter serment.
- Prévoit des sanctions pour les absences répétées et un tableau des membres à jour tenu par la commune.

Critique

- **Contrôle excessif de l'État** : L'obligation d'informer les nouveaux électeurs de leur droit de siéger peut être vue comme une ingérence dans l'organisation locale.
- **Rigidité dans la gestion des absences** : Sanctionner les absences répétées sans prendre en compte la diversité des réalités locales impose une approche bureaucratique.

Propositions

1. **Donner aux communes une marge de manœuvre sur la gestion des absences** et les procédures de remplacement.
2. **Éviter les obligations administratives inutiles**, comme l'information systématique des nouveaux électeurs.

Art. 41-42 – Droits à l'information et secret de fonction

Contenu

- Garantit un droit à l'information des membres du conseil, mais avec des exceptions strictes.
- Impose un secret de fonction avec possibilité de sanctions en cas de violation.

Critique

- **Opacité accrue** : La municipalité peut refuser des informations aux élus locaux sous des motifs vagues (protection de la personnalité, secret administratif).
- **Sanctions disproportionnées** : La possibilité de dénoncer pénalement une violation du secret de fonction pourrait dissuader un véritable débat démocratique.

Propositions

1. **Garantir un droit d'accès plus large aux documents administratifs** pour éviter que la municipalité ne restreigne l'information des conseillers.
2. **Limiter les sanctions à des cas graves avérés**, en prévoyant un mécanisme d'avertissement préalable.

Art. 43-44 – Transparence et sanctions

Contenu

- Introduit un registre des intérêts et des sanctions disciplinaires contre les conseillers en cas de manquements.

Critique

- **Encadrement excessif des élus locaux** : Un registre des intérêts peut être pertinent, mais doit éviter d'introduire une bureaucratisation inutile.
- **Menace sur la liberté d'expression** : Des sanctions pour non-participation aux séances ou violations des procédures pourraient être utilisées à des fins politiques.

Propositions

1. **Prévoir des sanctions uniquement en cas d'abus manifestes**, et non pour des erreurs de procédure mineures.
2. **Alléger la charge administrative des petits conseils** en rendant facultatif le registre des intérêts pour les communes de moins de 1'000 habitants.

Art. 45-53 – Commissions du conseil

Contenu

- Rôle et fonctionnement des commissions thématiques, de gestion et des finances.
- Accès aux informations et relations avec la municipalité.

Critique

- **Centralisation du pouvoir d'information** : La municipalité peut filtrer les informations transmises aux commissions, limitant leur capacité d'action.
- **Rigidité dans la composition** : Obligation de refléter la composition du conseil communal, ce qui peut poser un problème dans des communes à faible diversité politique.

Propositions

1. **Garantir un accès direct des commissions aux documents administratifs**, sans passer systématiquement par la municipalité.
2. **Laisser les conseils libres d'organiser leurs commissions selon leurs besoins**, sans imposer de format unique.

CHAPITRE IV : DROIT DE PROPOSITION DES MEMBRES DU CONSEIL ET DE LA MUNICIPALITE (ART. 54-74)

Art. 54-63 – Droit de proposition et interpellations

Contenu

- Définit les moyens d'action des élus : motions, postulats, interpellations, résolutions, questions orales.

Critique

- **Complexification excessive** : Imposer des règles trop rigides pour l'introduction des propositions peut décourager la participation démocratique.
- **Pouvoir discrétionnaire du bureau** : Il peut refuser une proposition jugée non recevable, limitant le débat démocratique.

Propositions

1. **Limiter les motifs de refus des propositions** aux seules violations claires du droit supérieur.
2. **Simplifier les procédures pour les petites communes**, notamment en assouplissant les délais d'examen.

Art. 64 – Principes

Contenu

- Établit que les propositions de la municipalité au conseil communal prennent la forme de préavis.
- Exige que ces préavis contiennent tous les éléments nécessaires pour permettre au conseil de prendre une décision en connaissance de cause.

Critique

- **Formalisation excessive** : En imposant un cadre rigide, cette disposition risque d'allonger inutilement les procédures et d'alourdir la gestion locale.
- **Renforcement du pouvoir exécutif** : Le fait que seules les propositions de la municipalité soient reconnues sous forme de préavis place le conseil communal dans une position de récepteur plutôt que d'acteur autonome.

Propositions

1. **Permettre aux conseils communaux d'adopter des propositions sous d'autres formes** que celles strictement prévues par la loi.
2. **Garantir une égalité de statut entre les propositions du conseil et celles de la municipalité**, pour éviter une subordination de fait du délibératif à l'exécutif.

Art. 65 – Examen en commission

Contenu

- Tous les préavis de la municipalité doivent être examinés par une commission avant d'être votés par le conseil communal.

Critique

- **Rigidité administrative** : L'obligation de passer par une commission ralentit les décisions et complexifie la gestion pour les communes de petite taille.
- **Risque d'influence de l'exécutif** : Si les commissions sont influencées par la municipalité, cela limite l'indépendance des délibérations.

Propositions

1. **Rendre l'examen en commission facultatif** pour les communes de moins de 3'000 habitants.
2. **Donner la possibilité au conseil communal de voter directement sur certaines propositions**, sans obligation de passer par une commission.

Art. 66 – Convocation

Contenu

- Le conseil ne peut s'assembler que lorsqu'il est convoqué par le président, sur demande de la municipalité ou d'un cinquième de ses membres.

Critique

- **Encadrement trop strict des séances** : Les membres du conseil communal doivent pouvoir s'organiser librement et convoquer des séances sans passer nécessairement par la municipalité.
- **Risque de blocage institutionnel** : Une municipalité réticente à certains débats pourrait freiner la convocation du conseil en manipulant les délais ou en minimisant l'urgence d'une situation.

Propositions

1. **Accorder au conseil communal le pouvoir de s'auto-convoquer plus librement**, sans qu'une majorité stricte soit nécessaire.
2. **Fixer un délai maximal de réponse pour la municipalité**, afin qu'elle ne puisse pas bloquer la tenue d'une séance indéfiniment.

Art. 67 – Quorum

Contenu

- Le conseil ne peut délibérer que si la majorité absolue de ses membres est présente.

Critique

- **Risque de paralysie politique** : Une minorité d'élus peut bloquer le fonctionnement du conseil communal en s'absentant stratégiquement.
- **Non-adapté aux petites communes** : Dans certaines localités, il est difficile d'atteindre systématiquement ce quorum, ce qui nuit à la continuité institutionnelle.

Propositions

1. **Adapter le quorum en fonction de la taille du conseil communal** pour éviter les blocages.
2. **Autoriser un deuxième vote avec un quorum réduit** si le premier quorum n'est pas atteint.

Art. 68 – Publicité

Contenu

- Les séances du conseil sont publiques, sauf si l'assemblée décide du huis clos pour des motifs d'intérêt public ou privé prépondérant.

Critique

- **Encadrement trop large du huis clos** : Laisser une telle marge d'appréciation peut être utilisé pour restreindre la transparence des débats.
- **Manque de garanties pour le public** : Il n'y a pas de mécanisme permettant d'assurer que les citoyens soient informés des raisons du huis clos.

Propositions

1. **Restreindre les motifs de huis clos aux cas strictement définis** (sécurité, vie privée, secret professionnel).
2. **Obliger à publier un compte rendu anonymisé des débats à huis clos**, garantissant une transparence minimale.

Art. 69 – Débats

Contenu

- Le président dirige les débats, attribue la parole et peut la retirer si nécessaire.

Critique

- **Concentration des pouvoirs entre les mains du président** : Sans contre-pouvoir, il pourrait arbitrer les débats de manière partiale.
- **Risque de censure des interventions** : Le pouvoir de retirer la parole n'est pas encadré de manière claire.

Propositions

1. **Encadrer plus strictement le pouvoir du président**, en exigeant un vote du conseil avant de retirer la parole à un membre.
2. **Créer une instance d'appel interne** pour contester une décision abusive du président.

Art. 70 – Ordre du jour

Contenu

- Le président établit l'ordre du jour après consultation de la municipalité.
- Toute modification de l'ordre du jour doit être approuvée par un vote en début de séance.

Critique

- **Dépendance excessive du conseil à l'exécutif** : Le rôle de la municipalité dans l'ordre du jour pourrait empêcher certains sujets d'être abordés librement.
- **Rigidité administrative** : Une fois l'ordre du jour fixé, il est difficile de l'adapter à l'actualité immédiate.

Propositions

1. **Donner au conseil communal le droit d'ajouter des points à l'ordre du jour**, sans dépendre de la municipalité.
2. **Prévoir un mécanisme pour ajouter un sujet urgent en cours de séance**, sans nécessiter un vote préalable.

Art. 71 – Amendements

Contenu

- Les textes soumis au vote du conseil peuvent faire l'objet d'amendements.

Critique

- **Encadrement excessif des amendements** : Un cadre trop rigide pourrait limiter les modifications nécessaires en cours de séance.

Propositions

1. **Faciliter le dépôt d'amendements** en séance, sans formalisme excessif.
2. **Permettre un vote rapide sur les amendements**, sans nécessité de renvoyer systématiquement le texte en commission.

Art. 72 à 74 – Modalités de vote

Contenu

- Définit les règles de vote (main levée, appel nominal, bulletin secret).
- Introduit la motion d'ordre pour modifier l'ordre du jour ou suspendre une séance.

Critique

- **Risque de manipulation** : Une majorité peut imposer des votes ouverts sur des sujets sensibles pour dissuader certaines positions.

Pistes de solution

1. **Garantir un vote secret sur demande d'une minorité du conseil**, pour éviter les pressions.
2. **Limiter l'usage des motions d'ordre aux cas réellement nécessaires**, pour éviter les abus de procédure.

CHAPITRE V : INSTALLATION DES AUTORITÉS COMMUNALES (Art. 75 à 77)

Art. 77 – Remise des documents

Contenu

- Obligation pour l'ancienne municipalité de remettre tous les documents officiels à la nouvelle.

Critique

- **Mesure logique mais inutilement formalisée** : La transition entre municipalités se fait généralement sans problème, sans nécessiter une codification lourde.
- **Risque de bureaucratisation** : Une réglementation trop stricte peut ralentir la transition et causer des blocages inutiles.

Propositions

1. **Laisser aux communes la possibilité de fixer librement leurs propres règles de transition**, sans intervention du canton.
2. **Supprimer toute sanction administrative si la transmission prend plus de temps que prévu**, sauf en cas de volonté manifeste d'entraver le processus.

CHAPITRE VI : COLLABORATIONS INTERCOMMUNALES (Art. 78 à 116)

Art. 78 – Principes

Contenu

- Les communes peuvent collaborer pour accomplir ensemble des tâches d'intérêt commun.
- Le Conseil d'État encourage ces collaborations et les fusions de communes.
- Si un intérêt public prépondérant l'impose, le Conseil d'État peut contraindre une ou plusieurs communes à collaborer.

Critique

- **Contradiction entre autonomie et contrainte** : La collaboration intercommunale devrait reposer sur le volontariat, non sur une obligation imposée par le canton.
- **Dérive vers une fusion forcée** : En posant comme principe que l'État « encourage » les collaborations, on risque de voir apparaître des incitations déguisées en coercition.

Propositions

1. **Garantir que toute collaboration intercommunale résulte d'une décision démocratique locale, par un vote communal obligatoire.**
2. **Exclure toute obligation de fusion déguisée sous le prétexte d'une collaboration intercommunale imposée.**

Art. 79 – Formes de collaboration

Contenu

- Les collaborations peuvent prendre plusieurs formes :
  a. contrat de droit administratif
  b. association de communes
  c. groupement urbain
  d. société régionale d'intérêt public

Critique

- **Structures administratives lourdes et standardisées** : Ces formes prédéterminées imposent des modèles parfois inadaptés aux besoins locaux.
- **Uniformisation excessive** : La loi restreint la liberté des communes à inventer des formes plus souples et adaptées à leur réalité.

Propositions

1. **Laisser aux communes la liberté de définir leurs propres modalités de collaboration**, y compris des modèles plus souples et informels.
2. **Supprimer toute obligation d'adopter l'une des structures mentionnées dans la loi.**

Art. 80 – Droit applicable

Contenu

- La loi sur les communes s'applique à titre supplétif aux collaborations intercommunales.

Critique

- **Juridiction cantonale imposée** : Cette disposition permet au canton d'appliquer des règles générales aux collaborations locales, limitant leur flexibilité.

Propositions

1. **Garantir que les collaborations puissent fixer leurs propres règles de fonctionnement**, sans ingérence systématique du canton.
2. **Restreindre l'application de la loi cantonale aux seules collaborations expressément volontaires.**

Art. 81-82 – Assemblées régionales

Contenu

- Le préfet peut convoquer des assemblées d'élus communaux sur des projets d'importance régionale.
- Ces assemblées doivent être consultées avant la création de nouvelles associations intercommunales.

Critique

- **Surveillance indirecte du canton** : Ces assemblées, sous l'autorité du préfet, servent à influencer les communes dans leurs décisions.
- **Risque de contournement des conseils communaux** : Ces assemblées pourraient prendre des décisions de fait sans l'accord des conseils communaux.

Propositions

1. **Garantir que ces assemblées n'aient qu'un rôle purement consultatif et ne puissent imposer aucune décision aux communes.**
2. **Exiger un vote des conseils communaux avant toute mise en œuvre d'une décision issue d'une assemblée régionale.**

Art. 83-85 – Pôle administratif de compétences et contrats de droit administratif

Contenu

- Les communes peuvent partager des services administratifs (greffe, bourse communale, etc.).
- Un contrat de droit administratif peut déléguer certaines tâches à une autre commune ou à une association intercommunale.

Critique

- **Risque de dépendance administrative** : Une petite commune pourrait perdre sa capacité de gestion au profit d'une entité intercommunale sur laquelle elle n'a que peu de contrôle.
- **Absence de garanties sur la souveraineté communale** : Ces contrats pourraient imposer des contraintes excessives aux communes partenaires.

Propositions

1. **Garantir aux communes membres la possibilité de se retirer librement d'une collaboration administrative, sans pénalités excessives.**
2. **Limiter les compétences transférées aux seules tâches explicitement approuvées par les citoyens de chaque commune concernée.**

Art. 86-102 – Associations de communes

Contenu

- Les communes peuvent se regrouper sous forme d'associations intercommunales avec un conseil intercommunal et un comité de direction.

Critique

- **Perte de souveraineté locale** : Une fois une tâche déléguée à une association intercommunale, la commune perd son contrôle direct sur celle-ci.
- **Bureaucratisation excessive** : L'obligation d'avoir des organes décisionnels distincts (conseil intercommunal, comité de direction) alourdit la gestion communale.

Propositions

1. **Garantir à chaque commune membre un droit de veto sur les décisions majeures de l'association intercommunale.**
2. **Permettre des formes de collaboration plus légères sans création d'organes bureaucratiques additionnels.**

Art. 103 – Sortie et dissolution des associations

Contenu

- Une commune peut se retirer d'une association de communes.
- L'association peut être dissoute si toutes les communes sauf une décident de se retirer.

Critique

- **Retrait trop compliqué** : Une commune souhaitant quitter une association peut être bloquée par des conditions trop contraignantes.
- **Risque de pression cantonale pour maintenir des associations en place**.

Pistes de solution

1. **Simplifier les conditions de retrait**, en permettant aux communes de quitter une association avec un préavis raisonnable.
2. **Empêcher l'État d'imposer le maintien d'une association contre la volonté de ses membres.**

Art. 105-111 – Sociétés régionales d'intérêt public

Contenu

- Les communes peuvent créer des sociétés d'intérêt public avec des partenaires privés.
- Le Conseil d'État doit approuver leurs statuts et leur gouvernance.

Critique

- **Privatisation des services publics** : Ces sociétés risquent de confier la gestion de services essentiels à des entreprises privées, échappant ainsi au contrôle démocratique.
- **Ingérence excessive du canton** : L'obligation d'obtenir l'aval du Conseil d'État pour leur création limite la liberté des communes.

Propositions

1. **Interdire que des tâches régaliennes communales soient confiées à ces sociétés d'intérêt public.**
2. **Garantir que ces sociétés restent sous contrôle démocratique, avec un droit de veto des communes membres.**

CHAPITRE VII : ASSOCIATIONS ET FONDATIONS DE DROIT PRIVE (Art. 112-113)

Art. 112 – Associations

Contenu

- Une commune peut fonder une association à but idéal en vertu des articles 60 et suivants du Code civil suisse.
- Elle peut également adhérer à une association existante.
- Chaque année, les comptes de l'association doivent être transmis à la municipalité.

Critique

- **Encadrement excessif des associations communales** : L'obligation de transmettre les comptes à la municipalité peut être perçue comme une ingérence dans la gestion des associations locales.
- **Risque d'un contrôle indirect de l'État** : En rendant les municipalités garantes du suivi financier des associations, l'État cantonal pourrait indirectement surveiller et influencer leur activité.
- **Atteinte au principe de liberté d'association** : Les associations de droit privé relèvent normalement d'une autonomie stricte et ne devraient pas être soumises à des contraintes étatiques.

Propositions

1. **Supprimer l'obligation systématique de transmettre les comptes** et la limiter aux cas où la commune finance directement l'association.
2. **Garantir que la commune ne puisse pas interférer dans la gestion d'une association indépendante**, sauf en cas de faute grave.
3. **Protéger la liberté d'association en précisant que l'État ne peut pas exiger de modifications statutaires ou financières des associations communales.**

Art. 113 – Fondations

Contenu

- Les communes peuvent créer des fondations de droit privé.
- Chaque année, les comptes de la fondation doivent être transmis à la municipalité.
- Cette obligation s'applique aussi aux fondations créées avec des tiers et auxquelles la commune participe financièrement.

Critique

- **Assimilation problématique entre les fondations publiques et privées** : Le texte ne distingue pas clairement les fondations communales à but public et celles relevant d'initiatives privées soutenues par la commune.
- **Surveillance excessive des fondations autonomes** : En imposant un contrôle systématique sur leurs comptes, l'État restreint leur indépendance.
- **Potentiel détournement du cadre juridique** : Cet article pourrait servir à justifier une ingérence cantonale sur des institutions locales qui devraient bénéficier d'une gouvernance indépendante.

Propositions

1. **Clarifier la distinction entre fondations communales et fondations privées soutenues par la commune** afin d'éviter une extension abusive du contrôle municipal.
2. **Limiter l'obligation de transmission des comptes aux seules fondations bénéficiant de financements publics directs.**
3. **Garantir une autonomie totale des fondations locales en interdisant toute ingérence du canton dans leur gestion.**

CHAPITRE VIII : DES FRACTIONS DE COMMUNES (Art. 114-116)

Art. 114 – Fractions de communes

Contenu

- Une fraction de commune est une personne morale de droit public et continue à faire partie de la commune à tous autres égards.
- Les organes de la fraction de commune sont un conseil de village ou un conseil administratif et un conseil exécutif.

Critique

- **Disparition progressive des fractions de communes** : L'article ne prévoit aucune mesure de protection pour ces entités locales souvent attachées à des traditions communautaires anciennes.
- **Centralisation rampante** : En ne leur accordant qu'une reconnaissance limitée, cet article prépare leur absorption complète par les communes-mères, contre la volonté des populations concernées.
- **Affaiblissement de la démocratie locale** : Les fractions de communes sont souvent des espaces d'exercice démocratique direct ; leur disparition fragilise la proximité entre élus et citoyens.

Propositions

1. **Garantir un cadre juridique stable aux fractions de communes**, leur permettant de continuer à fonctionner de manière autonome.
2. **Donner aux fractions de communes la possibilité de se doter de règlements propres**, indépendants des conseils communaux.
3. **Instaurer un droit de veto des fractions de communes contre toute décision de fusion ou d'absorption forcée.**

Art. 115 – Création et dissolution des fractions de communes

Contenu

- La création de nouvelles fractions de communes est interdite.
- La dissolution d'une fraction de commune est décidée par décret du Grand Conseil, après consultation de la commune et de la fraction concernée.

Critique

- **Suppression de facto des fractions de communes** : En interdisant leur création, l'État cantonal organise leur extinction à terme.
- **Dissolution décidée par le Grand Conseil** : Cette disposition retire aux fractions de communes toute possibilité de décider elles-mêmes de leur avenir.
- **Risque de dissolution forcée** : Même si une fraction s'oppose à sa suppression, le Grand Conseil peut l'imposer sans référendum local.

Propositions

1. **Autoriser la création de nouvelles fractions de communes si la population locale le décide par votation populaire.**
2. **Remplacer le décret du Grand Conseil par un référendum obligatoire au sein de la fraction de commune concernée avant toute dissolution.**
3. **Garantir des protections spécifiques aux fractions de communes pour éviter leur disparition progressive sous la pression administrative.**

Art. 116 – Règles diverses

Contenu

- Le corps électoral d'une fraction de commune est composé des citoyens domiciliés sur son territoire.
- Les agents publics des fractions de communes ne sont pas des agents de la commune.

Critique

- **Reconnaissance ambiguë des fractions de communes** : Cet article entérine leur existence tout en posant les bases de leur disparition future.
- **Incohérence dans le statut des agents publics** : Les employés des fractions de communes ne sont pas reconnus comme agents communaux, ce qui pourrait compliquer leur gestion administrative et financière.

Propositions

1. **Maintenir un statut clair et stable pour les agents des fractions de communes**, en leur garantissant les mêmes droits que les employés municipaux.
2. **Assurer une représentation politique spécifique des fractions de communes**, leur permettant de défendre leurs intérêts au sein des conseils communaux.
3. **Préserver la possibilité pour les fractions de communes de gérer leurs propres ressources et services.**
4. **Maintenir une diversité institutionnelle locale en permettant la création de nouvelles fractions de communes et en garantissant leur autonomie décisionnelle.**

CHAPITRE IX : SURVEILLANCE DE L'ÉTAT SUR LES COMMUNES (Art. 117 à 135)

Art. 117 – Pouvoir de surveillance

Contenu

- L'État veille à ce que les communes s'administrent de manière conforme à la loi.
- Il agit dans le respect du principe de subsidiarité et n'intervient qu'en dernier recours.

Critique

- **Subsidiarité ambiguë et à géométrie variable** : Bien que mentionnée, la subsidiarité n'est pas clairement définie et pourrait servir d'argument pour une ingérence constante.
- **Surveillance excessive et floue** : L'État se donne un droit de regard global sur la gestion communale, alors que l'autonomie devrait être le principe premier.

Propositions

1. **Définir clairement les limites de l'intervention de l'État**, en excluant toute surveillance préventive ou systématique.
2. **Inscrire dans la loi une présomption d'autonomie communale**, avec des critères stricts encadrant les cas d'intervention.

Art. 118 – Autorités de surveillance

Contenu

- Le Conseil d'État, le département chargé des communes, les préfets et d'autres autorités exercent la surveillance des communes.

Critique

- **Empilement administratif et dilution des responsabilités** : L'intervention de multiples organes renforce le poids bureaucratique et favorise les décisions arbitraires.
- **Absence de recours indépendant** : Une commune mise en cause ne dispose pas d'un contre-pouvoir neutre pour se défendre.

Propositions

1. **Clarifier les rôles respectifs des autorités de surveillance**, afin d'éviter les doublons et les contradictions.
2. **Créer une instance de médiation indépendante** entre l'État et les communes pour garantir l'équité des contrôles.

Art. 119 – Collaborations intercommunales et fractions de communes

Contenu

- La surveillance de l'État s'étend aux collaborations intercommunales et aux fractions de communes.

Critique

- **Contrôle abusif sur des structures autonomes** : Une intercommunalité, par nature, devrait fonctionner selon ses propres règles sans dépendre du bon vouloir du canton.
- **Ingérence renforcée sous couvert de coordination** : L'État peut ainsi s'inviter dans la gestion de structures locales, réduisant leur liberté d'action.

Propositions

1. **Garantir que les collaborations intercommunales et fractions de communes restent sous le contrôle des communes membres**, et non sous celui du canton.
2. **Restreindre la surveillance aux seuls cas de dysfonctionnements avérés.**

Art. 120 – Défaillance d'une commune

Contenu

- Si une commune ne parvient pas à remplir une tâche légale, le Conseil d'État peut lui imposer un contrat de droit administratif avec une autre commune ou l'obliger à adhérer à une collaboration intercommunale.

Critique

- **Arbitraire dans l'appréciation de la « défaillance »** : Aucun critère objectif n'est défini pour qualifier une commune de « défaillante », ce qui ouvre la voie à des abus.
- **Affaiblissement de la souveraineté locale** : L'État peut forcer une commune à déléguer des compétences sans tenir compte de la volonté de ses habitants.

Propositions

1. **Introduire un vote communal obligatoire avant toute imposition d'une collaboration forcée.**
2. **Instaurer une procédure contradictoire permettant aux communes de contester leur mise sous tutelle.**

Art. 121 – Intérêt régional prépondérant

Contenu

- Le Conseil d'État peut obliger une ou plusieurs communes à s'associer ou à quitter une association intercommunale si un « intérêt régional prépondérant » le justifie.

Critique

- **Concept vague et manipulable** : L'« intérêt régional prépondérant » n'est pas défini, laissant toute latitude au canton pour imposer sa volonté.
- **Menace sur l'indépendance des communes** : Certaines intercommunalités pourraient être démantelées ou remodelées sans consultation des communes concernées.

Propositions

1. **Préciser juridiquement la notion d' « intérêt régional prépondérant »**, en la limitant à des situations objectives et mesurables.
2. **Conditionner toute adhésion ou sortie forcée à un référendum communal.**

Art. 122 – Vacance de siège à la municipalité

Contenu

- Si une municipalité ne peut être constituée ou devient temporairement incomplète, le département repourvoit les sièges vacants.
- Le Conseil d'État peut, si nécessaire, mettre la commune sous régie.

Critique

- **Atteinte au suffrage universel** : Le département, organe administratif, se substitue aux électeurs pour repourvoir les sièges vacants.
- **Mise sous régie trop facilement activable** : Cette disposition donne au Conseil d'État un pouvoir discrétionnaire trop large pour prendre le contrôle d'une commune.

Propositions

1. **Privilégier des élections complémentaires avant toute nomination administrative** pour garantir la légitimité démocratique des élus.
2. **Limiter strictement les conditions permettant la mise sous régie**, en exigeant une décision parlementaire ou un référendum local.

Art. 124 – Bons offices des préfets

Contenu

- Les préfets aident à résoudre les conflits internes aux autorités communales en assistant aux séances municipales et communales.

Critique

- **Ingérence dans la démocratie locale** : Un préfet assistant aux séances des municipalités et conseils communaux peut influencer directement les décisions locales.
- **Risque de politisation de la médiation** : Si le préfet est perçu comme un représentant du canton plutôt que comme un arbitre neutre, il risque de biaiser la résolution des conflits.

Propositions

1. **Rendre la médiation des préfets facultative et conditionnée à une demande explicite des communes.**
2. **Garantir l'indépendance des préfets en interdisant toute intervention directive lors des séances communales.**

Art. 125 – Enquête administrative

Contenu

- Le préfet peut ouvrir une enquête sur le fonctionnement communal, de sa propre initiative ou sur ordre du Conseil d'État.
- Il peut demander tous documents aux autorités communales et recommander des mesures.

Critique

- **Procédure opaque et potentiellement arbitraire** : L'ouverture d'une enquête administrative ne nécessite aucun critère objectif ni validation démocratique.
- **Pouvoir contraignant du préfet sur les communes** : Les recommandations issues de ces enquêtes risquent de devenir des injonctions déguisées.

Propositions

1. **Imposer une procédure contradictoire permettant aux communes de contester une enquête administrative.**
2. **Exiger qu'une enquête soit validée par une instance indépendante avant d'être déclenchée.**

Art. 127-128 – Suspension et révocation des élus

Contenu

- Le Conseil d'État peut suspendre un élu ou soumettre sa révocation au vote populaire en cas de faute grave ou d'incapacité durable.

Critique

- **Pouvoir discrétionnaire du Conseil d'État** : La suspension peut être décidée sans passer par un tribunal, ouvrant la porte aux abus.
- **Recours au vote populaire seulement en deuxième instance** : Le Conseil d'État décide d'abord, puis seulement ensuite les citoyens sont consultés.

Propositions

1. **Exiger qu'une révocation ne puisse être décidée que par un vote populaire, sans intervention préalable du Conseil d'État.**
2. **Limiter la suspension à des cas judiciairement établis et non à des appréciations politiques.**

Art. 129-135 – Mise sous régie

Contenu

- Une commune peut être mise sous régie en cas de grave dysfonctionnement.
- Un conseil de régie nommé par le canton remplace la municipalité et le conseil communal.
- La régie peut prendre toutes les décisions municipales et financières, sans référendum possible.

Critique

- **Confiscation complète du pouvoir local** : La commune perd toute autonomie, et ses décisions sont confiées à un organe nommé par le canton.
- **Absence de consultation démocratique** : La mise sous régie n'est pas soumise à un vote local.
- **Suspension du droit de référendum** : Le conseil de régie peut prendre des mesures financières irréversibles, sans possibilité pour les citoyens de s'y opposer.

Propositions

1. **Exiger un référendum local avant toute mise sous régie.**
2. **Limiter les compétences du conseil de régie aux décisions courantes, sans pouvoir engager des dépenses lourdes ou modifier les finances de la commune.**
3. **Fixer une durée maximale stricte pour la mise sous régie et prévoir un retour progressif à la gestion démocratique.**

CHAPITRE X : FINANCES (Art. 136 à 173)

Art. 136 – Principes de la gestion financière

Contenu

- La municipalité assure la gestion financière de la commune.
- Elle doit respecter les principes de légalité, performance, équilibre financier et non-affectation des impôts généraux.

Critique

- **Encadrement strict de la gestion financière** : La référence aux principes d'« efficacité » et « d'efficience » impose une vision technocratique des finances communales, laissant peu de place aux choix politiques locaux.
- **Rigidité du principe d'équilibre financier** : Il ne tient pas compte des réalités économiques et des besoins d'investissement des communes.

Propositions

1. **Introduire des mécanismes permettant aux communes de justifier des écarts budgétaires pour des raisons stratégiques (ex : grands projets d'infrastructure).**
2. **Reconnaître le droit des communes à une certaine flexibilité budgétaire en cas de crise ou d'investissement structurant.**

Art. 137 – Définitions

Contenu

- Définit les notions de patrimoine administratif, patrimoine financier, dépense, recette, placement, dépenses liées et nouvelles, etc.

Critique

- **Rigidité des catégories financières** : La distinction entre patrimoine administratif et financier limite la possibilité pour les communes de mobiliser leurs ressources en fonction des besoins.

Propositions

1. **Permettre aux communes de requalifier certains éléments de leur patrimoine en fonction des évolutions locales.**
2. **Garantir une souplesse dans la gestion financière sans passer systématiquement par l'approbation du Conseil d'État.**

Art. 138 – Plan financier

Contenu

- Chaque municipalité doit établir un plan financier d'au moins cinq ans.
- Le Conseil d'État fixe les règles de présentation et de mise à jour.

Critique

- **Encadrement excessif du Conseil d'État** : Le canton impose des normes rigides qui brident l'initiative locale.
- **Dépendance des communes face à des règles uniformisées** : La diversité communale est ignorée au profit d'une gestion comptable standardisée.

Propositions

1. **Laisser aux communes la liberté d'adapter leur plan financier sans ingérence systématique du canton.**
2. **Limiter l'intervention du Conseil d'État aux cas de déséquilibres financiers avérés.**

Art. 139-140 – Principes et structure du budget

Contenu

- Le budget doit être voté avant le début de l'exercice.
- Le Conseil d'État fixe les règles applicables en cas de non-adoption du budget.

Critique

- **Pouvoir excessif du Conseil d'État en cas de blocage** : Il pourrait imposer un budget contre la volonté des élus locaux.
- **Manque de flexibilité pour adapter le budget en cours d'année.**

Propositions

1. **Prévoir une période transitoire permettant aux communes d'adopter un budget alternatif avant toute intervention du canton.**
2. **Garantir une consultation publique obligatoire avant toute modification imposée par le Conseil d'État.**

Art. 141 – Crédits budgétaires et crédits supplémentaires : généralités

Contenu

- Les crédits budgétaires sont votés dans le cadre du budget annuel.
- Si une charge nouvelle apparaît en cours d'année, un crédit supplémentaire doit être demandé avant d'engager la dépense.
- La municipalité peut exceptionnellement engager un crédit supplémentaire sans l'aval du conseil communal si l'événement est imprévisible et nécessite une action immédiate.

Critique

- **Contrôle rigide des finances communales** : L'obligation de demander systématiquement un crédit supplémentaire en cas de dépense imprévue limite la capacité de réaction des municipalités.
- **Encadrement excessif des dépenses exceptionnelles** : Même en cas d'urgence, la municipalité doit justifier après coup son engagement de crédit, ce qui peut ralentir l'action publique locale.
- **Expiration automatique des crédits** : Les crédits budgétaires et supplémentaires expirent à la fin de l'exercice, sans possibilité de report, ce qui rigidifie encore la gestion financière communale.

Propositions

1. **Introduire un seuil de tolérance permettant aux municipalités d'engager des dépenses imprévues sans formalités excessives, notamment pour des montants modérés.**
2. **Prévoir une procédure simplifiée pour les crédits supplémentaires liés à des événements d'intérêt général (catastrophe naturelle, urgence sociale, etc.).**
3. **Permettre, sous certaines conditions, le report des crédits non utilisés d'un exercice à l'autre, afin d'éviter le gaspillage administratif.**

Art. 142 – Crédits budgétaires et crédits supplémentaires : compétences

Contenu

- Le conseil communal adopte le budget et les crédits supplémentaires.
- La municipalité peut adopter certains crédits supplémentaires si ceux-ci concernent des dépenses dites « liées » ou s'ils respectent certaines conditions (plafond financier et compensation par une réduction équivalente d'un autre crédit).
- Obligation d'informer la commission chargée de l'examen des comptes et le conseil de tous les crédits supplémentaires engagés par la municipalité.

Critique

- **Marginalisation des municipalités dans la gestion budgétaire** : La municipalité doit obtenir l'aval du conseil communal pour presque toutes les décisions budgétaires, ce qui alourdit le processus et peut conduire à des blocages administratifs.
- **Flexibilité financière limitée** : La règle selon laquelle un crédit supplémentaire doit être compensé par une réduction d'un autre budget restreint la capacité d'adaptation des communes face aux imprévus.
- **Surveillance excessive par la commission des comptes** : La municipalité doit justifier systématiquement ses décisions financières, ce qui peut entraîner une bureaucratisation excessive et une défiance institutionnalisée.

Propositions

1. **Donner plus d'autonomie aux municipalités pour engager des crédits supplémentaires sans validation du conseil communal, dans une certaine limite de montants.**
2. **Supprimer l'obligation de compenser un crédit supplémentaire par une réduction équivalente, afin de permettre une plus grande marge de manœuvre budgétaire.**
3. **Réduire le contrôle administratif ex-post en limitant les obligations de reporting aux seuls cas où des dépassements budgétaires significatifs sont constatés.**

Art. 143 – Limites aux compétences déléguées

Contenu

- Le seuil de compétence financière de la municipalité pour engager des crédits supplémentaires ne peut pas dépasser 25% de la limite d'activation définie à l'article 146.
- Le règlement du conseil peut encore restreindre cette compétence en imposant un plafond annuel sur le montant total des crédits supplémentaires que la municipalité peut engager.
- Un seuil peut être fixé pour obliger la municipalité à communiquer systématiquement au conseil toute dépense excédant un certain montant.

Critique

- **Encadrement strict des dépenses communales** : La limitation du seuil de compétence de la municipalité à 25% de la limite d'activation empêche toute autonomie réelle dans la gestion des finances locales.
- **Marge de manœuvre budgétaire quasi inexistante** : Le conseil communal peut encore restreindre les compétences de la municipalité en imposant un plafond total sur les crédits supplémentaires, ce qui rend impossible toute adaptation aux besoins locaux en cours d'année.
- **Complexification du processus décisionnel** : L'obligation de communication systématique de certaines dépenses au conseil crée une lourdeur administrative, surtout pour les petites communes où les ressources en personnel sont limitées.

Propositions

1. **Augmenter le seuil de compétence financière des municipalités pour leur permettre une gestion plus autonome des crédits supplémentaires.**
2. **Empêcher les conseils communaux de fixer des plafonds trop restrictifs qui paralysent l'action municipale.**
3. **Assouplir l'obligation de communication en réservant cette exigence aux crédits supplémentaires dépassant un certain montant proportionnel au budget communal global.**

Art. 144 – Plan des investissements

Contenu

- Obligation pour la municipalité d'établir annuellement un plan des investissements sur cinq ans.
- Ce plan recense les crédits d'investissement votés et ceux à venir.
- Présenté au conseil communal mais non soumis au vote.

Critique

- **Planification rigide imposée** : L'exigence d'un plan quinquennal rigidifie la gestion locale et peut empêcher une adaptation rapide aux réalités économiques et aux besoins de la commune.
- **Déséquilibre dans la prise de décision** : Bien que présenté au conseil, le plan n'est pas soumis au vote, ce qui peut le rendre inconsistant par rapport aux décisions budgétaires prises ensuite.

Propositions

1. **Introduire un cadre plus flexible permettant aux communes d'adapter leur plan d'investissement en fonction des besoins réels.**
2. **Donner au conseil communal un droit d'amendement et de validation du plan d'investissement.**

Art. 145 – Crédits d'investissement et crédits additionnels

Contenu

- Définit les types de crédits d'investissement.
- Le Conseil d'État précise les modalités spécifiques à chaque type de crédit.
- Obligation d'informer immédiatement le conseil communal en cas de dépassement budgétaire.

Critique

- **Pouvoir excessif du Conseil d'État** : L'imposition de modalités spécifiques pour les crédits d'investissement prive les communes d'une gestion autonome.
- **Rigidité administrative** : Obligation d'informer le conseil pour tout dépassement budgétaire, sans marge de gestion pour les municipalités.

Propositions

1. **Laisser aux communes le choix des modalités spécifiques de leurs crédits d'investissement.**
2. **Introduire des seuils de tolérance pour éviter un alourdissement administratif en cas de petits dépassements.**

Art. 146 – Limite d'activation

Contenu

- Fixe un seuil financier au-delà duquel une dépense d'investissement doit être inscrite au bilan.
- Le Conseil d'État détermine des limites maximales en fonction de la taille des communes.

Critique

- **Centralisation du pouvoir de décision** : Le Conseil d'État impose des seuils uniformes, ignorant les spécificités locales.
- **Frein aux petits investissements** : Obligation d'inscription au bilan dès qu'un seuil est atteint, ce qui complique la gestion des projets de moindre envergure.

Propositions

1. **Laisser aux communes la liberté de fixer leur propre seuil d'activation, adapté à leur situation.**
2. **Introduire un mécanisme d'exemption pour les investissements mineurs qui ne nécessitent pas un traitement comptable complexe.**

Art. 147 – Principe général

Contenu

- La présentation des comptes doit refléter **l'état réel de la fortune, des finances et des revenus** de la commune.
- Certaines exceptions sont prévues par la loi et son règlement d'application.

Critique

- **Uniformisation comptable imposée** : L'État impose une structure standardisée qui ne tient pas compte des spécificités locales des communes.
- **Absence de souplesse** : L'exigence d'une correspondance stricte entre les comptes et la réalité financière peut poser un problème dans certaines situations.
- **Opacité des « exceptions » possibles** : Il n'est pas précisé quels cas permettent une dérogation, ce qui ouvre la porte à une application arbitraire par l'État.

Propositions

1. **Laisser aux communes une marge d'interprétation dans la présentation de leurs comptes, notamment pour les amortissements et la gestion du patrimoine.**
2. **Clarifier les exceptions prévues par la loi, afin d'éviter toute application arbitraire par le Conseil d'État.**
3. **Prévoir un mécanisme de consultation avec les communes pour adapter les règles comptables aux réalités locales.**

Art. 148 – Principes régissant la présentation des comptes

Contenu

- La présentation des comptes doit respecter les **principes du budget** et des **exigences spécifiques** telles que l'exactitude, la clarté, la prudence et la neutralité.

Critique

- **Rigidité des principes imposés** : L'obligation d'aligner les comptes sur le budget **empêche les communes d'adopter des stratégies de gestion plus souples**, notamment en matière d'investissement ou d'amortissement des dettes.
- **Primauté de la forme sur la gestion locale** : La prééminence du **"fond sur la forme"** peut mener à des décisions comptables qui ne reflètent pas les priorités politiques de la commune.
- **Absence de consultation des communes** : Ces principes sont imposés **sans concertation**, ce qui revient à **dépouiller les communes de leur souveraineté financière**.

Propositions

1. **Permettre aux communes d'adapter leur présentation comptable en fonction de leurs priorités budgétaires et de leurs choix politiques locaux.**
2. **Introduire un droit de consultation des communes avant toute modification des règles de présentation des comptes.**
3. **Prévoir des aménagements spécifiques pour les petites communes afin d'éviter une charge administrative excessive.**

Art. 149 – Règles de procédure, de structure et de contenu

Contenu

- Le Conseil d'État fixe **les règles de procédure, de structure et de contenu** des comptes annuels.
- Il peut **renvoyer un compte pour correction ou refuser son approbation**.

Critique

- **Centralisation excessive des règles comptables** : Le Conseil d'État **impose une uniformisation stricte**, sans laisser aux communes la possibilité d'adapter leur comptabilité.
- **Pouvoir d'ingérence du Conseil d'État** : Il peut **renvoyer ou refuser** les comptes communaux, ce qui revient à **un droit de veto sur la gestion financière locale**.
- **Absence de recours pour les communes** : Aucun mécanisme de contestation n'est prévu en cas de **conflit entre une commune et le canton** sur la structure des comptes.

Propositions

1. **Limiter le pouvoir du Conseil d'État en instaurant un mécanisme de recours pour les communes en cas de litige comptable.**
2. **Permettre aux communes d'avoir une certaine autonomie dans la structure de leurs comptes, notamment sur la présentation des investissements et de l'endettement.**
3. **Garantir que le refus des comptes communaux ne puisse être décidé qu'en cas de violation manifeste des principes légaux.**

Art. 150 – Référentiel comptable

Contenu

- Le Conseil d'État **fixe les principes et méthodes comptables** applicables aux communes.
- Il **impose l'utilisation du référentiel comptable harmonisé MCH2**.
- Le département édicte un **manuel comptable contraignant** pour les communes.

Critique

- **Ingérence administrative excessive** : Le département **édicte un manuel comptable contraignant**, ce qui impose une rigidité accrue et complexifie la gestion communale.
- **Charge bureaucratique disproportionnée** : Ce type de standardisation **favorise les grandes communes au détriment des petites**, qui n'ont pas les moyens d'adapter leur comptabilité à des normes rigides.

Propositions

1. **Introduire une consultation systématique des communes avant toute modification du référentiel comptable.**
2. **Supprimer l'obligation d'un manuel comptable unique et permettre aux communes d'adapter leurs pratiques comptables à leurs besoins locaux.**

Art. 151 – Révision des comptes annuels

Contenu

- Les comptes doivent être **révisés annuellement par un réviseur**.
- Le Conseil d'État **fixe les exigences** relatives au réviseur et les modalités de la révision.
- En cas de **violation grave**, le réviseur informe le département et le préfet.

Critique

- **Surveillance omniprésente** : Le réviseur est tenu de signaler toute violation au département et au préfet, ce qui peut **entraîner une mise sous tutelle abusive** des communes.

- **Absence d'un contrôle indépendant** : Toutes les décisions importantes reviennent au Conseil d'État, alors qu'un contrôle **par une instance indépendante** offrirait plus de garanties d'impartialité.

Propositions
1. **Créer un organe de surveillance indépendant pour éviter une mainmise du Conseil d'État sur les finances communales.**
2. **Limiter le pouvoir du réviseur en exigeant que toute alerte pour violation grave fasse l'objet d'une contre-expertise indépendante.**

Art. 152 – Responsable de la bourse communale

Contenu

- La personne responsable de la bourse communale est chargée de la tenue des comptes et de la gestion financière.
- Elle est nommée par la municipalité et placée sous sa responsabilité.
- Le Conseil d'État **précise les incompatibilités propres à cette fonction et impose des formations obligatoires**.

Critique

- **Ingérence du Conseil d'État dans la gestion communale** : Bien que nommé par la municipalité, le responsable de la bourse est soumis à des critères fixés par le Conseil d'État, ce qui réduit l'indépendance communale.
- **Formation imposée par le canton** : L'État se réserve le droit d'exiger des formations spécifiques, ce qui peut alourdir la charge des communes et restreindre le choix des responsables financiers.
- **Rigidité des incompatibilités** : Le texte ne précise pas les « incompatibilités » imposées par le Conseil d'État, ce qui ouvre la porte à des restrictions arbitraires.

Propositions
1. **Laisser aux communes la liberté de fixer les critères de nomination et les éventuelles incompatibilités** pour leur responsable financier.
2. **Supprimer l'obligation de formation imposée par le Conseil d'État**, en laissant aux communes le soin de déterminer les compétences requises.
3. **Garantir une transparence totale sur les incompatibilités fixées par le canton** et permettre aux communes de les contester si elles nuisent à leur autonomie.

Art. 153 – Tenue de la comptabilité

Contenu

- La comptabilité communale doit respecter des principes stricts d'exhaustivité, d'exactitude, de ponctualité et de traçabilité.
- Le Conseil d'État **édicte des règles précises** sur la gestion comptable interne (imputations, paiements, retraits, inventaires, archivage, etc.).

Critique

- **Uniformisation excessive des pratiques comptables** : L'État impose un cadre rigide qui ne tient pas compte des spécificités et des ressources disponibles dans chaque commune.
- **Perte d'autonomie financière** : En imposant ses propres règles sur la comptabilité, le Conseil d'État prive les communes de toute marge de manœuvre dans la gestion de leurs finances.
- **Charge administrative accrue** : Pour les petites communes, la lourdeur des exigences comptables peut devenir un frein à une gestion locale efficace.

Propositions

1. **Laisser aux communes une marge d'adaptation dans l'organisation de leur comptabilité** selon leur taille et leurs besoins.
2. **Supprimer l'obligation pour toutes les communes de suivre des règles comptables uniformisées** et permettre des ajustements locaux.
3. **Alléger les obligations administratives pour les petites communes**, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour suivre une réglementation aussi contraignante.

Art. 154 – Contrôle interne

Contenu

- La municipalité doit mettre en place un **système de contrôle interne**.
- Le Conseil d'État fixe **des prescriptions minimales** en la matière.

Critique

- **Perte de souveraineté communale** : L'obligation d'un contrôle interne conforme aux exigences de l'État transforme les communes en entités administratives dépendantes du canton.
- **Charge administrative supplémentaire** : Pour les petites municipalités, instaurer un contrôle interne complexe peut être coûteux et difficile à gérer.
- **Possibilité d'uniformisation forcée** : Le Conseil d'État peut imposer un cadre strict, sans tenir compte des spécificités locales.

Propositions

1. **Permettre aux communes de définir leur propre modèle de contrôle interne**, en fonction de leurs besoins et de leurs moyens.
2. **Réserver l'intervention du Conseil d'État aux cas de mauvaise gestion avérée**, plutôt que d'imposer des prescriptions rigides à toutes les communes.
3. **Alléger les obligations de contrôle pour les petites communes**, afin d'éviter une bureaucratisation inutile.

Art. 155 – Compétences du préfet

Contenu

- Le préfet surveille l'exactitude des budgets et comptes communaux.
- Il vérifie la mise en place d'un contrôle interne dans les communes.

Critique

- **Surveillance intrusive du préfet** : Cette disposition transforme le préfet en véritable commissaire aux comptes des communes, ce qui limite leur indépendance.
- **Absence de contre-pouvoir** : Aucune disposition ne permet aux communes de contester les décisions du préfet, ce qui ouvre la porte à des abus de pouvoir.

Propositions

1. **Limiter l'intervention du préfet aux seules situations où des anomalies comptables sont détectées.**
2. **Prévoir un mécanisme de recours permettant aux communes de contester une ingérence abusive du préfet.**

Art. 156 – Compétences du département

Contenu

- Le département surveille les finances communales et établit des statistiques financières.
- Il peut édicter des **directives comptables contraignantes**.

Critique

- **Perte de flexibilité financière pour les communes** : L'État impose ses propres règles sans prendre en compte les réalités locales.
- **Risque d'uniformisation excessive** : La gestion financière des communes est soumise aux directives d'un organe centralisé, ce qui limite leur capacité d'adaptation.

Propositions

1. **Permettre aux communes de définir elles-mêmes certaines règles de gestion financière, adaptées à leur taille et leur situation économique.**
2. **Restreindre la capacité du département à imposer des directives comptables contraignantes.**

Art. 157 – Intervention du département sur les comptes

Contenu

- Le département peut **ordonner des écritures de redressement** et imposer une révision des comptes par des experts indépendants.
- Les frais de l'expertise sont **à la charge de la commune**.

Critique

- **Sanction financière pour les communes** : Obliger une commune à financer une expertise indépendante imposée par l'État constitue une charge injuste.
- **Pouvoir discrétionnaire du département** : Il peut imposer des modifications comptables sans que la commune ait de recours clair.

Propositions

1. **Permettre aux communes de choisir elles-mêmes leurs experts indépendants**, plutôt que d'imposer une expertise décidée par l'État.
2. **Limiter la charge financière de ces expertises en partageant les coûts avec l'État si la demande provient du canton.**

Art. 158 – Communications obligatoires

Contenu

- La municipalité doit communiquer au département toutes les données financières utiles.
- Toute aliénation d'immeuble ou de droits immobiliers doit être signalée au préfet.

Critique

- **Surveillance étendue du canton** : L'État s'octroie un droit de regard sur les transactions immobilières communales, ce qui limite la souveraineté des municipalités.
- **Bureaucratisation excessive** : L'obligation de communication constante alourdit le fonctionnement des petites communes.

Propositions

1. **Limiter l'obligation de communication aux cas où une transaction affecte directement l'intérêt général du canton.**
2. **Réserver la transmission d'informations au préfet aux transactions supérieures à un certain montant.**

Art. 159 – Limitation du champ d'application

Contenu

- Les mécanismes de maîtrise des finances concernent **exclusivement les communes**.
- Les **associations de communes et autres collaborations intercommunales** en sont exclues.

Critique

- **Traitement différencié injustifié** : Pourquoi les communes sont-elles soumises à ces mécanismes contraignants alors que les associations intercommunales en sont exemptées ?
- **Risque de contournement** : En excluant les collaborations intercommunales, certaines communes pourraient être tentées de transférer des charges à ces structures pour échapper aux restrictions budgétaires.

Propositions

1. **Appliquer les mêmes règles aux associations intercommunales afin d'éviter toute distorsion financière entre structures.**
2. **Introduire un contrôle allégé pour les petites communes afin de ne pas leur imposer des contraintes excessives.**

Art. 160 – Amortissement du découvert du bilan

Contenu

- **Obligation d'amortir un découvert dans un délai de huit ans.**
- Possibilité d'évaluer les réserves latentes tous les cinq ans.

Critique

- **Rigidité excessive** : Un délai de huit ans peut être **trop court pour certaines communes** qui font face à des crises économiques ou des besoins d'investissement à long terme.
- **Absence de flexibilité** : Aucune disposition ne permet aux communes de **renégocier leurs échéances avec le canton en cas de difficultés exceptionnelles**.
- **Évaluation des réserves latentes trop espacée** : Un contrôle tous les cinq ans ne permet pas d'ajuster la stratégie budgétaire en fonction de l'évolution des finances communales.

Propositions

1. **Permettre aux communes de négocier un plan d'amortissement plus souple en cas de crise économique ou d'investissements structurants.**
2. **Réduire l'intervalle de réévaluation des réserves latentes à trois ans pour un meilleur suivi financier.**

Art. 161 – Plafond des emprunts

Contenu

- La municipalité doit **soumettre un préavis** pour fixer le plafond des emprunts au début de chaque législature.
- Le **conseil communal peut modifier ce plafond** en cours de législature.
- Le total des emprunts comprend **tous les engagements financiers**, y compris les cautionnements pondérés par leur risque d'activation.

Critique

- **Autonomie réduite** : L'obligation de fixer un plafond au début de la législature **impose une rigidité incompatible avec une gestion dynamique des finances communales**.
- **Calcul des engagements flou** : L'inclusion des cautionnements pondérés par leur risque d'activation **introduit une part d'arbitraire** dans l'évaluation des finances communales.
- Les règles internationales des finances publiques (IPSAS = International Public Sector Accounting Standards), reprises en Suisse par le MCH2 **excluent les cautionnements des calculs d'endettements.** Pourquoi le Canton de Vaud ferait une exception ?
- **Pas de distinction entre types d'emprunts** : Une dette destinée à financer un projet rentable (ex : infrastructures générant des revenus) est traitée de la même manière qu'une dette d'exploitation, ce qui **pénalise les communes investissant dans leur développement**.

Propositions

1. **Autoriser une révision semestrielle du plafond des emprunts pour permettre une meilleure adaptation aux réalités financières.**
2. **Distinguer les emprunts d'investissement des emprunts de fonctionnement afin de ne pas pénaliser les projets porteurs.**
3. **Clarifier la méthode de pondération des cautionnements pour éviter toute interprétation arbitraire.**

Art. 162 – Transparence des engagements en lien avec les associations de communes

Contenu

- **Obligation pour une commune** de mentionner sa quote-part aux emprunts des associations intercommunales lorsqu'elle fixe son plafond d'emprunt.
- **Obligation d'indiquer** la quote-part effective dans chaque modification du plafond d'emprunt.

Critique

- **Charge administrative accrue** : Ces obligations alourdissent la gestion des finances communales et rendent plus complexe l'évaluation budgétaire.
- **Surveillance indirecte des finances intercommunales** : Cette mesure permet au canton d'avoir **un contrôle indirect** sur les engagements des associations de communes.

Propositions

1. **Limiter cette obligation aux seules associations intercommunales qui ont un impact budgétaire significatif sur la commune (ex : au-delà d'un certain seuil d'engagements).**
2. **Alléger les exigences administratives en permettant aux communes de déclarer ces engagements uniquement lors du bilan annuel et non à chaque modification budgétaire.**

Art. 163 – Situations à surveiller

Contenu

- **La municipalité doit alerter le conseil communal** si certaines situations financières critiques apparaissent (ex : augmentation du découvert, taux d'endettement trop élevé, déficit structurel).

Critique

- **Autonomie financière limitée** : Le fait d'exiger un signalement **oblige les communes à justifier en permanence leur gestion**, même lorsqu'elles prennent des décisions adaptées à leur situation.
- **Manque de prise en compte des différences entre communes** : Les seuils définissant une "situation à surveiller" sont **uniformes** et ne tiennent pas compte des réalités locales (ex : certaines communes peuvent avoir un endettement structurellement plus élevé sans être en danger financier).

Propositions

1. **Introduire une analyse qualitative plutôt que seulement des seuils comptables rigides, pour mieux refléter la situation réelle de chaque commune.**
2. **Limiter ces obligations aux communes qui dépassent les seuils pendant plusieurs années consécutives et non ponctuellement.**

Art. 164 – Plan financier de redressement et mesures d'assainissement

Contenu

- Obligation pour une municipalité en difficulté **d'élaborer un plan de redressement**.
- Le plan doit être adopté par le conseil communal et **transmis au département cantonal**.
- Les mesures d'assainissement **adoptées par une majorité des trois-quarts du conseil** sont **soustraites au référendum facultatif**.

Critique

- **Restriction démocratique grave** : **Exempter du référendum des mesures d'assainissement budgétaire** revient à **confisquer le droit des citoyens** de s'exprimer sur des décisions ayant un impact direct sur leur commune.
- **Perte d'indépendance financière** : Le fait que le plan doive être **validé par le canton** transforme les municipalités en simples exécutantes des directives étatiques.
- **Rigidité du processus** : Une commune peut être contrainte de prendre des mesures d'austérité, même lorsque des alternatives existent (ex : augmentation progressive des revenus plutôt que coupes budgétaires immédiates).

Propositions

1. **Maintenir le droit de référendum sur les mesures d'assainissement budgétaire**, afin de préserver un contrôle démocratique local.
2. **Introduire un mécanisme de négociation entre le canton et la commune** pour permettre des solutions adaptées et éviter des coupes budgétaires excessives.
3. **Permettre aux communes de proposer des alternatives au plan d'assainissement imposé par le canton**, afin de préserver une gestion financière locale flexible.

Art. 165 – Motifs de mise sous contrôle

Contenu

- Le **Conseil d'État peut placer sous contrôle une commune** qui se trouve ou **risque de se trouver** en situation d'incapacité financière durable.
- Une **mise sous contrôle peut aussi être décidée si une mise sous régie n'est pas justifiée**.
- Une commune est automatiquement mise sous contrôle si elle **ne présente pas un plan financier de redressement ou ne respecte pas les mesures imposées**.
- Le Conseil d'État informe **le Grand Conseil** de la mise sous contrôle.

Critique

- **Critères flous et arbitraires** : L'expression « risque de se trouver » ouvre la porte à des décisions **préventives et subjectives**, laissant **une grande marge d'appréciation au Conseil d'État**.

- **Perte d'autonomie radicale** : Une commune en difficulté **n'a plus la possibilité de chercher ses propres solutions** et se retrouve directement sous surveillance.
- **Aucune alternative au redressement imposé** : Il n'existe **pas de procédure de concertation** permettant à une commune de proposer un plan alternatif.

Propositions

1. **Limiter la mise sous contrôle aux cas d'incapacité avérée** et supprimer la notion de « risque de se trouver » en difficulté.
2. **Instaurer un droit de recours** permettant aux communes de contester la mise sous contrôle avant son application.
3. **Privilégier un accompagnement financier avant toute décision de mise sous tutelle.**

Art. 166 – Commission de contrôle et commissaire

Contenu

- Une commune mise sous contrôle **est soumise à la surveillance d'une commission de contrôle** (3 à 5 membres) ou d'un commissaire unique.
- **Le Conseil d'État nomme et peut relever de leurs fonctions** les membres de cette commission.
- **Les frais de la commission sont à la charge de la commune**, sauf exception.

Critique

- **Désignation centralisée** : Tous les membres de la commission sont **nommés par le Conseil d'État**, sans participation des élus locaux.
- **Charge financière pour la commune** : **Même en grande difficulté financière, la commune doit supporter les coûts de sa propre mise sous tutelle**, ce qui aggrave sa situation.
- **Absence de représentation locale** : Aucun mécanisme ne prévoit **une représentation communale** dans cette commission.

Propositions

1. **Permettre aux communes de proposer des membres pour la commission de contrôle.**
2. **Partager les coûts de la commission entre l'État et la commune** pour éviter d'aggraver les difficultés financières locales.
3. **Limiter le pouvoir du Conseil d'État en instaurant un contrôle parlementaire sur la nomination de la commission.**

Art. 167 – Rôle de la commission de contrôle

Contenu

- La commission dispose **d'un droit illimité d'investigation** sur toutes les affaires communales.
- **Secret fiscal et secret de fonction levés** : la commission a **accès à toutes les données** sans restriction.
- La commission peut **proposer des mesures d'austérité** (compression des dépenses, augmentation des recettes).

Critique

- **Atteinte à la souveraineté communale** : Une commission nommée par le Conseil d'État **peut s'immiscer dans toutes les décisions locales** sans contrôle démocratique.
- **Levée abusive des secrets fiscaux et fonctionnels** : L'accès **illimité aux données communales** peut poser un problème de protection des informations locales sensibles.
- **Orientation austéritaire imposée** : La commission **ne prend pas en compte des alternatives économiques et politiques** et impose des mesures strictement comptables.

Propositions

1. **Limiter les pouvoirs d'investigation de la commission** en prévoyant un contrôle externe sur l'accès aux données sensibles.
2. **Donner aux communes la possibilité de proposer leurs propres solutions financières** avant toute mesure d'austérité.
3. **Prévoir un recours contre les décisions de la commission pour éviter des abus de pouvoir.**

Art. 168 – Contrôle du département sur la commission

Contenu

- Le **département cantonal contrôle** l'activité de la commission et **peut lui donner des orientations**.

Critique

- **Supervision étatique omniprésente** : Ce dispositif empêche **toute autonomie** dans la gestion de la crise financière communale.
- **Aucune marge de manœuvre locale** : La commune **n'a aucun rôle** dans la supervision de la commission qui la contrôle.

Propositions

1. **Prévoir un organe indépendant pour surveiller la commission et garantir son impartialité.**
2. **Introduire un mécanisme de consultation avec la commune pour lui permettre d'interagir avec la commission.**

Art. 169 et 170 – Traitement des propositions de la commission

Contenu

- Les **propositions de la commission sont transmises aux autorités communales** qui doivent les traiter dans un délai imposé.
- La **municipalité dispose de 20 jours pour se prononcer** sur les propositions qui la concernent.

Critique

- **Délais trop courts** : Imposer une réponse en 20 jours ne permet pas à une commune de **réfléchir sereinement à des alternatives viables**.
- **Imposition indirecte de décisions** : Si la municipalité refuse les mesures proposées, elle doit en justifier les raisons auprès du canton, **ce qui la place sous pression politique et administrative**.

Propositions

1. **Allonger le délai de réponse de la municipalité à 45 jours minimum** pour garantir une décision éclairée.
2. **Donner à la commune un véritable droit d'amendement sur les propositions de la commission.**

Art. 171 – Rejet d'une proposition par la commune

Contenu

- Une commune peut **refuser une proposition de la commission**, mais elle doit transmettre une contre-proposition au département cantonal.
- **Le département tranche rapidement** en cas de désaccord.

Critique

- **Contrôle absolu du département** : La commune **peut refuser une mesure, mais c'est finalement le canton qui décide**, réduisant le refus à une formalité.
- **Absence de recours** : Une commune qui conteste une décision **n'a aucun moyen juridique pour la contester.**

Propositions

1. **Introduire un recours auprès d'un organe indépendant** en cas de désaccord sur une proposition.
2. **Exiger que le département tienne compte des propositions alternatives des communes avant de trancher.**

Art. 172 – Opposition de la commission aux décisions communales

Contenu

- **La commission peut s'opposer** aux décisions des autorités communales si elle les juge contraires aux intérêts financiers de la commune.
- L'opposition a **un effet suspensif immédiat**.

Critique

- **Pouvoir excessif de la commission** : Une commune **élue démocratiquement peut voir ses décisions suspendues par une commission non élue**.
- **Paralysie décisionnelle** : Une commune sous contrôle risque de **se retrouver dans l'incapacité de gouverner** si toutes ses décisions sont contestées.

Propositions

1. **Supprimer l'effet suspensif automatique** et imposer un délai d'examen avant toute suspension.
2. **Limiter le champ d'application de cette opposition aux seules décisions manifestement illégales ou gravement préjudiciables.**

Art. 173 – Levée du contrôle

Contenu

- La mise sous contrôle est levée **lorsque le Conseil d'État le juge nécessaire**.
- Le **Grand Conseil est informé** de cette levée.

Critique

- **Absence de critères objectifs pour la levée du contrôle** : Une commune peut **rester sous tutelle de manière arbitraire** sans possibilité d'exiger sa libération.
- **Dépendance au bon vouloir du Conseil d'État** : Aucune disposition ne prévoit une levée automatique du contrôle si les finances sont assainies.

Propositions

1. **Fixer des critères clairs pour la levée du contrôle** (ex : retour à un équilibre budgétaire défini).
2. **Prévoir un délai maximal de mise sous contrôle** pour éviter les abus de pouvoir.

En parcourant ce *Complément au questionnaire de la consultation de l'avant-projet de loi sur les communes*, on mesure à quel point l'équilibre entre la nécessaire organisation et la précieuse liberté communale se révèle délicat. En analysant chaque article, on ne nie pas la légitimité d'une modernisation administrative ; mais on peut s'inquiéter cependant du risque de voir se diluer cette proximité et cette spontanéité démocratique qui font la force des collectivités locales depuis des siècles.

D'abord, la centralisation implicite : plusieurs dispositions peuvent conduire à une concentration des pouvoirs dans les mains de la municipalité, voire du syndic, sans mentionner clairement l'existence d'un rôle autonome pour ce dernier. Or, l'équilibre institutionnel repose sur la reconnaissance mutuelle des compétences : un conseil délibérant libre de ses motions, une municipalité exécutive, et un syndic dont la position symbolique ne doit pas s'évanouir dans une organisation trop rigide. La critique dominante ici est celle d'une recentralisation qui éloignerait l'échelon communal de son esprit historique : la coresponsabilité, la collégialité et la confiance directe des administrés.

Ensuite, l'encadrement administratif et comptable : l'avant-projet, dans un souci louable de transparence et de régularité, multiplie les procédures, les contrôles et les règles de fonctionnement. Il faut saluer la volonté de sécuriser la gestion financière, de clarifier les incompatibilités ou de garantir la publicité des actes. Mais lorsque la norme se fait trop dense, le risque est de déposséder des élus bénévoles ou de petites communes, contraintes de se conformer à un arsenal juridique trop lourd. Le danger, alors, est une uniformisation qui ne tient pas compte de la diversité géographique, démographique et historique de nos territoires.

Vient enfin la question de la surveillance et de l'autonomie locale. Le texte donne au canton un pouvoir parfois élargi pour interférer dans les décisions, voire imposer des mises sous régie ou des formes de tutelle. Quiconque a vécu au plus près de la vie communale sait pourtant que ce sont souvent la souplesse et l'inventivité qui permettent de sortir d'une impasse. Une surveillance excessive, fût-elle animée de bonnes intentions, peut engendrer une forme de dépendance, voire de méfiance généralisée, néfaste à la mobilisation civique. Il ne s'agit pas de nier la nécessité de veiller à la bonne gestion ou de corriger rapidement des abus ; il s'agit plutôt de respecter la culture de proximité et d'autorégulation qui fait vibrer les assemblées locales.

Ces divers points critiques – figuration du syndic, multiplicité des contrôles, encadrement des finances, délégations imposées, collaborations forcées – se concentrent autour d'une même problématique : comment conjuguer la clarté d'une loi modernisatrice avec la liberté d'agir dont chaque commune a besoin pour administrer son territoire ? La force du *Complément au questionnaire* est de proposer, pour chaque article, un éventail de solutions : conserver un rôle clairement identifié pour le syndic, réintroduire des contre-pouvoirs en faveur du conseil, maintenir ou réhabiliter des pratiques démocratiques telles que le référendum ou la

consultation populaire, et admettre que certains modèles organisationnels conviennent mieux à une grande ville qu'à un village de montagne.

La conclusion s'impose d'elle-même : la vigueur de nos institutions repose en premier lieu sur l'engagement vivant de la commune, là où se forme la conscience politique des citoyens. Veiller à une saine gestion, prévenir les dérives, assurer la transparence : oui, sans réserve. Mais n'oublions jamais que l'essence de la démocratie locale réside dans cette relation de confiance et de proximité entre l'habitant et ses élus. Lorsque la loi prétend trop encadrer, elle risque de décourager cette flamme, ce dévouement désintéressé qui fait la force des meilleurs mandats locaux.

Puissent donc les rédacteurs du futur texte s'inspirer de ces critiques et de ces propositions : c'est en écoutant attentivement les retours, en ajustant la centralisation pour qu'elle demeure raisonnable, en permettant aux communes de retrouver leur marge de manœuvre, qu'on préservera ce bel héritage local. Finalement, c'est bien dans les libertés concrètes, dans les débats communaux, dans l'enthousiasme de quelques citoyens unis pour faire avancer leur village ou leur cité, que se déploie l'âme d'un peuple. Et c'est à cet échelon, le plus proche du quotidien, que la démocratie conserve sa vigueur et sa sincérité.