



## CANTON DU VALAIS

# RAPPORT DE LA COMMISSION EXTRA-PARLEMENTAIRE CHARGÉE DE PRÉSENTER DES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE LA LOI SUR LE RÉGIME COMMUNAL

## A. GÉNÉRALITÉS

### I Introduction

Le 16 août 2000, le Conseil d'Etat a décidé d'instituer une commission extra-parlementaire chargée de présenter des propositions de réforme de la loi sur le régime communal.

Cette décision faisait suite au rapport de la Commission d'enquête parlementaire du Grand Conseil relatif à l'affaire Loèche-les-Bains – plus particulièrement aux chapitres traitant du régime communal – ainsi qu'aux nombreuses interventions parlementaires demandant des modifications de la loi sur le régime communal (ci-après : LRC).

La commission a commencé ses travaux en décembre 2000. Elle est aujourd'hui en mesure de déposer son rapport, qui a été adopté à l'unanimité en séance du 17 janvier 2002 (et en l'absence de quatre membres, excusés).

Les communes valaisannes – à l'instar du canton – se voient amenées à relever des défis de taille. Cependant, les périodes de mutation offrent également une chance de repenser les structures et modes de fonctionnement existants : une organisation et des règles répondant aux exigences actuelles, qui se fondent sur les éléments ayant fait leurs preuves tout en témoignant d'un esprit novateur, doivent permettre aux communes valaisannes de se diriger résolument vers l'avenir. Par ses propositions, la commission espère contribuer utilement à définir le futur de nos collectivités publiques.

## **II Composition de la commission**

La commission était composée comme il suit :

### **Président :**

-- M. DELALAY Edouard, ancien Conseiller aux Etats, St-Léonard,

### **Membres :**

- M. ALLET Jacques, Président de la Fédération des bourgeoisies valaisannes, Sion,
- Mme AMHERD Viola, Présidente de commune, Brigue,
- M. BONVIN Pierre, Chef du service de l'administration des finances, Sion,
- M. BRAENDLE Jean-Claude, Secrétaire communal, Vouvry,
- M. CHAPPOT Gérard, Préfet du district de Martigny, Charrat,
- M. FRAGNIERE Norbert, Chef du service des affaires intérieures, Sion,
- M. GAY DES COMBES Maxime, Président de commune, Finhaut,
- M. JAEGER Caesar, Député, Brig-Glis,
- M. MUDRY François, Président de commune, Sion,
- M. ROCH Claude, Président de commune, Le Bouveret, remplacé par  
M. TORNARE Gilbert, Député et Président de commune, Bourg-St-Pierre,
- M. SALZMANN Edgar, Député, Naters,
- M. SIERRO Dominique, Président de commune, Hérémente, remplacé par  
M. SCHWERY Michel, Président de commune, St-Léonard,
- Mme WASMER-STOEPFER Rafaela, Présidente de commune, Eggerberg.

MM. Pierre Jacquod et Martin Zurwerra, juristes auprès du Service des affaires intérieures, ont été nommés secrétaires de la commission.

## **III Mandat de la commission**

Le mandat de la commission consistait à présenter des propositions de réforme de la loi sur le régime communal.

C'est dire que le présent rapport ne propose pas une nouvelle loi sur le régime communal ou une refonte complète de la LRC, mais qu'il se borne à formuler des propositions de modifications. Au demeurant, la LRC – entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1981 – est relativement récente et donne pour l'essentiel satisfaction.

D'entente avec le Chef du Département de l'économie, des institutions et de la sécurité, la commission a donné un contenu large à son mandat. Elle n'a pas entendu se limiter au cadre strict défini par la LRC. La commission a jugé opportun d'étendre son champ de réflexion à la Constitution cantonale et à d'autres lois en rapport avec les domaines examinés. Il a été admis, dès le départ, que la commission avait toute liberté de proposer des modifications de notre Charte fondamentale. Comme mentionné ci-après, la commission a fait usage – un usage modéré – de cette faculté.

#### **IV Méthode de travail**

La séance constitutive de la commission a eu lieu le 15 décembre 2000 à Sion. Par souci d'efficacité, la commission a décidé lors de cette séance de former deux sous-commissions, chacune étant chargée d'examiner une partie de la loi et de présenter des propositions concrètes au plénum. Cette manière de procéder a permis à la commission d'éviter de se focaliser sur des détails mineurs et de consacrer l'essentiel de son temps à l'examen de questions de principe ou controversées.

La première sous-commission, composée de M. Allet (président), Mmes Amherd et Wasmer-Stoepfer, MM. Fragnière, Gay des Combes, Tornare et Salzmänn, a été chargée d'examiner les articles premier à 56 de la LRC. La seconde sous-commission, comprenant M. Jaeger (président), MM. Bonvin, Brändle, Chappot, Delalay, Mudry et Schwery, s'est intéressée aux articles 57 à 139 de la loi. Vu l'état d'avancement des travaux, la sous-commission présidée par M. Allet a encore étudié le Titre 5 de la loi.

La commission a voulu disposer des documents nécessaires à un examen complet du dossier. En plus de différents textes de lois et avis de droit, elle a notamment pris connaissance des pièces suivantes :

- les interventions parlementaires touchant le régime communal;
- le rapport Loèche-Les-Bains de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) du Grand Conseil;
- la prise de position du Conseil d'Etat sur le rapport de la CEP en l'affaire Loèche-Les-Bains;
- les rapports de la commission Zufferey relatifs à la promotion de la collaboration intercommunale et aux fusions de communes;
- le Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de modification de la loi du 13 novembre 1980 sur le régime communal (art. 16, 123, 124bis);
- le rapport intermédiaire de la commission Sierro relatif à la révision du régime des districts;
- les recommandations de la conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales concernant les exigences minimales en matière de surveillance des finances communales;
- l'expertise du professeur Angelini concernant l'élaboration d'un système de ratios servant à l'évaluation de la situation financière des communes municipales du canton du Valais.

Pour approfondir sa réflexion, la commission a souhaité réunir une documentation de droit comparé concernant la législation sur les communes. Elle a jugé utile d'examiner les solutions retenues dans d'autres cantons; les textes légaux des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel et Vaud ont été adressés aux membres de la commission.

La commission a convié les établissements bancaires à présenter leur politique à l'égard des collectivités publiques. Les représentants de la Banque cantonale du Valais, du Crédit suisse et de l'Union de Banques suisses ont répondu à l'invitation et participé à une séance de travail. A cette occasion, plusieurs documents ont été distribués aux membres de la commission.

## **B. PROPOSITIONS**

### **I. Généralités**

Le rapport présente, par titre, les propositions de modifications de la commission. Il ne comprend pas un commentaire exhaustif, article par article, de toutes les propositions formulées. Par souci de lisibilité, le rapport met l'accent sur les points essentiels de la réforme et les principales modifications apportées à la loi. Il a semblé inutile de dissérer sur les modifications mineures – de forme ou de fond – ou purement rédactionnelles. De même, aucun commentaire n'a été apporté lorsque le droit actuel a été maintenu sans débat ou discussion particulière. Les propositions de modifications sont intégrées dans le tableau synoptique annexé au présent rapport. Ce tableau présente le droit en vigueur et, en regard, les propositions de la commission.

Un mot sur les principes qui ont guidé les travaux de la commission. De manière générale, la commission a été soucieuse de maintenir l'autonomie communale, principe constitutionnel dont on sait l'importance qu'il revêt dans notre canton. Elle s'est efforcée de ne pas légiférer sans nécessité et de permettre aux communes, dans la mesure du possible, de s'organiser librement en fonction de leurs propres besoins. La plus grande liberté d'action et de décision possible doit être accordée aux communes partout où cela est opportun. La commission est cependant consciente que, loin d'être figée, l'étendue de l'autonomie des communes subit des changements, le législateur fédéral ou cantonal en redéfinissant régulièrement les limites. La commission a aussi eu pour but de renforcer les droits populaires et d'améliorer la démocratisation de la vie locale, avec comme objectif une implication plus grande des citoyens dans les affaires communales.

En ce qui concerne ses discussions, la commission a consacré la plus grande partie de ses travaux aux thèmes qui lui semblaient nécessiter de nouvelles solutions. L'affaire Loèche-les-Bains a montré les limites de la législation actuelle. Le rapport Angelini a mis en évidence la situation financière délicate que connaissent certaines communes du canton. Ces éléments démontrent la nécessité de compléter les règles en vigueur, notamment les dispositions concernant les finances et la comptabilité des communes. La commission a ainsi entièrement revu et complété les dispositions du Titre 4. A la suite des rapports de la commission Zufferey, les questions de collaboration intercommunale et de fusions de communes ont aussi été examinées avec un soin particulier. Ces sujets d'actualité, qui peuvent être compris comme un moyen de résoudre les problèmes financiers des communes, appellent un examen approfondi. La commission propose notamment des mesures concrètes afin d'encourager et favoriser la collaboration intercommunale et les fusions de communes (Titre 5).

Pour le reste, les autres titres n'appellent pas de commentaire particulier. Ils n'ont pas fait l'objet d'une refonte globale, mais de modifications ponctuelles.

## **II. Dispositions diverses (Titres 1, 7 et 8)**

Aucune proposition de modification n'a été présentée pour le Titre 1. Comme précisé ci-dessus, la commission a voulu préserver le principe de l'autonomie communale. Dans ce sens, elle n'a pas souhaité compléter l'article 2 et obliger les communes à édicter un règlement d'organisation communale, qui règle dans le détail leur organisation. Un tel règlement ne semble pas répondre à une nécessité absolue, les communes en possédant un étant peu nombreuses. La commission s'en tient à la situation actuelle : la loi fixe les principes généraux et définit les organes et leurs compétences; dans le cadre légal, chaque commune est libre de décider de son organisation et d'édicter un règlement d'organisation communale.

De même, les dispositions du Titre 7 (Procédure de recours) n'appellent pas de commentaire, seules des modifications de détail ou de forme ayant été apportées.

Le Titre 8 (Dispositions transitoires et finales) n'a pas fait l'objet de propositions de modifications. Ce dernier titre devra cependant être revu, à tout le moins pour régler le régime transitoire des nouvelles dispositions. Cette problématique relevant de la technique législative, la commission n'a pas souhaité s'en saisir, d'autant plus que le moment le plus opportun pour le faire se situe au terme du processus législatif.

## **III. Organisation (Titre 2)**

A une exception près – dissociation du droit de la nationalité et du droit de bourgeoisie – les propositions de la commission ont trait aux communes municipales. Les dispositions concernant spécifiquement les communes bourgeoises (anciens art. 46 et ss) ne contiennent guère de nouveautés; sur le fond, les règles applicables aux bourgeoises restent inchangées et seules quelques modifications rédactionnelles ont été apportées. Il faut cependant rappeler et souligner que les communes bourgeoises sont soumises aux dispositions générales de la loi dans la mesure où aucune exception n'est prévue (art. 1 let. b).

### **1. Assemblée primaire**

Le projet redéfinit les compétences de l'assemblée primaire et prévoit notamment que celle-ci adopte le budget.

#### **a) Approbation du budget par l'assemblée primaire (art. 7 et 16)**

La commission propose que l'assemblée primaire approuve le budget. Il s'agit d'une approbation in globo (globale), mais non d'une approbation rubrique par rubrique. Cette question a fait l'objet de nombreuses discussions au sein de la commission.

Pour les uns, il s'agit de renforcer les droits des citoyens et de rapprocher les compétences de l'assemblée primaire de celles du conseil général. Le budget est le premier instrument de gestion; l'approbation du budget par les citoyens constitue un acte fondamental et un symbole fort. Le vote du budget renforce la position du conseil municipal et signifie le partage des responsabilités entre les autorités et les citoyens. Aujourd'hui, la lecture du budget n'intéresse pas grand monde; l'approbation du budget par les citoyens incitera à une meilleure participation à l'assemblée primaire et contribuera à revaloriser celle-ci.

Plusieurs motifs justifient les réticences exprimées de manière minoritaire dans la commission. L'approbation du budget par l'assemblée primaire est un exercice démocratique alibi qui n'augmentera que peu les compétences de l'assemblée primaire, celle-ci approuvant déjà les actes importants (cf. art. 16). En cas de double refus de l'assemblée primaire, le Conseil d'Etat doit trancher; sous l'angle des droits des citoyens, il n'y a aucune amélioration si le budget de la commune est finalement approuvé par le Conseil d'Etat. Vu le risque de politisation du débat, il semble audacieux de soumettre cet instrument de gestion à l'approbation de l'assemblée primaire. Il est douteux que cette mesure renforce la participation aux assemblées primaires; aujourd'hui déjà, les citoyens ne se déplacent pas même s'ils doivent se prononcer sur des objets importants. Enfin, il est contradictoire de vouloir, dans le même temps, réduire les compétences du conseil municipal et renforcer la liberté d'action et la responsabilité des élus.

En définitive, la commission souhaite que l'assemblée primaire vote le budget. La commission a jugé décisif de renforcer les droits populaires, d'associer les citoyens à la gestion de la commune et de revaloriser l'assemblée primaire.

L'approbation de cet acte ne signifie pas que l'assemblée primaire autorise par ce vote toutes les dépenses prévues et inscrites au budget. L'adoption du budget ne dispense pas la municipalité de soumettre à l'approbation de l'assemblée primaire les actes mentionnés à l'article 16, quand bien même ils sont inscrits au budget (p. ex. une dépense non liée supérieure à 5% des recettes brutes). Sans cela, malgré le vote global du budget, les droits des citoyens seraient réduits par rapport à la situation actuelle. Dans ce sens, l'article 18 précise que les décisions de la compétence de l'assemblée primaire doivent précéder le vote global du budget.

La procédure à suivre est identique pour l'approbation du budget et des comptes (art. 7). Le budget doit être adopté globalement avant le 30 novembre (al. 1). En cas de refus du budget, celui-ci est renvoyé au conseil municipal pour un nouvel examen. Une seconde assemblée primaire doit être réunie dans les trente jours après la première afin de se prononcer à nouveau. En cas de nouvelle décision négative, le Conseil d'Etat tranche dans les trente jours (al. 2). La commission a retenu la solution pratiquée aujourd'hui en cas de refus du budget par le conseil général : après un deuxième refus, le Conseil d'Etat tranche (ancien art. 30). L'exécutif cantonal n'a que rarement eu à statuer sur l'approbation du budget ou des comptes (p. ex. approbation des comptes de la commune de Täsch). Il n'y a pas lieu de penser que les cas soumis au Conseil d'Etat seront nombreux.

La commission ne souhaite pas que l'assemblée primaire approuve le coefficient d'impôt, même si celui-ci a un lien avec le budget. Le risque semble trop élevé que l'assemblée privilégie l'intérêt particulier au détriment de l'intérêt public. Au demeurant, l'assemblée primaire est déjà compétente en matière d'indexation de l'impôt communal. L'adoption du budget par l'assemblée primaire nécessite une modification de la Constitution cantonale (art. 79 al. 1 ch. 5).

#### b) Compétences de l'assemblée primaire (art. 16)

La commission a examiné l'article 16, qui fixe les compétences inaliénables de l'assemblée primaire. La commission a revu la systématique de cette disposition, de façon à traiter à la suite les objets à caractère financier et à regrouper les objets présentant des similitudes (p. ex. les prêts et les cautionnements, qui produisent les mêmes effets en cas de difficulté). Les compétences pouvant prêter à interprétation ont été clarifiées.

Les compétences de l'assemblée primaire ont été réexaminées. Ne sont ainsi plus soumis à l'approbation de cet organe :

- les emprunts dont le montant dépasse le 10% des recettes brutes du dernier exercice (ancienne let. c); la notion d'emprunt est remplacée par celle de crédit d'engagement;
- une nouvelle dépense annuelle et périodique non liée lorsque le montant dépasse 1% des recettes brutes du dernier exercice (ancienne let. h); dès lors que l'assemblée primaire vote le budget, l'approbation d'une nouvelle dépense annuelle et périodique perd de sa pertinence;
- les partages d'immeubles dont la valeur dépasse 3% des recettes brutes du dernier exercice (ancienne let. i); depuis l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat n'a jamais dû homologuer un tel acte; le souci du législateur était d'éviter que le conseil municipal élude, par un partage, les compétences de l'assemblée primaire, mais ce faisant l'exécutif contreviendrait aux droits politiques des citoyens;

Outre l'adoption du budget, les crédits d'engagement dont le montant dépasse le 5% des recettes brutes du dernier exercice sont désormais soumis à l'approbation de l'assemblée primaire. L'adoption des crédits d'engagement remplace celle des emprunts; la notion de crédit d'engagement est explicitée à l'article 77 alinéa 2. Le vote sur le crédit d'engagement remplace celui autorisant l'emprunt de façon à rendre simultanée la décision d'entreprendre un investissement important et celle portant sur son financement. Un crédit d'engagement doit être compris comme l'engagement d'une dépense sur plusieurs années, l'autorisation devant être requise lors de l'inscription de la première tranche au budget annuel. La tenue à jour des crédits d'engagement et de son utilisation doit être portée à la connaissance de l'assemblée primaire.

La commission a revu les différents taux retenus et a décidé de prévoir un taux unique de 5%. La fixation d'un taux uniforme répond à un souci de simplification, des taux différents pouvant prêter à confusion; un taux unique de 5% facilite la compréhension. Dorénavant, sont soumis à l'approbation de l'assemblée primaire les prêts (let. d), les ventes, les échanges, l'octroi de droits réels restreints, la location de biens, l'aliénation de capitaux (let. e) dont le montant dépasse 5% des recettes brutes du dernier exercice; auparavant, les taux se montaient respectivement à 1 et 3%.

## 2. Conseil général

### a) Nombre de conseillers généraux (art. 22)

Tous les partis politiques rencontrent des difficultés pour recruter des candidats au conseil général et composer leurs listes électorales. Il devient de plus en plus difficile de trouver des candidats pour occuper ces postes nombreux par rapport à la population. Il est arrivé que les parrains de listes doivent désigner des candidats supplémentaires après les élections. De plus, le taux d'absentéisme, en plénum et en commission, ne contribue pas à valoriser la fonction et l'institution. Pour ces motifs, la commission propose de revoir le nombre de membres du conseil général et de le réduire à population égale. Une réduction du nombre des conseillers doit également contribuer à juguler l'absentéisme dans les séances du conseil et des commissions. Cette diminution pourra également être perçue

par les élus comme une revalorisation de la fonction. La proposition de la commission est la suivante :

Le nombre des membres du conseil général est fixé comme il suit, sur la base du dernier recensement fédéral :		
	<u>Droit actuel</u>	<u>Proposition</u>
20 membres	jusqu'à 1'000 habitants	jusqu'à 1'000 habitants
30 membres	de 1'001 à 2'000 habitants	de 1'001 à 5'000 habitants
45 membres	de 2'001 à 5'000 habitants	de 5'001 à 10'000 habitants
60 membres	dès 5'001 habitants	dès 10'001 habitants

b) Obligation du conseil général

La commission ne souhaite pas rendre obligatoire le conseil général dans les communes d'une certaine importance. Une telle mesure serait inopportune, dès lors qu'elle fait fi des différences de culture politique entre le Haut (régime des assemblées) et le Bas-Valais (démocratie locale représentative). Soucieuse de l'autonomie communale, la commission est d'avis qu'il appartient aux communes de déterminer librement leur organisation.

3. Conseil municipal

a) Dissocier la nationalité et le droit de bourgeoisie (art. 35 et 47)

Le droit suisse sur la nationalité connaît trois niveaux. Selon l'article 37 alinéa 1 de la Constitution fédérale, est citoyen suisse toute personne qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton. Dans la procédure ordinaire, la nationalité suisse s'acquiert par la naturalisation dans un canton et une commune, après l'octroi de l'autorisation fédérale (art. 12 LN). La fixation des compétences en matière de naturalisation au niveau communal relève de la compétence des cantons. En Suisse, la naturalisation dans la commune est généralement de la compétence de la commune municipale. Dans notre canton, les communes bourgeoises sont compétentes pour l'octroi du droit de cité communal; le droit de bourgeoisie est une condition indispensable de l'acquisition de la nationalité suisse.

Les communes bourgeoises sont des collectivités de droit public. Cependant, contrairement aux communes municipales, l'appartenance à une bourgeoisie ne repose pas sur le domicile mais sur le droit d'origine, personnel et héréditaire. De nombreuses bourgeoisies dans notre canton cultivent des traditions et des coutumes. Les bourgeoisies possèdent des biens fonciers étendus (plus de la moitié des forêts suisses leur appartient). Lorsque la commune bourgeoise est compétente en matière de naturalisation, seules les personnes qui possèdent le droit de bourgeoisie et qui sont domiciliées dans la commune en question peuvent statuer sur les demandes de naturalisation lors d'une assemblée bourgeoise. Cette réglementation a pour effet qu'une partie seulement des citoyens suisses domiciliés dans la commune est autorisée à prendre des décisions en matière de naturalisation. Or ces personnes peuvent accorder plus d'importance au respect des traditions et de l'identité de la commune que ne le ferait l'ensemble des citoyens suisses habitant dans la commune. Elles ne sont pas opposées à l'acquisition de la nationalité suisse par des étrangers, mais veulent parfois en fait simplement éviter l'intégration de nouveaux bourgeois. La compétence de la bourgeoisie d'octroyer le droit de cité, auquel est liée l'acquisition de la nationalité suisse, peut ainsi soulever des questions de légitimité démocratique et

conduire à une pratique de naturalisation plus restrictive que si elle incombait à la commune municipale uniquement.

D'ailleurs, on peut constater une évolution qui tend à supprimer les compétences des bourgeoisies en matière de naturalisation (cantons de Berne, Schaffouse et St-Gall; cf. Rapport final du Groupe de travail nationalité, Berne, décembre 2000, pp. 43-44).

Consultées par la Fédération des bourgeoisies valaisannes, une forte majorité des communes bourgeoisiales se sont déclarées favorables à la suppression de cette compétence.

Pour ces motifs, la commission, soucieuse d'adapter la loi à la réalité, propose de dissocier la nationalité et le droit de bourgeoisie. Elle juge en outre préférable d'attribuer l'octroi du droit de cité à l'exécutif plutôt qu'au législatif et souhaite que le conseil municipal octroie dorénavant le droit de cité communal (indigénat communal; cf. art. 35 al. 2 let. e); par conséquent, cette compétence doit être retirée aux bourgeoisies (cf. ancien art. 47 al. 1 let. a). La dissociation de la nationalité et du droit de bourgeoisie entraîne une modification de la Constitution cantonale (art. 28), de la loi sur le droit de cité et de la loi sur les bourgeoisies.

b) Activités et rétribution (art. 36)

Selon ce nouvel article, le règlement d'organisation communale ou un règlement ad hoc approuvé par l'assemblée primaire fixe les degrés d'occupation, les rétributions et les conditions sociales applicables aux membres du conseil municipal. Par conditions sociales, il faut notamment comprendre la prévoyance professionnelle. Cette disposition a pour but d'éviter des excès ou abus de la part des autorités élues. La transparence au sujet du taux d'activité et des salaires des membres du conseil municipal est souhaitable. Dans le même souci de transparence, la commission prévoit que l'assemblée primaire approuve le statut des fonctionnaires et des employés (art. 95); auparavant, un tel règlement relevait de la seule compétence de l'exécutif de la collectivité publique.

#### **IV. Droits politiques (Titre 3)**

Les articles concernant les droits politiques donnent en principe satisfaction et, partant, n'appellent pas de modifications fondamentales. La commission a cependant examiné les questions suivantes.

1. Droit d'initiative au niveau communal (art. 57)

Selon le droit actuel, le droit d'initiative au niveau communal n'est pas obligatoire; de fait, les communes sont libres de décider si elles entendent introduire ce droit. La commission ne veut pas rendre obligatoire le droit d'initiative communal et souhaite s'en tenir à la loi en vigueur, qui laisse la compétence à chaque commune de l'introduire. Il en va ici aussi du respect de l'autonomie communale.

D'une part, la commission ne veut pas instituer une nouvelle contrainte susceptible de compliquer encore la gestion communale. Elle entend laisser aux communes la possibilité de déterminer dans le détail leur organisation. Dans ce sens, elle juge préférable de permettre aux communes de décider souverainement de l'introduction du droit d'initiative au niveau communal. D'autre part, environ 70 communes ont à ce jour introduit le droit d'initiative. Dans la pratique, moins d'une dizaine d'initiatives ont été déposées depuis les années 80. Le constat est éloquent. L'usage mesuré

fait de ce droit démontre bien qu'il n'apparaît pas comme essentiel et que sa portée doit être relativisée. Enfin, l'article 8 peut presque être considéré comme un droit d'initiative, dès lors qu'il autorise le cinquième des citoyens habiles à voter dans la commune à provoquer la réunion de l'assemblée primaire pour l'examen d'un objet qui relève de ses compétences.

## 2. Référendum (art. 68-70)

S'agissant de la systématique, la commission a opéré une permutation, l'article concernant le référendum obligatoire – qui s'applique dans toutes les communes – précédant dorénavant celui consacré au référendum facultatif – qui concerne les seules communes possédant un conseil général.

Sur le fond, la commission a maintenu dans sa teneur actuelle l'article relatif au référendum obligatoire. Elle n'entend pas compléter la liste des objets devant être soumis au vote secret et, par-là, rendre plus difficile l'activité communale, voire donner la main à une cause d'immobilisme. Le cas échéant, les communes peuvent décider, par le biais de leur règlement d'organisation communale, de soumettre d'autres affaires prévues à l'article 16 au référendum obligatoire (art. 68 al. 2). Par ailleurs, l'article 15 alinéa 2 prévoit la possibilité pour le conseil municipal ou un cinquième de l'assemblée primaire de demander que le vote sur une question déterminée ait lieu au bulletin secret.

La commission a précisé les modalités d'exercice du référendum facultatif. L'article 70 fixe dans le détail la procédure à suivre. La demande de référendum peut émaner des deux cinquièmes des membres du conseil général ou d'un cinquième des citoyens de la commune, le règlement d'organisation communale pouvant abaisser ce dernier taux jusqu'à un dixième des électeurs. Les alinéas 6 et 7 précisent les éléments que doit renfermer la liste des signatures. Enfin, comme jusqu'à présent, la demande de référendum ne peut concerner que des objets approuvés par le conseil général (art. 69 al. 3).

## **V. Finances et comptabilité (Titre 4)**

Suite à l'affaire Loèche-les-Bains et au rapport Angelini, la commission a porté un soin particulier au Titre consacré aux finances et à la comptabilité des communes. Elle a jugé nécessaire de repenser et compléter les dispositions y relatives. La commission a estimé opportun de définir des règles plus strictes en matière de gestion financière et d'instaurer une rigueur ou discipline budgétaire. La commission est d'avis que la commune doit suivre, en tout temps, une politique de transparence et d'information en ce qui concerne sa gestion financière et l'évolution de sa situation financière. Dans ce but, plusieurs mesures ont été prévues. Afin de tenir compte des petites communes et des bourgades, la commission a tenté, autant que possible, d'éviter les règles de droit complexes et par trop techniques.

Sous l'angle de la technique législative, la commission souhaite fixer les principes dans la loi, les dispositions d'ordre technique devant être réglées dans une ordonnance. Cette question sera examinée de manière plus approfondie ci-après (cf. ch. VIII.2).

### **1. Equilibre des finances (art. 80)**

Dans le domaine de la gestion financière, la commission poursuit un objectif prioritaire : l'équilibre des finances à terme. Il importe en effet que les communes disposent d'une base financière saine pour relever les défis de l'avenir de manière indépendante et dans un esprit novateur. En conséquence, le budget doit lui aussi être établi de manière pondérée, le but visé étant l'équilibre budgétaire sur un certain nombre d'années (art. 74 al. 1). Cependant, un excédent des charges ne porte pas à conséquences pour autant qu'après les amortissements comptables obligatoires il ne résulte pas un découvert au bilan; un excédent des charges est acceptable tant que la commune bénéficie d'une fortune nette. Ainsi, la commune qui a accumulé une fortune nette grâce à des excédents de revenu antérieurs peut "grignoter ses réserves".

### **2. Déficit systématique (art. 81)**

Afin d'assurer l'équilibre des finances à terme, la commission fixe des limites aux communes qui connaissent des difficultés et risquent de perdre le contrôle de leurs finances. Elle souhaite limiter clairement les possibilités de budgéter un déficit après amortissements.

La commune qui connaît un découvert au bilan lors de l'entrée en vigueur de la loi doit l'amortir dans un délai de huit ans. L'amortissement du découvert est un objectif contraignant. Le délai de huit ans semble judicieux et correspond à un amortissement moyen normal.

En cas de découvert au bilan intervenant après l'entrée en vigueur de la loi, la commune élabore un nouveau plan financier assorti de mesures d'assainissement. Dès qu'une commune budgète un excédent de charges non couvert par sa fortune nette, elle est tenue d'établir un nouveau plan financier. Ce plan indiquera les mesures au moyen desquelles la commune entend redresser la situation au cours des prochaines années. Ce document doit être porté à la connaissance de l'organe approuvant le budget ainsi qu'au département cantonal compétent. Le département peut ainsi apprécier si les mesures nécessaires ont été mises en œuvre. Un découvert au bilan correspond donc à la "mise sous contrôle renforcé" de la commune. Le plan financier assorti de mesures d'assainissement doit être distingué du plan financier ordinaire (cf. art. 79).

### 3. Mesures d'assainissement (art. 82)

Cet article fixe le cadre d'intervention du canton en matière de gestion des finances communales. En cas de déficit avec découvert au bilan et si, malgré l'établissement d'un nouveau plan financier, l'équilibre à terme des finances communales n'est pas assuré, le Conseil d'Etat intervient et nomme un préposé. Celui-ci est chargé d'établir un plan financier et de présenter des mesures d'assainissement.

Le canton adopte une attitude réservée vis-à-vis des communes et respecte leur autonomie. Il devra certes observer attentivement l'évolution de leurs finances – notamment pour établir les échelles des indices de force financière servant à la détermination du subventionnement différentiel –, mais leur laisse la possibilité d'utiliser la marge de manœuvre dont elles disposent pour rétablir leur équilibre financier par des mesures propres (art. 81). En d'autres termes, il appartient en premier lieu aux communes de mettre à profit leur liberté d'action et d'agir sous leur responsabilité pour résoudre les problèmes financiers en prenant les mesures propres à rétablir leur équilibre financier. Le canton n'intervient que lorsque certains critères sont remplis : il a alors pour mission de contribuer à rééquilibrer les finances. Le canton n'intervient qu'à des conditions bien précises :

- Lorsqu'une commune avec un découvert au bilan lors de l'entrée en vigueur de la loi ne l'a pas amorti dans le délai de dix ans et que l'équilibre à terme des finances semble compromis;
- Lorsqu'une commune, malgré un déficit avec découvert au bilan, ne présente aucun plan financier assorti de mesures d'assainissement ou que le plan établi est insuffisant. Dans une telle situation, il y a lieu d'admettre que la commune ne peut ou ne veut pas prendre elle-même des mesures pour rééquilibrer ses finances;
- Lorsqu'une commune ayant un déficit avec découvert au bilan a élaboré un plan financier assorti de mesures d'assainissement correctes, mais qu'elle prend des décisions contraires à l'objectif de l'assainissement (p. ex. en arrêtant son budget ou en fixant la quotité d'impôt de telle sorte que l'objectif ne peut pas être atteint).

Il est important que le canton intervienne rapidement afin d'éviter qu'une commune ne laisse se creuser un découvert qu'il sera ensuite difficile de combler. En cas d'intervention, le canton nomme un préposé à la surveillance de la commune. Il appartient à cet expert de présenter les mesures d'assainissement jugées utiles; il peut aussi bien proposer d'augmenter les recettes de la commune ou réduire ses dépenses en ordonnant des mesures d'économie, ou encore combiner les deux démarches.

### 4. Plan comptable harmonisé (art. 75 al. 2)

La loi oblige les communes à appliquer le plan comptable harmonisé. Ce plan fait ressortir de manière transparente l'ensemble des engagements réels de la collectivité publique et favorise les comparaisons entre les communes. Il facilite aussi grandement les tâches du canton en ce qui concerne l'établissement de la péréquation financière et des différentes échelles de subventionnement différentielles. L'obligation du plan comptable harmonisé n'entraînera pas de complications pour les communes, plus de 95 % d'entre elles l'appliquant déjà.

5. Planification financière (art. 79)

Chaque commune a désormais l'obligation d'établir un plan financier. Le rapport Angelini démontre la nécessité d'une telle planification. Cette exigence s'adresse à toutes les collectivités et pas seulement aux communes d'une certaine importance ou à celles qui connaissent une situation financière précaire. Le plan financier revêt une importance fondamentale pour la gestion des finances à moyen et à long terme; il est le principal instrument de planification de la gestion financière. Le plan est aussi un instrument important d'aide à la décision. Il ne doit pas être compris comme un instrument contraignant et rigide; il s'agit au contraire d'un instrument souple qui peut être modifié et adapté rapidement en fonction des opportunités qui s'offrent aux communes. La planification doit aussi pouvoir être modifiée de façon à tenir compte d'événements exceptionnels (intempéries, catastrophes naturelles, etc.). Par ailleurs, lors de l'octroi de crédits, les établissements bancaires exigent en principe des collectivités publiques des informations portant aussi sur le futur. En définitive, la commission souhaite accorder une importance prépondérante au plan financier.

Le plan financier est établi par le conseil municipal, puis porté à la connaissance de l'organe compétent pour adopter le budget (al. 1). Cette information permet d'instaurer une véritable transparence quant à l'évolution probable des finances. La transparence et l'information revêtent également un intérêt s'agissant de l'objectif de l'équilibre des finances à terme : il est important que le plan financier soit porté à la connaissance de l'organe compétent, qui pourra ainsi se prononcer en toute connaissance de cause sur le budget. S'agissant de son contenu, le plan financier donne une vue d'ensemble sur l'évolution prévisible des recettes et des dépenses courantes, des investissements, ainsi que de la fortune et de l'endettement (al. 2).

6. Amortissements comptables (art. 80)

La loi prévoit l'obligation de procéder à des amortissements comptables. La commission juge essentiel que les communes aient une stratégie d'amortissement et qu'elles procèdent à des amortissements réguliers et suffisants. S'agissant d'une question technique, il est prévu qu'une ordonnance du Conseil d'Etat fixe les prescriptions minimales concernant les amortissements comptables (al. 2). Le taux appliqué doit correspondre à la durée d'usage des immobilisations. Par ailleurs, l'organe de révision devra désormais contrôler chaque année le niveau des amortissements comptables (art. 84 al. 1).

7. Organe de révision (art. 83-85)

Le projet institue des exigences élevées à l'égard de la vérification des comptes. La responsabilité en cas de dommages dus à des erreurs de révision a été renforcée.

a) Vérification des comptes (art. 83)

La vérification des comptes annuels de la commune est une opération de la plus haute importance. Il s'agit notamment de contrôler que les recettes fiscales et le produit des émoluments soient correctement utilisés. La commission propose de renforcer le contrôle et de poser des exigences plus strictes en matière de vérification des comptes d'une commune. Il importe que les personnes chargées de la vérification des comptes remplissent certaines conditions pour accomplir ce mandat. Les comptes doivent être vérifiés chaque année par des réviseurs indépendants de l'administration communale et qui sont au bénéfice d'une habilitation (al. 1).

Le critère d'indépendance par rapport à l'administration semble une évidence. Il convient de proscrire strictement les collusions. Au demeurant, il va de soi que les prescriptions relatives aux incompatibilités en raison de la fonction ou de la parenté sont applicables aux réviseurs.

De plus, les organes de révision doivent être habilités à accomplir leur tâche, c'est-à-dire posséder les connaissances nécessaires à la vérification soignée et correcte des comptes. La vérification d'un compte relativement complexe exige en règle générale des connaissances étendues étant donné l'importance de la responsabilité assumée et la gravité des conséquences d'éventuelles erreurs. S'agissant des conditions d'octroi de cette habilitation, une ordonnance du Conseil d'Etat désignera les qualifications des personnes autorisées à vérifier les comptes communaux (al. 3). Il s'agit d'assurer un contrôle professionnel et rigoureux. De l'avis de la commission, les exigences doivent correspondre, pour l'essentiel, à celles qui s'appliquent à la vérification des comptes des entreprises privées (contrôle par un fiduciaire, voire par des réviseurs particulièrement qualifiés au sens du Code des obligations; cf. art. 727 ss CO). Il est souhaitable que les conditions en matière d'habilitation varient et dépendent selon l'étendue et la complexité du compte communal et qu'elles augmentent proportionnellement à la taille de la commune. L'ordonnance énoncera dans le détail les exigences par rapport aux personnes.

La nouvelle réglementation n'empêchera pas la commune de continuer comme aujourd'hui à faire vérifier ses comptes à moindres frais pour autant qu'elle trouve des réviseurs pouvant se prévaloir des qualités requises et respectant le critère de l'indépendance.

Afin de renforcer encore l'importance et la responsabilité de l'organe de révision, celui-ci est mentionné parmi les organes des communes municipales (art. 4 al. 1) et bourgeoises (art. 50 al. 1).

Vu les nouvelles exigences posées, qui doivent garantir un contrôle des comptes professionnel et compétent, la commission juge inutile de maintenir l'organe de contrôle qualifié comprenant des membres de l'assemblée primaire et qui rapporte sur les comptes (cf. ancien art. 74 al. 2). Plutôt que de conserver cet organe composé de citoyens manquant souvent de qualifications en la matière, la commission préfère s'en tenir à un contrôle qualifié par des professionnels responsables. La suppression de cet organe s'impose d'autant plus qu'un représentant de l'organe de révision doit participer à l'assemblée primaire convoquée pour l'approbation des comptes (art. 85 al. 2).

b) Responsabilité de l'organe de révision (art. 83 al. 3)

Les organes de révision répondent des dommages résultant d'erreurs commises dans leur travail selon des normes plus strictes que jusqu'ici. L'alinéa 3 prévoit que les personnes chargées de la vérification des comptes répondent envers la commune des dommages résultant de la violation intentionnelle ou par négligence de leur devoir. Les personnes chargées de la vérification ont une lourde responsabilité. Elles répondent non seulement des dommages causés intentionnellement ou par négligence grave, mais de tous les dommages causés par négligence, quelle que soit la gravité de cette dernière. On parle de négligence simple si l'organe de révision n'exécute pas sa tâche avec le soin commandé par les circonstances.

c) Tâches de l'organe de révision (art. 84)

Cet article énumère les différentes tâches de l'organe de révision. Outre les tâches habituelles ou usuelles, celui-ci doit notamment s'assurer de l'exactitude de l'annexe aux comptes mentionnant les engagements hors bilan et examiner si les amortissements comptables ont été effectués conformément aux dispositions légales (al. 1). L'organe de révision vérifie aussi l'évaluation des participations à d'autres collectivités de droit public ou de droit privé, ainsi que des autres éléments de la fortune financière et de leur rendement (al. 2). Afin de procéder à une appréciation complète de la situation financière, il est indispensable que la commune présente toutes les données financières la concernant de manière transparente, en particulier ses engagements hors bilan et ses participations dans d'autres collectivités de droit privé ou de droit public. Ces documents sont nécessaires pour cerner précisément les engagements et les risques financiers encourus par la collectivité publique. Enfin, le mandat de l'organe de révision a été étendu : il donne son appréciation sur l'endettement de la commune et sur sa capacité à faire face à ses engagements (al. 3).

d) Rapport de révision (art. 85)

Le rapport de révision comprend la mention des contrôles effectués et les conclusions relatives à l'évolution de l'endettement et de l'équilibre financier à terme (al. 1). Ce rapport écrit est présenté au conseil municipal et à l'assemblée primaire ou au conseil général. La publicité du rapport est importante. L'organe de révision doit déléguer un représentant à l'assemblée primaire ou au conseil général convoqués pour l'adoption des comptes. Cette exigence répond à un souci d'information et de transparence. Il est judicieux que l'organe de révision participe à l'assemblée des comptes de façon à présenter son rapport et, le cas échéant, à répondre aux questions et interrogations légitimes des citoyens.

**VI. Accomplissement des tâches, délégation et collaboration (Titre 5)**

Le Titre 5 traite notamment de la collaboration intercommunale et de la fusion de communes. La commission s'est inspirée des propositions formulées dans les rapports de la commission Zufferey relatifs à la promotion de la collaboration intercommunale et aux fusions de communes. De manière générale, la commission souhaite encourager et favoriser la collaboration intercommunale, la fusion devant être vue comme l'aboutissement d'un processus de collaboration et d'apprentissage mutuels. Dans ce sens, la promotion de la collaboration intercommunale est un élément constitutif du programme en faveur des fusions de communes. Les exemples de fusions communales montrent qu'une intense collaboration en matière d'infrastructure peut déboucher sur une collaboration administrative et financière, et qu'alors la question d'une éventuelle fusion s'impose d'elle-même. La commission est d'avis que les fusions de communes doivent avoir lieu en principe de manière volontaire et négociée de la part des communes candidates. Il y a lieu de privilégier un processus d'incitation par rapport à une intervention directe et contraignante du canton. Les cantons qui ont tenté de mettre sur pied un programme de fusions par contrainte n'ont pas vraiment connu le succès escompté ou se sont heurtés à de grandes difficultés. Les fusions de communes doivent être encouragées par des mesures d'incitation, notamment sous l'angle financier. La commission a repensé et revu entièrement le Titre 5, dont la systématique se présente comme suit :

1. Accomplissement des tâches (art. 107)
2. Délégation (art. 108)

3. Collaboration
  - A. Généralités (art. 109-110)
  - B. Collaboration sur la base du droit privé
    - contrat (art. 111)
    - personne morale de droit privé (art. 112)
  - C. Collaboration sur la base du droit public
    - a) principe (art. 113-114)
    - b) convention (art. 115-116)
    - c) association de communes (art. 117-132)
4. Fusion ou scission de communes
  - A. Mesures d'encouragement (art. 133-135)
  - B. Plan directeur (art. 136-139)
  - C. Procédure de fusion (art. 140-148)

1. Accomplissement des tâches (art. 107)

L'alinéa 1 rappelle que les communes accomplissent deux types de tâches : d'une part, celles que le droit supérieur (fédéral ou cantonal) leur impose, parce que le canton (ou plus rarement la Confédération) est d'avis que c'est à leur niveau que la prestation concrète sera accomplie le plus judicieusement (p. ex. aménagement du territoire, protection civile, etc.); d'autre part, celles qu'elles ont elles-mêmes décidé d'assumer (p. ex. exploitation d'une piscine, création d'une bibliothèque, etc.).

Le cadre proposé est large et offre de multiples possibilités aux communes. Il appartient à celles-ci de s'organiser en vue d'accomplir leurs tâches selon les modalités qui répondent le mieux à leurs besoins. Les communes peuvent assumer leurs tâches par leurs propres moyens, par délégation ou par collaboration (al. 2) :

- la commune accomplit elle-même ses tâches par le biais de son administration (p. ex. le secrétariat communal est tenu par du personnel communal, un centre d'entretien communal se charge des routes, un employé est compétent dans le domaine des travaux publics, etc.). Il s'agit de la forme traditionnelle et la plus répandue de l'accomplissement des tâches.
- la commune peut confier l'accomplissement de tâches à des personnes ou à des organisations qui n'appartiennent pas à l'administration au sens propre, selon des modalités diverses; par exemple : la commune crée elle-même une telle organisation externe (une société anonyme) et lui transfère une tâche précise (fourniture de l'énergie électrique); la commune transfère une tâche à une organisation privée existante (enlèvement des déchets à une entreprise de transports privée).
- enfin, la commune recourt à la collaboration, qui peut revêtir de nombreuses formes et se fonder sur le droit privé ou le droit public.

Il importe de noter que la commune assume la responsabilité de ses tâches même si elle les a transférées à des tiers. La loi introduit la notion de surveillance : les communes ont le devoir de surveiller les personnes ou entités à qui elles ont confié l'accomplissement de certaines tâches; elles veillent à ce que celles-ci leur fournissent des informations adéquates (al. 3).

## 2. Délégation

La loi précise les modalités de la délégation de compétence. Elle distingue selon que la commune est autonome ou non dans l'accomplissement de la tâche qu'elle entend déléguer. Dans la première hypothèse, la commune décide librement (al. 1). Pour les autres tâches, la délégation de compétence requiert l'approbation du Conseil d'Etat (al. 2). La délégation peut être faite à une autre commune, à une association de communes ou à des tiers (al. 3). Une commune a la possibilité de déléguer l'exécution de certaines tâches à une commune voisine. Le délégataire ne reçoit pas un blanc-seing. Au contraire, la décision de délégation doit renfermer des règles précises et mentionner notamment : la nature et l'étendue de la prestation à accomplir (let. a), les moyens de financement (let. b), la mention que la délégation a été approuvée par l'autorité compétente (let. c), les obligations du délégataire quant aux renseignements à fournir (let. d), la durée de la délégation et les modalités de surveillance et de résiliation (let. e).

Au niveau formel, on rappellera que la délégation de tâches publiques à des organisations mixtes ou privées relève de la compétence de l'assemblée primaire (art. 16 al. 1 let. h).

## 3. Collaboration

Les tâches communales deviennent de plus en plus complexes et exigeantes et renforcent le besoin de collaboration. Il importe que les communes examinent et déterminent les tâches qu'elles peuvent accomplir seules à un coût raisonnable et celles pour lesquelles une collaboration serait plus favorable aux plans qualitatif et/ou financier. La complexité croissante de certaines tâches fait qu'une commune peut rapidement parvenir à la limite de ses capacités. Dans ce cas, la collaboration prend toute son importance.

### a) Généralités (art. 109-110)

L'article 109 dresse l'inventaire exhaustif des formes de collaboration possibles. Les communes disposent d'une large palette de solutions pour organiser leur collaboration. C'est à elles qu'il revient ensuite de définir et de décider quelle est la forme la plus appropriée dans chaque cas concret. Les communes peuvent collaborer avec d'autres communes, des associations de communes ou des tiers (al. 1). La collaboration peut revêtir les formes suivantes (al. 2) :

- une convention ou un contrat avec une autre commune, avec une association de communes de droit public ou de droit privé, ou avec des tiers;
- l'adhésion à une association existante de droit public ou de droit privé;
- la constitution d'une association de droit public ou de droit privé ou d'une société mixte.

La commune doit surveiller la gestion des représentants auxquels elle a droit ou qu'elle désigne dans les organismes de collaboration. Elle peut leur donner des instructions contraignantes et révoquer leur mandat lorsque celles-ci ne sont pas respectées (art. 110 al. 1). Il semble judicieux de permettre à la commune – qui détient à titre originaire les attributions déléguées – d'avoir un droit de regard sur l'exercice de cette tâche et de révoquer le mandat de ses représentants s'écartant de ses instructions, c'est-à-dire des intérêts de la collectivité.

b) Collaboration sur la base du droit privé (art. 111-112)

La loi prévoit deux formes de collaboration : soit les communes collaborent entre elles ou avec des tiers sur la base d'un contrat de droit privé (art. 111); soit les communes adhèrent à une personne morale de droit privé ou en constituent elle-même (art. 112). Ces formes de collaboration sont classiques et assez répandues; elles n'appellent pas de commentaire particulier. La conclusion du contrat, la constitution d'une personne morale ou l'adhésion à une telle personne relèvent de la compétence du conseil municipal, sous réserve des attributions de l'assemblée primaire (art. 16).

c) Collaboration sur la base du droit public

Principe (art. 113-114)

La commission institutionnalise la conférence des présidents de communes au sein de chaque district. La conférence a pour but de favoriser les collaborations intercommunales (art. 113 al. 1). Elle fonctionne aujourd'hui déjà dans la plupart des districts; elle est appréciée pour son efficacité à résoudre les problèmes spécifiques au district et pourrait remplacer le conseil de district, institution tombée en désuétude. Le fait que cet organisme fonctionne aujourd'hui sans qu'aucune base légale ne l'institue démontre bien qu'il répond à un besoin des communes. La commission souhaite reconnaître et ancrer dans la loi cette institution. La conférence – présidée par le préfet du district – doit jouer un rôle actif dans la promotion et l'organisation de la collaboration intercommunale. Elle est compétente pour déterminer, dans le respect des règles existantes, ses tâches et modalités de fonctionnement.

Comme proposé par la commission Zufferey, la commission souhaite permettre au Conseil d'Etat de contraindre les communes à adhérer à une forme de collaboration de droit public. Cette règle doit se comprendre comme une mesure d'encouragement à la collaboration intercommunale. La loi vise deux hypothèses : 1 la commune ne peut manifestement pas accomplir seule une tâche imposée par la loi; 2 l'accomplissement efficace et économique des tâches l'exige (art. 114 al. 1).

Lorsque le canton constate que la commune ne peut remplir une tâche légale ou que l'accomplissement efficace et économique d'une tâche requiert une collaboration, il demande dans un premier temps à la commune concernée de définir dans un délai précis les modalités d'une telle collaboration en fonction de ses besoins. Si la commune ne donne pas suite à l'intervention cantonale ou que ses tentatives échouent, le Conseil d'Etat a la possibilité de l'obliger à collaborer, en précisant les grandes lignes de la collaboration (tâches à accomplir conjointement, communes concernées, forme juridique, organisation générale, etc.). Conformément au principe de la proportionnalité, le Conseil d'Etat fixe dans un premier temps un délai aux communes concernées pour collaborer. Ce n'est que si aucune collaboration ne lui est soumise dans le délai imparti que le Conseil d'Etat peut imposer une collaboration (al. 2). Le canton peut aussi faire dépendre ses subventions pour l'accomplissement de certaines tâches d'une collaboration intercommunale (al. 3). Il n'est pas souhaitable que, par ses subventions, le canton contribue au maintien de structures obsolètes, inefficaces et financièrement coûteuses.

#### Convention (art. 115-116)

L'article 115 reprend et condense, sans modification matérielle, les anciens articles 97 à 99. La commission a pris en compte les aspirations des communes limitrophes : le Conseil d'Etat encourage la collaboration intercommunale avec des communes d'autres cantons; il convient avec les cantons intéressés des règles applicables et approuve les accords de collaboration.

#### 4. Association de communes

De par l'importance que la commission entend lui conférer, l'association de communes – qui est une collectivité publique et une forme de collaboration fondée sur le droit public – fait l'objet d'un commentaire particulier.

La commission a constaté qu'il existe aujourd'hui peu d'associations de communes de droit public, parce que les dispositions qui les régissent comprennent des règles rigides et complexes (cf. anciens art. 100 ss). Les communes préfèrent la forme de l'association de droit privé, plus souple et moins contraignante. Il faut cependant être conscient que les personnes morales de droit privé peuvent souffrir d'un manque de démocratie du fait que les possibilités de participation des organes communaux sont souvent moindres dans de telles organisations, quand elles ne disparaissent pas dans une large mesure. Aussi, la commission souhaite simplifier et assouplir les règles concernant les associations de communes, de manière à rendre plus attrayante cette forme de collaboration et en faire un instrument flexible, adapté aux besoins des communes. Dans ce sens, le nouveau texte donne aux communes une grande marge de manœuvre, notamment pour rédiger les statuts de l'association et régler dans le détail l'organisation et le fonctionnement de celle-ci. Les principales modifications sont les suivantes :

##### a) Association à buts multiples (art. 117)

La commission introduit les associations à buts multiples. Dorénavant, une association de communes peut poursuivre plusieurs tâches déterminées, même si celles-ci n'ont aucun lien de connexité. Une association peut ainsi organiser conjointement le ramassage des ordures, la fourniture d'énergie électrique et la protection contre le feu. La commission ne souhaite pas l'introduction d'associations à géométrie variable permettant aux communes d'y adhérer en fonction des tâches qui les intéressent.

##### b) Modification des statuts (art. 119)

Les statuts de l'association de communes continuent à être élaborés par le conseil municipal et soumis au vote de l'assemblée primaire ou du conseil général. Par contre, la procédure de modification des statuts a été simplifiée. Il n'est plus nécessaire de soumettre ces modifications au vote de l'assemblée primaire ou du conseil général. La modification des statuts relève dorénavant de la compétence de l'assemblée des délégués, sous réserve d'un éventuel référendum facultatif (art. 125).

##### c) Assemblée des délégués – composition (art. 122)

Par souci de simplification, la commission renonce à la distinction inutile entre délégation à nombre fixe et délégation à nombre variable. Le nouveau texte donne une grande marge de manœuvre aux communes, qui fixent librement

dans les statuts le nombre de leurs représentants au sein de l'assemblée des délégués ainsi que les modalités de désignation de ceux-ci.

d) Référendum facultatif (art. 125)

Les associations de communes posent la question du déficit démocratique. La commission souhaite renforcer les droits populaires et introduire le référendum facultatif pour certaines décisions de l'association. Ce renforcement des droits politiques se justifie particulièrement dès le moment où les associations poursuivent des buts multiples. Sont ainsi susceptibles de référendum :

- les décisions concernant les modifications essentielles des statuts, par quoi il faut notamment entendre le but de l'association, le nombre des délégués de chacune des communes membres, etc. (les statuts doivent définir les dispositions statutaires considérées comme essentielles);
- les décisions concernant les dépenses nettes supérieures au montant fixé par les statuts (étant souligné que ce montant est approuvé par l'assemblée primaire ou le conseil général; cf. art. 118 al. 2 let. m).

L'article 126 fixe les modalités d'exercice de ce droit. Le référendum peut être demandé par un cinquième des conseils municipaux ou un cinquième des électeurs des communes concernées. Afin de faciliter l'exercice du référendum, les statuts peuvent abaisser ce taux jusqu'à un dixième des électeurs ou à 1'000 électeurs. Sur le modèle retenu pour la révision de la Constitution fédérale, la loi instaure le système de la double majorité. Pour être approuvé, l'objet soumis au vote doit être accepté par la majorité des citoyens votants et des communes. Une seule commune fortement peuplée ne peut imposer sa volonté aux autres communes membres de l'association.

e) Organe de révision (art. 128)

L'organe de révision est celui d'une des communes membres, ce qui garantit un contrôle professionnel de qualité. Les montants à disposition des associations de communes pouvant être importants (p. ex. hôpital régional), il est judicieux de prévoir un organe de révision qualifié. L'organe est choisi selon un tournoi établi par les statuts.

f) Ressources (art. 129)

Au contraire de l'ancien droit, la loi laisse une large marge de manœuvre aux communes; celles-ci règlent librement dans les statuts la répartition des charges.

5. Fusion ou scission de communes

Le rapport de la commission Zufferey a mis l'accent sur la nécessité d'une réflexion sur les fusions de communes. Ladite commission a relevé que "pour beaucoup de petites communes (en nombre d'habitants), la péréquation directe cantonale est un élément important de leur financement". Ainsi, "sur 67 communes de moins de 500 habitants, 33 bénéficient de la péréquation ordinaire, avec un montant équivalent à plus de 58% du total accordé. Sur 98 communes de moins de 1'000 habitants, 45 bénéficient de la péréquation ordinaire, avec un montant équivalant à près de 80% du total accordé". Et le rapport de poursuivre : "la viabilité financière des petites communes et l'utilisation rationnelle des deniers de l'Etat sont des critères qui ont désormais gagné en importance. Ces petites communes perdent largement leur

raison d'être si leur survie financière n'est due qu'à la péréquation" (cf. Rapport de la commission Zufferey relatif aux fusions de communes, p. 12). Le rapport Angelini a encore renforcé l'actualité et l'intérêt de la question.

La commission a constaté que la loi actuelle ne contient pas de mesures incitatives à la fusion. De fait, les dispositions en vigueur n'ont pas de contenu matériel et se limitent à des prescriptions de procédure. Il s'agit uniquement de règles relatives à la procédure et à l'organisation des fusions. La seule exception à cette appréciation est le fait (d'importance mineure) que l'Etat prend à sa charge les frais d'étude en vue de fusions (ancien art. 116 al. 2). De plus, il est aussi symptomatique de noter que ces dispositions sont également applicables aux scissions de communes. C'est dire que, dans le régime actuel, le législateur n'a pas voulu donner d'impulsion particulière en faveur des fusions.

La commission a profondément remanié les dispositions consacrées aux fusions de communes. La commission est d'avis que les fusions – qu'il faut comprendre comme l'aboutissement d'un processus de collaboration – doivent avoir lieu de manière volontaire et négociée de la part des communes concernées. Afin d'encourager et favoriser la fusion de communes, elle juge essentiel de prévoir des mesures incitatives concrètes, notamment sous l'angle financier. Des aides financières sont indispensables si le canton veut mettre en place une véritable politique de fusion de communes. Sur le plan de la systématique, le chapitre comprend trois parties : mesures d'encouragement, plan directeur, procédure de fusion.

#### a) Mesures d'encouragement (art. 133-135)

L'article 133 fixe les principes : le canton encourage la fusion de communes; il peut y consacrer des ressources financières. Cette disposition règle la question du financement et institue un fonds spécial destiné à encourager la fusion de communes; les aides financières liées aux fusions proviennent soit du fonds de péréquation intercommunale, soit d'un fonds spécial créé à cet effet.

Pour que les communes candidates (ou potentielles) soient vraiment incitées à fusionner, des impulsions importantes sont nécessaires, sous la forme d'un régime général de subventions à la fusion. A ce titre, la loi prévoit plusieurs aides financières destinées à encourager la fusion de communes (art. 134) :

- une participation financière du Canton. Cette participation financière est fixée par voie d'ordonnance; elle tient compte notamment de la population des communes, de leur capacité financière, des différences dans le degré d'équipement et des disparités fiscales et parafiscales.
- un régime transitoire pour les aides allouées dans le cadre de la péréquation financière. Le régime transitoire sera prévu dans une ordonnance. Le cas de Feschel et Guttet a démontré l'importance "colossale" – selon l'appréciation du bureau Planval – de la péréquation dans le processus de fusion. La commission juge nécessaire d'inscrire dans la loi la possibilité pour les communes qui fusionnent de bénéficier de la péréquation financière encore pendant quelques années après la fusion.
- une aide spéciale supplémentaire décidée par le Grand Conseil, pour tenir compte des cas particuliers. Par exemple, lorsque la situation financière d'une commune risque de faire capoter un projet de fusion entre plusieurs communes.

- une prime spéciale allouée par le Grand Conseil lorsque la fusion concerne plus de trois communes.

En plus de ces aides financières, la commission a encore prévu une contribution extraordinaire en cas de mise en œuvre du plan directeur des fusions de communes (cf. ci-après, let. b, art. 138).

Enfin, sur demande préalable, les frais d'étude en vue de la fusion sont pris en charge par le canton. L'indemnité n'est versée qu'après la consultation des assemblées primaires (art. 153 al. 1).

Outre ces mesures financières, la loi prévoit une aide administrative. Les communes qui entendent fusionner peuvent demander un soutien administratif et juridique au canton. A cet effet, le Conseil d'Etat peut désigner un groupe de travail interdépartemental chargé de les seconder (art. 153 al. 2). Lorsque des communes envisagent une fusion, il peut être adéquat – dans la mesure où ces dernières le souhaitent – de promouvoir leurs travaux, notamment par des activités de conseil et de suivi. L'aspect financier est important, mais il semble judicieux de prévoir aussi une assistance technique et juridique aux communes.

b) Plan directeur (art. 136-139)

Comme préconisé dans le rapport Zufferey relatif aux fusions de communes, la commission institue un plan directeur des fusions de communes. Ce plan directeur, qui couvre l'ensemble du district, fait ressortir des propositions de fusions entre deux ou plusieurs communes. Il fonctionne comme un guide pour l'évaluation des projets de fusion (ou de collaboration).

De l'avis de la commission, le canton ne doit pas imposer de plan, l'impulsion devant venir de la base. Dans ce sens, il appartient à une commission d'élus du district (députés, conseillers municipaux ou généraux, etc.), désignée par la conférence des présidents de communes, d'établir un projet. Celui-ci est soumis à la conférence des présidents, qui dresse le plan directeur des fusions ainsi qu'un inventaire des autres formes de coopérations intercommunales à promouvoir dans le district. Le plan directeur est approuvé par le Conseil d'Etat (art. 136). La loi fixe les critères devant conduire à une proposition de fusion entre deux ou plusieurs communes : une commune n'est plus en mesure d'assumer ses missions essentielles; la fusion répond à des motifs de développement et de bonne administration; une commune n'est plus en mesure de nommer toutes les autorités imposées par la loi (art. 136 al. 2).

Le plan directeur n'a pas d'effet coercitif. Il revient aux conseils municipaux concernés d'admettre ou non les propositions dudit plan et, le cas échéant, d'ordonner les études nécessaires. Les conseils ne sont pas liés par le plan directeur; ils peuvent refuser de le mettre en œuvre ou demander que la fusion s'opère avec d'autres communes que celles proposées par le plan directeur, même si cette fusion dépasse les limites du district (art. 137).

Le plan directeur n'est pas contraignant. Dès lors, dans le souci de rendre cette mesure attractive, le projet prévoit qu'en cas de mise en œuvre du plan directeur dans le délai fixé – dans les 5 ans après son approbation par le Conseil d'Etat –, les communes bénéficient d'un bonus financier, sous la forme d'une contribution extraordinaire de 30%. Cette contribution s'ajoute aux aides financières allouées dans le cadre d'une fusion ordinaire (cf. art. 134).

Si le plan directeur ne lie pas les communes, l'article 139 prévoit cependant une mesure de contrainte. Le canton peut supprimer la péréquation à laquelle une commune a droit, lorsque celle-ci figure dans les propositions de fusions et qu'elle ne s'exécute pas dans un délai de 5 ans dès l'approbation par le Conseil d'Etat, lorsque manifestement cette commune ne peut plus assumer ses obligations légales.

c) Procédure de fusion (art. 140-148)

S'agissant des règles de procédure, la commission a maintenu le droit actuel. En raison des intérêts propres à chaque commune, il est important que, dans les processus de fusion, un contrôle démocratique direct soit assuré. Concrètement, la législation actuelle ne doit pas être modifiée lorsqu'elle prévoit l'obligation de soumettre tout projet de fusion à l'approbation des assemblées primaires dans les communes concernées, puis au Grand Conseil.

Seule nouveauté proposée, l'article 146 prévoit la possibilité pour les communes qui entendent fusionner de fixer les règles nécessaires dans un contrat de fusion. Le contrat doit être approuvé par les assemblées primaires concernées et par le Grand Conseil. A l'instar de ce que prévoit le canton de Berne, les communes peuvent régler contractuellement les conditions de la fusion et de la création de la nouvelle commune. Ce contrat précise notamment le nom et les armoiries, le transfert des organes et du personnel, le transfert du patrimoine, des charges et des engagements, le régime transitoire. En privilégiant la voie du contrat, les communes bénéficient de davantage d'autonomie. Cet instrument est celui qui garantit le mieux aux communes concernées la possibilité de veiller à la prise en compte de leurs intérêts respectifs.

d) Fusion obligatoire dans des cas particuliers

Enfin, la commission s'est demandé si, par exception au principe général des fusions spontanées et négociées, le canton devait avoir la possibilité de contraindre les communes à fusionner lorsque certaines conditions sont remplies. Dans son rapport relatif aux fusions de communes, la commission Zufferey recommandait d'instaurer un droit de contraindre les communes à fusionner dans les hypothèses suivantes :

- si une commune connaît des difficultés financières durables et se trouve dans une situation critique;
- si une commune a certes une situation financière solide, mais qu'elle est en réalité complètement assistée par la péréquation;
- si une commune n'est plus en mesure d'assurer un fonctionnement de ses institutions conforme à ce que la loi exige et que la situation ne s'améliorera pas dans les années à venir;
- si une commune fait seule obstacle à une fusion alors que les autres qui l'entourent ont réussi à se mettre d'accord pour procéder à une fusion plus importante.

Sans formuler de proposition concrète, la commission rejoint, sur le principe, les conclusions de la commission Zufferey : le canton doit avoir la possibilité de contraindre les communes à fusionner dans certains cas précis, lorsque certaines conditions sont remplies. Certes, les fusions doivent en principe rester

volontaires, mais le Canton doit pouvoir toutefois imposer une fusion dans des cas particuliers.

## **VII. Surveillance de l'Etat (Titre 6)**

### **1. Suppression (partielle) de la procédure d'homologation (art. 151)**

La commission propose de renoncer à la procédure d'homologation pour tous les actes à caractère financier (emprunts, ventes, échanges, aliénation de capitaux, cautionnements et garanties analogues, prêts, etc.). Seuls demeurent soumis à l'approbation du Conseil d'Etat :

- les règlements communaux, à l'exception de ceux qui ont une portée purement interne;
- l'octroi ou le transfert de concessions hydrauliques;
- les conventions fondées sur l'article 111 (contrat de collaboration de droit privé passé par des communes entre elles ou par une ou plusieurs communes et des tiers);
- les statuts des associations intercommunales.

Une telle proposition nécessite une modification de la Constitution cantonale (art. 75 al. 3 Cst. cant.). La commission justifie cette mesure pour les raisons suivantes.

D'une part, les règles concernant les finances et la comptabilité des communes ont été précisées et renforcées (art. 74-86). Un cadre rigoureux a été mis en place (équilibre des finances, mesures d'assainissement, plan financier, amortissement, organe de révision, etc.). A l'intérieur de ce cadre, les communes sont autonomes et organisent librement leur gestion financière. En cas de déficit avec découvert au bilan, il leur revient de redresser la situation et d'établir un plan financier assorti de mesures d'assainissement (art. 81). Dans ce système et en dehors des contrôles prévus par les législations spéciales, le Conseil d'Etat intervient uniquement lorsque l'équilibre à terme des finances n'est pas assuré (art. 82). La suppression de la procédure d'homologation pour les actes financiers va donc dans le sens des dispositions du Titre 4, dès lors qu'elle contribue à renforcer l'autonomie de la commune en matière financière et qu'elle se concilie avec le rôle de surveillance – subsidiaire ou exceptionnelle – confié au Conseil d'Etat.

D'autre part, la commission a constaté que, depuis l'affaire Loèche-les-Bains, les établissements bancaires appréhendent de manière très rigoureuse leurs relations avec les collectivités publiques. Pour obtenir des crédits, les communes doivent désormais produire de nombreux documents (comptes annuels, rapport de l'organe de contrôle, dernier rapport de l'inspection cantonale des finances, extrait du procès-verbal de la décision de l'organe compétent, plan financier, etc.). En outre, les banques ont adopté une nouvelle politique en matière d'octroi de crédits et mis en place un système de rating, qui est un instrument interne permettant une évaluation et une classification en fonction du risque. Le système de rating implique une analyse détaillée de la situation financière des collectivités publiques. Le système rigoureux mis en place par les banques va dans le sens de la suppression de la procédure d'homologation. D'une certaine manière, l'approbation se fait désormais selon les lois du marché !

2. Préfets (ancien art. 126)

La commission n'a pas pour mandat de proposer le maintien ou la suppression de la fonction de préfet, cette question étant examinée par la commission chargée de la réforme du régime des districts et du statut des préfets. En l'état de ses travaux, ladite commission va dans le sens de l'abandon du rôle de surveillance du préfet.

De même, la commission propose l'abrogation de la disposition selon laquelle les préfets surveillent annuellement l'activité des collectivités de droit public de leur district et en font rapport au Conseil d'Etat. Cette suppression se justifie dès lors que la fonction de surveillance du préfet sur les communes est tombée en désuétude et n'est plus guère pratiquée. Le cas échéant, une future loi sur les préfets pourra comprendre des règles en la matière. Par ailleurs, la législation spéciale établit des règles de contrôle et prévoit en principe la surveillance du Conseil d'Etat ou d'un département sur les communes.

3. Expert (art. 153)

Cette disposition permet au Conseil d'Etat de nommer un ou plusieurs experts pour assister la commune dans l'accomplissement de ses tâches lorsque celle-ci rencontre des difficultés importantes dans un domaine particulier. La commune doit être confrontée à des problèmes majeurs, des difficultés de peu d'importance ne justifiant pas une intervention du canton et la nomination d'un expert. Le Conseil d'Etat fixe les conditions d'engagement (mandat, rémunération, etc.). La commune doit être entendue.

4. Mesures de contrainte (art. 155-156)

Ces dispositions n'ont pas été modifiées au niveau matériel. La commission s'est contentée de revoir la systématique des anciens articles 128 à 130.

## **VIII. Divers**

1. Modifications de la Constitution cantonale

Avant de conclure, la commission doit souligner que plusieurs de ses propositions nécessitent une modification de la Constitution cantonale. Ce rappel s'impose dans la mesure où la procédure de révision de notre Charte fondamentale est plus complexe que celle prévue pour les lois (vote sur l'opportunité; deux débats sur le texte; vote du peuple). Pour mémoire, les domaines et articles constitutionnels concernés sont les suivants :

- la dissociation de la nationalité et du droit de bourgeoisie, qui entraîne une modification de l'article 28 Cst. cant. (ainsi qu'une adaptation de la loi sur les bourgeoisies et de la loi sur le droit de cité);
- la redéfinition de la procédure d'homologation – la suppression de la procédure d'approbation pour les objets à caractère financier –, qui conduit à la modification de l'article 75 alinéa 3 Cst. cant.;
- enfin, le vote du budget par l'assemblée primaire, qui implique une modification de l'article 79 alinéa 1 chiffre 5 Cst. cant.

## 2. Ordonnances

Sous l'angle de la technique législative, la commission a souhaité compléter la loi par des ordonnances. Cette manière de faire se justifie par les motifs suivants. D'une part, régler dans la loi des questions techniques contribuerait à alourdir le texte (p. ex. prescriptions de détail concernant les finances et la comptabilité des communes). D'autre part, une telle solution a l'avantage de la souplesse, une ordonnance du Conseil d'Etat pouvant être plus facilement modifiée ou complétée qu'une loi. Cet argument n'est pas sans importance dès lors que les ordonnances doivent régler des questions techniques (prescriptions minimales concernant les amortissements comptables, participation financière du canton pour la fusion de communes, etc.), dont on peut penser qu'elles devront être ajustées afin de coller au mieux à la réalité.

Dès lors que son mandat portait principalement sur des propositions de réforme de la loi, la commission n'a pas jugé opportun de discuter et rédiger des projets d'ordonnance dans les domaines concernés. Même si elle est convaincue de la pertinence de ses réflexions, la commission n'a pas souhaité anticiper le sort qui sera réservé à ses propositions. Ce principe a souffert une exception. Il s'agit d'un projet d'ordonnance concernant la gestion financière des communes. Même si ce projet n'a pas été formellement approuvé par la commission, il est annexé au présent rapport.

## **C. CONCLUSIONS**

En conclusion, la commission souhaite rappeler les deux axes principaux de la réforme :

- Finances et comptabilité des communes

Renforcer les règles concernant les finances et la comptabilité des communes, notamment en fixant comme objectif l'équilibre des comptes à terme et en prévoyant des instruments financiers adéquats (mesures d'assainissement, plan comptable harmonisé, planification financière, amortissement, organe de révision, etc.).

- Collaboration intercommunale et fusion de communes

- encourager la collaboration intercommunale et notamment la forme de l'association de communes, en faisant de celle-ci un instrument souple et adapté aux besoins des collectivités publiques.
- favoriser la fusion de communes en prévoyant des mesures d'encouragement, en particulier un régime d'aides financières à la fusion.

En séance du 17 janvier 2002, la commission a adopté le présent rapport. Sur cette base, la commission considère qu'elle a rempli son mandat et elle a mis fin à ses travaux.

Sion, le 17 janvier 2002

Pour la commission :  
Le Président :  
Edouard DELALAY

Annexe :

-- Tableau synoptique présentant les propositions de modifications de la LRC

**COMMISSION CHARGÉE DE PRÉSENTER DES PROPOSITIONS  
DE RÉFORME DE LA LOI SUR LE RÉGIME COMMUNAL**

**SOMMAIRE**

**A. GENERALITES**

- I Introduction**
- II Composition de la commission**
- III Mandat de la commission**
- IV Méthode de travail**

**B. PROPOSITIONS**

- I Généralités**
- II Dispositions diverses (Titres 1, 7 et 8)**
- III Organisation (Titre 2)**
  - 1. Assemblée primaire
  - 2. Conseil général
  - 3. Conseil municipal
- IV Droits politiques (Titre 3)**
  - 1. Droit d'initiative au niveau communal
  - 2. Référendum
- V Finances et comptabilité (Titre 4)**
  - 1. Equilibre des finances
  - 2. Découvert du bilan
  - 3. Mesures d'assainissement
  - 4. Plan comptable harmonisé
  - 5. Planification financière
  - 6. Amortissement
  - 7. Organe de révision
- VI Accomplissement des tâches, délégation et collaboration (Titre 5)**
  - 1. Accomplissement des tâches
  - 2. Délégation
  - 3. Collaboration
  - 4. Association de communes
  - 5. Fusion ou scission de communes
- VII Surveillance de l'Etat (Titre 6)**
  - 1. Suppression (partielle) de la procédure d'homologation
  - 2. Préfet
  - 3. Expert
  - 4. Mesures de contrainte
- VIII Questions diverses**
  - 1. Modifications de la Constitution cantonale
  - 2. Ordonnances

**C. CONCLUSIONS**

**ANNEXE**

-- Tableau synoptique