

CONSEIL INTERCOMMUNAL

Rapport de la commission chargée d'étudier la prise en considération de la motion de M. Héraclès Dellas intitulée « Proposition de modifications des statuts de l'ASR ».

Au Conseil intercommunal Sécurité Riviera,

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,

La commission chargée d'examiner l'objet cité en titre s'est réunie le mardi 27 février 2024.
Elle était composée des neuf membres suivants :

Vevey	Yvan Cornu (président et rapporteur)
Vevey	Muriel Higy-Schmidt
La Tour-de-Peilz	Héraclès Dellas
Montreux	Yanick Hess
Montreux	Bernard Tschopp
Amont (Blonay-Saint-Légier)	Michèle Perrelet
Amont (Corseaux)	Corinne Borloz
Amont (Corsier)	Nicolas Luyet
Amont (Veytaux)	Alexandre Koschevnikov

Également présents :

Président du CODIR :	Bernard Degex
Directeur de l'ASR :	Frédéric Pilloud

PREAMBULE

Selon l'art. 40, al. 1 des statuts de l'ASR, ces derniers peuvent être modifiés par décision du Conseil intercommunal (CI). Cette disposition s'applique aux deux propositions suivantes de la motion Dellas :

- Intégrer une commission des finances.
- Limiter la durée de la présidence du Comité de direction (CODIR) à une législature (présidence tournante).

L'al. 2 de cet art. 40 spécifie toutefois que la modification de certains articles est soumise à l'approbation des Conseils communaux des communes membres de l'association ; et que la décision doit être prise à l'unanimité des communes. C'est le cas pour la proposition suivante de la motion Dellas :

- Modifier la répartition des charges entre les communes (art. 34 des statuts).

Cette application de l'art. 40 des statuts de l'ASR a été validée par la direction des affaires communales et droits politiques du Canton de Vaud.

Notre commission a décidé d'examiner séparément chacune de ces propositions.

1) INTEGRER UNE COMMISSION DES FINANCES

Le CI est libre de ne disposer que d'une seule commission de gestion ou d'instituer deux commissions ; une commission de gestion et une commission des finances.¹

Actuellement, selon l'art. 25 des statuts et l'art. 54 du règlement du CI, la commission de gestion examine le budget, les comptes et la gestion. Elle est composée d'un·e représentant·e et d'un·e suppléant·e par commune membre (soit 9 titulaires et 9 suppléant·es). La commission de gestion n'a pas de pouvoir décisionnel, elle rapporte et préavise à l'attention du CI.

POSITION DU MOTIONNAIRE :

Le motionnaire relève la différence entre une commission de gestion qui examine la gestion et les comptes de l'année écoulée (contrôle a posteriori) ; et une commission des finances dont l'examen et la surveillance portent sur des éléments à venir, soit le budget, les demandes de crédit, les autorisations d'emprunt, etc.

Il souligne l'importance qu'il y aura de suivre attentivement les engagements financiers très importants que prendra l'ASR pour son projet de maison de la sécurité. Il souhaite qu'une commission distincte donne son avis et se prononce sur d'éventuels dépassements budgétaires ou sur des crédits additionnels.

Selon le motionnaire, il s'agit de mettre en place une surveillance plus efficace et transparente, même s'il ne relève aucun manquement de la part de l'actuelle commission de gestion dans l'exercice de son mandat.

Les points proposés à l'art. 26 nouveau « commission des finances » sont repris d'un règlement standard, ils pourront être précisés ou améliorés si la proposition est prise en considération par le CI.

POSITION DU CODIR ET DE LA DIRECTION D'ASR :

La décision d'instituer une commission des finances appartient au CI. Le CODIR souligne qu'il pourrait s'avérer compliqué de trouver suffisamment de membres au sein de deux commissions de surveillance, en particulier pour les petites communes qui ont peu de membres au sein du CI.

DISCUSSION GENERALE

Résumé des prises de position :

- Une commission des finances pourrait apporter des compétences supplémentaires et une surveillance particulière sur tous les aspects financiers. La commission des finances vérifierait si l'ASR a les moyens pour réaliser ses projets d'investissement.

Cependant :

- Le mandat actuel de la commission de gestion permet déjà le contrôle de la gestion et des comptes annuels de l'ASR, ainsi que l'analyse du budget. Le CODIR apporte régulièrement un éclairage sur des sujets spécifiques à la commission de gestion, de manière spontanée ou à la demande de cette dernière.

L'examen des demandes d'emprunt et de financement, dans les limites du plafond d'endettement, n'est effectivement pas formellement mentionné. Toutefois, la commission de gestion pourrait également être appelée à donner un avis sur la portée financière de préavis d'investissement.²

La commission de gestion actuelle passe environ deux-tiers de son temps à l'examen du budget et des comptes (ce qui va être dépensé et ce qui a été dépensé), contre un tiers à l'analyse du rapport de gestion (regard plus global sur le fonctionnement de l'ASR).

¹ Pour les associations de communes telles que l'ASR, la loi sur les communes (LC) stipule, à son art. 116, al. 1, que la commission de gestion est un organe de l'association, il n'est pas fait mention d'une commission des finances. Concernant le fonctionnement des Conseils communaux, la LC à son art. 40f prévoit la constitution de deux commissions de surveillance, mais précise que ces commissions peuvent être regroupées en une seule commission (commission de gestion-finances).

² La commission a d'ailleurs examiné la demande de crédit d'investissement de 952'000.- frs pour la réalisation du plan d'affectation et du plan d'architecture pour la réalisation d'une maison de la sécurité.

- La commission consultative sur le projet de construction de la maison de la sécurité pourra exercer un suivi spécifique sur les investissements et les emprunts liés à ce projet particulier.
- Dans les communes, la commission de gestion visite de très nombreux services ; celle de l'ASR est libre d'intensifier son contrôle sur la gestion de l'association et de ses services.

Au niveau communal, il existe souvent des réunions entre la commission de gestion et celle des finances afin d'avoir des informations utiles à la surveillance et de procéder à des échanges de vues. La commission de gestion peut demander la collaboration de la commission des finances pour le contrôle des comptes. De petites et moyennes communes ont déjà décidé de regrouper les deux commissions dans une seule commission de gestion-finances (COGEFIN).

- Il est souvent stipulé qu'aucun membre de la commission de gestion ne peut faire partie de la commission des finances. À l'ASR, la séparation des compétences ne serait pas atteinte si des communes sont contraintes de nommer les mêmes personnes dans les deux commissions.

Le rôle des suppléant-es au sein de la commission de gestion pourrait être élargi et ne pas se limiter à remplacer l'absence d'un-e membre. Une COGEFIN pourrait aussi organiser ses travaux en sous-commissions.

Dans la mesure du possible, des spécialistes des questions financières devraient siéger au sein d'une COGEFIN élargie.

- Il s'avère déjà difficile de trouver des dates de séances qui conviennent aux membres de la commission de gestion, aux représentant-es du CODIR et des services de l'ASR. Il pourrait y avoir des conflits de dates entre les deux commissions de surveillance.
- A l'art. 25 des statuts de l'ASR, de même qu'à l'art. 54 du règlement du CI, les compétences de la commission de gestion pourraient être définies d'une manière plus précise et étendue.

PROPOSITION ALTERNATIVE :

A l'issue des discussions, la proposition Dellas « intégrer une commission des finances » et opposée à la proposition suivante « renforcer et élargir la surveillance exercée par la commission de gestion ».

Par 5 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions, la commission choisit la nouvelle proposition.

VOTE DE RECOMMANDATION

Vote sur la proposition de « renforcer et élargir la surveillance exercée par la commission de gestion ».

Par 7 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention, la commission recommande de prendre en considération cette proposition.

2) LIMITER LA DUREE DE LA PRESIDENCE DU COMITE DE DIRECTION (CODIR) A UNE LEGISLATURE (PRESIDENCE TOURNANTE)

L'art. 18 des statuts de l'ASR stipule à la lettre a) que le CI élit les membres du CODIR, ainsi que son président.

Le CI a adopté le préavis 6/2021 qui fixait un taux de rétribution pour la présente législature 2021-2026, de 27% pour la présidence du CODIR. Il était notamment indiqué que la vice-présidence a été valorisée à 20%, ceci afin de favoriser une meilleure répartition de certaines tâches et de se prémunir d'une rupture en cas de crise.

La fonction présidentielle représente un investissement important dans les dossiers et les projets, mais il s'agit également d'une fonction de représentation dans divers organes au niveau cantonal. Outre les séances du CODIR, la présidence participe à des séances avec les services de l'ASR.

Le président actuel du CODIR effectue sa deuxième législature dans cette fonction.

POSITION DU MOTIONNAIRE :

Le motionnaire propose un renouvellement à la présidence du CODIR après chaque législature. Il estime qu'une rotation à la présidence est nécessaire pour que de nouvelles personnes puissent apporter un dynamisme nouveau et des idées innovantes.

Il considère que présider le CODIR doit être un honneur pour la personne qui assume cette fonction. La connaissance des dossiers ne doit pas être l'exclusivité de la seule présidence.

DISCUSSION GENERALE

Résumé des prises de position :

- Il faut donner à la présidence le temps nécessaire à la préparation et la mise en œuvre des projets d'envergure. Les dossiers doivent être connus et maîtrisés sur le bout des doigts. Il est mis en avant l'importance de la continuité et de l'expérience. Il y a un risque de démotivation si la présidence ne peut durer qu'une seule législature.
- Pourquoi s'interdire de réélire une personne à la présidence après une législature, si elle est compétente et unanimement soutenue par les autres membres du CODIR et qu'elle souhaite continuer dans cette fonction avec savoir-faire et motivation ?
- La possibilité d'une dérogation pourrait alléger cette règle de limitation de la durée du mandat ; à peine la règle exprimée qu'on pense déjà à y déroger...
- L'obligation d'élire une nouvelle personne à la présidence ne garantit pas qu'elle soit nécessairement meilleure que la précédente.
- Probablement que peu de membres au sein du CODIR sont prêt-es à assumer la présidence, en raison de leur manque de disponibilité notamment. Forcer ainsi le changement pourrait créer de sérieux problèmes.
- Il convient de respecter le fait que le CODIR s'organise lui-même pour exercer au mieux ses attributions (art. 24 des statuts). Ajouter cette clause dans les statuts signifierait que la situation actuelle dysfonctionne. En cas de difficultés, le CI a le pouvoir de ne pas réélire cette personne à la présidence. Le CODIR lui-même saurait certainement ne pas représenter quelqu'un qui cause des problèmes.

Il est toutefois recommandé que le CODIR applique des principes de bonne gouvernance tels que la transparence, l'adaptabilité, le partage des informations, la délégation de responsabilités, etc. : la présidence ne doit pas assumer toute la charge ; le travail en sous-commissions ou délégations est préconisé.

PROPOSITION ALTERNATIVE :

Considérant que la limitation à une seule législature est trop courte, il est soumis la proposition suivante : « limiter la durée de la présidence du CODIR à deux législatures » ; elle est opposée à la proposition Dellas de « limiter la durée de la présidence du CODIR à une législature ».

Par 5 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions, la commission choisit la nouvelle proposition.

VOTE DE RECOMMANDATION

Vote sur la proposition de « limiter la durée de la présidence du CODIR à deux législatures ».

Par 5 voix contre et 4 voix pour, la commission recommande de ne pas prendre en considération cette proposition.
--

3) MODIFIER LA REPARTITION DES CHARGES ENTRE LES COMMUNES (ART. 34 DES STATUTS)

Rappel : une modification de la répartition des charges doit être soumise à l'approbation unanime des Conseils communaux des communes concernées.

POSITION DU MOTIONNAIRE :

Le motionnaire propose, à l'art. 34 des statuts, de :

- retirer les coefficients de pondération et de baser la répartition uniquement sur le nombre d'habitant-es par commune ;
- imputer les charges relatives aux différentes manifestations individuellement à chaque commune concernée ;
- imputer les charges en lien avec les interventions (infractions) individuellement à chaque commune concernée.

Il estime qu'il s'agit de la répartition des charges la plus simple et la plus équitable. Le nombre d'habitant-es dans une commune détermine le nombre de prestations fournies par l'ASR.

Avec les chiffres en sa possession, le motionnaire n'est pas en mesure de faire une projection sur les contributions de chaque commune relativement aux modifications qu'il propose.

POSITION DU CODIR

Les travaux sur une nouvelle clé de répartition ont commencé en avril 2019, suite à une demande des deux communes de Blonay et St-Légier La Chiésaz qui envisageaient une fusion et qui s'inquiétaient de voir leur contribution à l'ASR exploser, en raison du passage de leur future commune à plus de 12'000 habitant-es (coefficient 6).

Le CODIR s'était alors engagé à revoir la répartition des charges et avait donné mandat à l'IDEHAP³ d'étudier un nouveau mode de calcul. À l'occasion d'un forum des Municipalités, le Prof. Soguel, spécialiste en finances publiques, avait présenté le résultat de ses réflexions. Les oppositions se sont manifestées au moment de calculer les incidences financières de ce modèle, car certaines communes subissaient des augmentations massives.

Il s'en est suivi 23 types de simulations différentes qui figurent dans un document de synthèse. Début 2024, un modèle de répartition des charges a finalement été accepté par l'ensemble des membres du CODIR.

Un préavis est en cours d'élaboration avec les modifications de six articles des statuts qui doivent être soumis à l'approbation des Conseils communaux des communes membres de l'association⁴ ;

- ✓ ce préavis sera validé par le CODIR dans sa séance du 21 mars 2024 ;
- ✓ cette nouvelle clé de répartition et les cinq autres modifications seront présentées le 27 mars 2024 à l'ensemble des Municipalités concernées ;
- ✓ dans un délai de 3 semaines, les Municipalités devront confirmer leur approbation ;
- ✓ en cas d'approbation unanime, ce préavis pourra être présenté au Conseil intercommunal (CI) dans sa séance du 25 avril 2024 ;
- ✓ le préavis sera ensuite envoyé pour consultation à tous les Conseils communaux qui nommeront chacun une commission pour examiner les modifications proposées et prendre position, avec la possibilité de proposer des amendements ; il conviendra alors d'éliminer les divergences et de proposer un texte identique ayant obtenu l'accord de toutes les communes ;
- ✓ finalement, la révision statutaire sera soumise à l'approbation de chaque Conseil communal qui ne peut plus amender le texte, mais uniquement accepter ou refuser les modifications des statuts.

Le processus va s'échelonner sur plusieurs mois, jusqu'à la fin de l'année 2024 au moins.

³ IDEHAP : Institut de hautes études en administration publique

⁴ Procédure dite qualifiée : https://publication.vd.ch/fileadmin/pub/dgaic/Aide-memoire/Autorites/Documents/Association_inteercommunale_Procedure_modification_des_statuts.pdf

Le préavis proposera notamment de modifier les articles suivants des statuts, à savoir ceux qui doivent passer devant tous les Conseils communaux des communes membres :

- Les communes membres – à la suite de la fusion de Blonay et St-Légier (art. 4)
- L'élévation du plafond des emprunts d'investissement de l'association (art. 27)
- Le fait que l'ASR peut être propriétaire de biens immobiliers en relation avec ses buts et ses tâches, en assumant les charges d'investissement (art. 28)
- La répartition des charges entre les communes (art. 34)
- Les règles de représentation des communes au sein du CI et du CODIR - compositions (art. 10 et art. 19)

DISCUSSION GENERALE

La motion pourrait obliger le CODIR à aboutir rapidement à une nouvelle clé de répartition, mais sous cette forme, la proposition Dellas ne fera certainement pas l'unanimité des communes. De plus, elle arrive au moment où une proposition consensuelle vient d'être trouvée au sein du CODIR. Il est confirmé que le projet de modification des statuts sera présenté au CI lors de sa prochaine séance du 25 avril 2024.

Résumé des prises de position :

- La commission de gestion avait dûment été informée du processus de modification des statuts. La proposition Dellas est déposée au mauvais moment, il est proposé au motionnaire de retirer son texte et d'attendre la proposition du CODIR le 25 avril 2024.

Cependant :

- Le motionnaire préfère attendre de prendre connaissance de ce projet de nouvelle clé de répartition avant d'éventuellement retirer sa proposition.

VOTE DE RECOMMANDATION

Vote sur la proposition de « modifier la répartition des charges entre les communes (art. 34 des statuts) » : supprimer le coefficient de pondération ; répartir les charges par rapport au nombre d'habitant·es par commune ; imputer les charges relatives en lien avec la Police (Manifestation, intervention suite infractions) et CSU aux communes.

Par 8 voix contre et 1 voix pour, la commission recommande de ne pas prendre en considération cette proposition.

4) RECOMMANDATIONS

En conclusion, la commission recommande de :

- prendre en considération une demande de modification des statuts ayant pour but de renforcer et élargir la surveillance exercée par la commission de gestion ;
[vote : 7 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention]
- ne pas prendre en considération la proposition de modification des statuts ayant pour but de limiter la durée de la présidence du CODIR à deux législatures ;
[vote : 5 voix contre et 4 voix pour]
- ne pas prendre en considération la proposition de modification des statuts ayant pour but de modifier la répartition des charges entre les communes de la manière suivante : « supprimer le coefficient de pondération ; répartir les charges par rapport aux nombres d'habitants par commune ; imputer les charges relatives en lien avec la Police (Manifestation, intervention suite infractions) et CSU aux communes ».
[vote : 8 voix contre et 1 voix pour]

Dès lors, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers, de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

Le Conseil intercommunal Sécurité Riviera

Vu la motion de M. Héraclès Dellas intitulée « Proposition de modifications des statuts de l'ASR »,

Vu le rapport de la commission chargée d'étudier cet objet,

Considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

d é c i d e

de prendre en considération la motion de M. Héraclès Dellas intitulée « Proposition de modifications des statuts de l'ASR » et de la transmettre au Comité de direction pour étude et rapport, en tenant compte des recommandations émises par la commission.

Pour la commission :

Yvan Cornu, président et rapporteur

Vevey, le 12 mars 2024