



## CONSEIL COMMUNAL DE PRANGINS

### COMMISSION AD HOC SUR LE RAPPORT-PRÉAVIS MUNICIPAL 30/18

**Rapport de majorité de la Commission sur le Rapport-préavis 30/18 ; Réponse à la motion de Monsieur Olivier Binz « Sortie de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon (Région de Nyon) »**

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux,

La Commission, composée de 7 membres, a décidé de se séparer en deux groupes pour la rédaction du rapport dû aux divergences de points de vue sur la décision à prendre. Le rapport qui vous est présenté ci-après est le rapport de la majorité.

#### **Préambule**

La Commission chargée d'étudier le Rapport-préavis municipal 30/18 en réponse à la motion de Monsieur Olivier Binz, déposée le 23 mai 2018 et intitulée « Sortie de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon (Région de Nyon) » s'est réunie à 9 reprises, les 9 et 25 octobre, 5, 7, 12, 15, 19, 21 et 26 novembre de l'année 2018. Lors de sa première séance la Commission a élaboré une vingtaine de questions transmises à la Municipalité dans le but de clarifier le préavis présenté lors de la séance du 25 octobre. Ensuite de quoi, les compléments d'informations nécessaires aux travaux de la Commission ont été recueillis durant les auditions et les séances successives.

Nous remercions M. le Syndic François Bryand, qui représentait la Municipalité, Mme Dominique-Ella Christin entendue en sa qualité de Municipale et ancienne déléguée de la Municipalité au Conseil intercommunal, MM. Gérald Cretegnny et Pierre-Alain Schmidt, respectivement Président et membre du CoDir de Région de Nyon, ainsi que M. Patrick Freudiger, secrétaire général pour leur disponibilité.

La Commission a également émis le souhait de rencontrer le Préfet, M. Jean-Pierre Deriaz en sa qualité d'autorité de surveillance. Cette demande n'a pas été accueillie favorablement, M. le Préfet jugeant que sa position n'était pas neutre sur le sujet<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Courrier du Préfet adressé au Président de la Commission le 15 octobre 2018

## **Contexte**

La motion débouchant sur le préavis 30/18 s'inscrit dans le contexte actuel de questionnement sur le fonctionnement de l'association de Communes Région de Nyon (RN) et plus loin sur la nécessité d'avoir une couche supplémentaire dans la relation Commune-Canton. Plusieurs Communes sont déjà sorties de RN ; Bogis-Bossey en 2014, Commugny en 2016 et Chéserey en 2017. La consultation des rapports établis par ces trois communes fait à chaque fois ressortir les mêmes lacunes et dysfonctionnements. Malgré les signaux d'alerte et la défection de ces Communes, les travers relevés sont toujours présents.

## **Introduction et structure du rapport**

Le Rapport-préavis municipal 30/18 a été soigneusement étudié par la Commission. La présidence a été exercée avec doigté et compétence par Monsieur Daniel Bujard. Les séances ont été suivies avec attention par les membres dans une atmosphère de respect mutuel.

Le thème financier, participation en francs par habitant et plafonnement à 1 point d'impôt, n'a pas été un sujet de réflexions et de décisions, bien qu'ayant son importance. La Commission s'est concentrée sur l'utilité et le fonctionnement de RN. De l'avis de tous, l'argent n'a jamais été un sujet de motivation de la sortie ou pas du conseil régional.

La Commission a apprécié l'exercice de style de Mme Christin qui a tenu à respecter la collégialité en ne répondant qu'aux questions qui avaient reçu une réponse préalablement autorisée de la Municipalité. Il aurait été intéressant de tirer profit de l'expérience de Mme Christin dans son rôle de déléguée de la Commune et ensuite de membre du CoDir.

## **Approche de travail de la Commission**

La Commission s'est structurée pour obtenir les informations nécessaires à couvrir le plus exhaustivement possible le sujet. Ses démarches l'ont conduite à analyser les divers aspects du fonctionnement de RN.

L'établissement du rapport de majorité a suivi l'approche développée en détails ci-après :

1. Examen du préavis 30/18
2. Bref rappel sur l'organisation
3. Examen du cadre légal applicable et premier constat
4. Autres développements par thématique
  - a. Le Rapport de la Cour des comptes
  - b. Le tourisme, la taxe et sa redistribution
  - c. Les transports régionaux et le fond TP
  - d. Les projets d'agglomération
  - e. Soutien économique du Canton (LADE)
  - f. Le DISREN
  - g. La SOFREN
5. Synthèse des lacunes constatées
6. Cette structure est-elle réformable de l'intérieur ?
7. Résumé
8. Conclusions de la majorité de la Commission

## **1. Examen du préavis 30/18**

Le travail fourni par la Municipalité en un temps très bref pour permettre au Conseil communal de se prononcer avant la fin de l'année est remarquable. Que la Municipalité en soit remerciée. La Commission a valablement pu se reposer sur ce préavis équilibré, pour construire son analyse à charge et à décharge afin de faire sa propre pesée des intérêts.

Néanmoins, un important travail complémentaire a été nécessaire pour comprendre également tout ce qui ne figurait pas dans le préavis. En effet, le fonctionnement de RN est complexe, ses attributions très vastes et parfois fort éloignées des préoccupations communales locales.

## **2. Bref rappel sur l'organisation**

### ***CoDir***

Le CoDir est l'exécutif de l'association. Il est constitué de 9 membres, tous municipaux. Les municipalités de Nyon et de Gland ont un siège de droit au CoDir. Cet organe est le vrai pouvoir. Le CoDir choisit seul les objets soumis au Conseil intercommunal (CI), selon ses propres priorités. A l'heure actuelle, Prangins n'a pas de siège au CoDir.

### ***Conseil intercommunal (CI)***

Le CI est l'organe délibérant de l'association. Il est composé d'une centaine de délégués qui peuvent être répartis entre les municipalités et les organes délibérants des communes membres. Le nombre de voix est réparti proportionnellement au nombre d'habitants par communes membres. Le CI a des commissions permanentes qui sont la Commission des Finances et la Commission de Gestion. A l'heure actuelle Prangins a 6 voix au CI, 3 pour la Municipalité et 3 pour le Conseil communal. Chaque groupe politique de Prangins a une voix.

## **3. Examen du cadre légal applicable et premier constat**

### ***Constitution vaudoise***

Selon la Constitution vaudoise : « Le droit est le fondement et la limite de l'activité étatique<sup>2</sup>. Les communes sont soumises à la surveillance de l'État, qui veille à ce que leurs activités soient conformes à la loi.<sup>3</sup> Le Conseil communal, se prononce sur les collaborations intercommunales<sup>4</sup>. Les Communes peuvent déléguer une ou plusieurs de leurs tâches à des fédérations, à des agglomérations ou à d'autres types d'organisations intercommunales ; elles veillent à choisir la forme la plus appropriée<sup>5</sup>. La loi définit l'organisation, le financement et le contrôle démocratique des diverses formes de collaboration intercommunale<sup>6</sup> ».

### ***Loi sur les Communes (LC)***

Selon la LC : « Plusieurs communes peuvent collaborer pour accomplir ensemble des tâches d'intérêt commun. Elles veillent à choisir la forme de collaboration la plus appropriée<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Cst VD Art. 7 al. 1

<sup>3</sup> Cst VD Art. 140 al. 1

<sup>4</sup> Cst VD Art. 146 al. 1 lettre c

<sup>5</sup> Cst VD Art. 155 al. 2

<sup>6</sup> Cst VD Art. 155 al. 4

<sup>7</sup> LC Art. 107a al. 1

La collaboration intercommunale revêt en principe les formes suivantes<sup>8</sup> : c. association de communes ; f. personnes morales de droit privé ».

Les communes peuvent collaborer sous la forme d'une association de communes pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale<sup>9</sup>. Une tâche au moins, dite principale, doit être assumée en commun par toutes les communes membres ; d'autres tâches, dites optionnelles, peuvent être accomplies par certaines d'entre elles seulement<sup>10</sup>. Les communes membres ne supportent financièrement que les tâches auxquelles elles ont formellement accepté de participer<sup>11</sup>.

Les Statuts doivent déterminer : la tâche ou les tâches principales assumées par l'ensemble des communes membres ; la tâche ou les tâches optionnelles, l'énumération des communes qui y participent et le mode de répartition des charges financières entre les communes membres, selon qu'il s'agit de tâches principales ou de tâches optionnelles<sup>12</sup>.

Les décisions que l'association prend, par l'organe de ses conseils, sont exécutoires sans l'approbation des communes membres<sup>13</sup>.

Les comptes sont examinés par la Commission de gestion de l'association, qui fait rapport au conseil intercommunal et lui donne son préavis. Le comité de direction fournit à la Commission de gestion de l'association tous les documents et renseignements nécessaires à l'exercice de sa mission<sup>14</sup>.

Le comité de direction établit un rapport de gestion, qu'il présente au conseil intercommunal en même temps que les comptes. Le rapport de gestion est examiné par la Commission de gestion de l'association, puis, sur son préavis, approuvé par le conseil intercommunal. Il est communiqué aux communes membres<sup>15</sup>.

Le budget doit être adopté par le conseil intercommunal trois mois avant le début de l'exercice. Toutefois, lorsque le budget n'implique aucun report de charge sur les budgets des communes membres, il peut être adopté jusqu'au 15 décembre. Les comptes sont soumis à l'examen et au visa du préfet du district dans lequel l'association a son siège<sup>16</sup>.

### **Premier constat**

La Commission constate que les règles de loi suivantes ne sont pas appliquées :

1. Définition des tâches : A la lecture des Statuts au point le plus fondamental qui est au cœur de la forme d'organisation prévue, à l'article 5 ; Buts, ; les tâches ne sont pas définies conformément à la loi. Il y a dans les articles 5 et 5 bis actuels, tour à tour, une énumération d'activités dont on ne sait pas si ce sont des buts, des tâches ou des rôles. Il y a là un inventaire si vaste que tout peut être mis dedans. La Commission se pose la question de savoir comment sont déterminées les tâches

---

<sup>8</sup> LC Art. 107a al. 2; Ces deux seules formes sont retenues ici car elles s'appliquent à notre cas.

<sup>9</sup> Art. 112, al 1

<sup>10</sup> Art. 112, al 2

<sup>11</sup> Art. 112, al 3 ; à la lecture de ce passage on a de la peine à comprendre le mauvais procès qui est fait aux Communes qui n'ont pas accepté le DISREN.

<sup>12</sup> Art. 115; Un exemple particulièrement clair de l'application de la loi est donné avec les Statuts de la Police Nyon Région

<sup>13</sup> Art. 123;

<sup>14</sup> Art. 125a;

<sup>15</sup> Art. 125b;

<sup>16</sup> Art. 125c;

déléguées de cette manière. L'enjeu est de comprendre qu'il s'agit ici de délégation de compétences sur lesquelles le Conseil communal ne peut ensuite plus revenir. La confusion actuelle permet toutes les dérives.

2. Rapport de gestion : Ce rapport n'a jamais été adressé par le CoDir au CI ces 14 dernières années (vérification effectuée aux archives de RN) Il n'a jamais été examiné par la Cogest, qui de fait n'a jamais préavisé le CI. **La gestion du CoDir n'a jamais été questionnée.** Ce point n'a jamais été porté à l'ordre du jour et par conséquent le rapport de gestion n'a jamais été approuvé. Cette défaillance de contrôle interne, ne grandit ni le CoDir, ni les diverses commissions de gestion-finance successives du CI, ni les organes de surveillance.
3. Budget : le budget qui présente un report de charges évident, n'a jamais été établi pour le 30 septembre. Malgré la recommandation de la Cour des comptes et l'interpellation récente de M. Bucciol au CI du 25 septembre 2018, le CoDir n'a pas l'intention de changer sa pratique.
4. L'État ne joue pas son rôle de surveillance : Monsieur le Préfet, à qui sont impérativement adressés les convocations de séances, les ordres du jour, les PV et les documents discutés, n'a manifestement jamais eu rien à redire lors de son contrôle de conformité. Le fait que la gestion du CoDir n'ait jamais été discutée, que le rapport de gestion n'ait jamais été mis à l'ordre du jour et fait l'objet d'aucune remarque ne lui a pas semblé incorrect. De plus, il n'a pas été possible de savoir s'il s'est intéressé à contrôler les participations à la SOFREN et à Télé-Dôle et aux potentiels conflits d'intérêts entre l'administration de ces sociétés et la responsabilité politique des membres du CoDir.

#### **4. Autres développements par thématique**

##### **a. Le Rapport de la Cour des comptes**

Le rapport N° 38 du 14 novembre 2016 de la Cour des comptes a pointé très clairement les insuffisances de contrôle démocratique des associations de communes et les risques qui sont encourus par une délégation de compétence mal maîtrisée.

A la lecture du dernier rapport N° 45 de suivi, du 2 mai 2018, RN est la seule organisation auditée qui n'a pas encore répondu.

##### **b. Le tourisme, la taxe touristique et sa redistribution**

Il s'agit d'une des activités de RN qui fonctionne à satisfaction. Nous dénombrons plus de communes qui adhèrent à la politique touristique que de communes membres de RN (3 de plus).

La Commission estime que c'est la preuve qu'il est possible de fédérer l'ensemble des communes du district autour d'au moins une thématique régionale. Implicitement, cela démontre que la taxe touristique et sa redistribution pourraient être confiées à une association de communes spécifique, comme c'est le cas pour les pompiers ou le parascolaire.

##### **c. Les transports régionaux et le fond TP**

La réorganisation des bus régionaux, au travers d'un fonds constitué en faveur des transports publics, a fonctionné dans un cadre budgétaire défini par l'ensemble des communes du district.

Il a été prélevé CHF 31.- par habitant sur 5 ans et c'est plus de CHF 13 millions qui ont été investis dans l'amélioration du réseau de transport public régional. C'est aussi la preuve qu'il y a d'autres manières de financer des projets régionaux qu'à travers le DISREN.

#### **d. Les projets d'agglomération**

Il n'est pas nécessaire de faire partie de RN pour bénéficier des fonds fédéraux et cantonaux des projets d'agglomération. La planification se fait au niveau supérieur (Plan Directeur cantonal) en coordination avec le futur développement du Plan Directeur intercommunal (PDI) prévu par la nouvelle loi (LATC)<sup>17</sup>. Le PDI ne concerne que les 9 communes du périmètre compact du district de Nyon, dont Prangins.

La Commission a pu constater des interventions de RN visant à se substituer à la coordination intercommunale dans l'élaboration du PDI<sup>18, 19</sup>. Il est de la plus haute importance que la Municipalité de Prangins dispose de toute la marge de manœuvre nécessaire à défendre ses intérêts. C'est dans ce contexte que nous observons que la définition des tâches qui sont déléguées à l'association de communes est capitale. Les buts de RN sont si vastes et flous que le risque de perdre en autonomie sur des questions aussi importantes que le développement de notre commune est trop grand pour Prangins.

La nécessaire coordination des projets intercommunaux dans le cadre plus large de l'agglomération du Grand Genève doit être mieux relayée auprès des délibérants communaux.

#### **e. Soutien économique du Canton (LADE)**

Le Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) du Canton de Vaud peut subventionner des projets économiques locaux au travers de la Loi sur l'appui au développement économique (LADE). Afin de s'assurer de la cohérence des projets soumis à demande de subventionnement avec le développement économique local, la LADE prévoit des organismes de développement économique locaux (organisme régional) qui ont comme rôle de définir la stratégie de développement économique local et de préavisier les projets soumis. Pour pouvoir prétendre à un subventionnement cantonal, un projet doit donc s'inscrire dans la stratégie de développement économique et être préavisé favorablement par l'organisme régional de la région dans laquelle il se trouve. Pour le district de Nyon, l'organisme régional est la RN.

La Commission dément la teneur du préavis qui laisse penser que si une Commune ne fait pas partie de RN, elle ne peut pas prétendre aux subventionnements LADE. La Commission affirme que tous les acteurs économiques du district ont le droit de soumettre un projet pour préavis à l'organisme régional, que la commune sur laquelle ils se trouvent fasse partie de RN ou non. Ceci a été confirmé par M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba en réponse à une question de Mme la Députée Dominique-Ella Christin lors de la séance du Grand Conseil du 13 novembre dernier.

Le SPEI par la LADE ne soutient aucune forme de discrimination ou d'inégalité de traitement d'une politique publique cantonale dû au choix de la mauvaise forme d'organisation. Seuls les Statuts de l'organisme régional définissent qui a droit ou pas à être préavisé et les Statuts

---

<sup>17</sup> Art. 20 de la LATC révisée, prévoit que le PDI vaut projet d'agglomération

<sup>18</sup> Lettre du 6 février 2018 de la Municipalité à M. Pierre Imhof, Service du développement territorial concernant le monitoring des mesures d'urbanisation

<sup>19</sup> Lettre du 14 mai 2018 de la Municipalité à M. Pierre Imhof, Service du développement territorial concernant la Convention Bureau d'agglomération

de RN ne prévoient rien à ce sujet. De plus, la convention entre le Canton et le CoDir de RN définit clairement le rôle de l'organisme. Celui-ci est pleinement financé par le Canton et les prestations qu'il délivre sont gratuites. La condition pour obtenir un fond LADE est uniquement de pouvoir s'inscrire dans la politique de développement régional définie<sup>20</sup>.

La RN est clairement la mauvaise forme d'organisme régional. L'objectivité du CoDir lorsqu'il préavise un projet situé sur le territoire d'une Commune non membre de RN n'est de loin pas assurée. Il convient de ne pas mélanger politique économique et décision d'appartenance à une structure politique. La politique économique cantonale doit pouvoir bénéficier à tous les citoyens sans distinction. *"La LADE n'a pas comme vocation de contraindre une commune à faire partie d'une association régionale"* selon M. Leuba<sup>21</sup>.

#### **f. Le DISREN (Dispositif d'Investissement Solidaire de la Région Nyonnaise)**

Adopté en 2016 par 38 communes et valide jusqu'au 31 décembre 2019. Actuellement sur 42 Communes membres de RN, 3 communes n'ont pas adhéré au DISREN.

Le DISREN constitue le cœur du système permettant l'action du Conseil régional. Il sert à concrétiser des investissements régionaux tout en respectant les finances communales, puisqu'il plafonne à 1 point d'impôt les fonds annuels sollicités pour chaque commune. Ce point d'impôt est actuellement divisé en 0.9 pour les investissements et 0.1 pour un mécanisme de compensation qui a comme but de combler un éventuel manque de financement dans le futur lié à ce plafond.

Actuellement, le DISREN est un but optionnel. C'est-à-dire que les communes membres de RN ne doivent pas impérativement y adhérer. Le DISREN a été voté pour une période d'essai de 3 ans et il se termine le 31 décembre 2019. En prévision de la fin du DISREN 2016-2019, le CoDir propose une nouvelle révision des Statuts visant à inclure le DISREN dans le but principal. Ceci obligerait toutes les communes membres de RN à y souscrire. Avec cette révision, il est proposé de pouvoir faire varier le curseur entre les 0.9 d'investissements et les 0.1 pour le mécanisme de compensation. Ceci se traduit par la possibilité de prélever systématiquement 1 point d'impôt à toutes les communes membres.

Les projets candidats à un financement par le DISREN sont soumis au CI après avoir été priorisés par le CoDir. Le CI n'est pas sollicité pour la priorisation des projets. L'absence de débat politique sur les investissements prioritaires est flagrante. Ceci pose la question de l'organisation politique de RN. Les sièges au CoDir, octroyés de droits aux Communes les plus peuplées du district, biaisent d'entrée de jeu la priorisation des projets.

Le CoDir a proposé, dans le projet de modification des Statuts, la création d'une commission permanente des investissements régionaux nommée pour la durée de la législature. Toutefois, le CoDir propose que la commission puisse être constituée de délégués issus des municipalités déjà représentées au CoDir. La Commission estime que cette précision introduit un risque de déficit démocratique.

La révision des Statuts devra être acceptée par l'unanimité des délibérants de toutes les communes membres, puis par le conseil d'Etat pour pouvoir entrer en force. Si ces Statuts n'obtiennent pas l'unanimité des communes, le CoDir prévoit de déposer un préavis pour reconduire le DISREN optionnel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

---

<sup>20</sup> art. 4 et 6 Convention DECS – RN 2016-2019 du 07.04.2016

<sup>21</sup> Réponse apportée à la question posée par le Député Serge Melly, par M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba le 13.11.2018 au Grand Conseil



### **Les conséquences de la sortie de Prangins**

Si le processus de sortie de RN est démarré avant le 31 décembre 2018, la Commune de Prangins devra continuer à payer sa cotisation pendant 2 ans, c'est-à-dire jusqu'à fin 2020, ce qui représente 160'000.-. Concernant le DISREN, Prangins reste engagée avec les décisions qui seront prises jusqu'à la fin de l'année 2019, fin du DISREN actuel. Ceci a pour conséquence que si des projets régionaux sont lancés d'ici fin 2019, Prangins devra honorer ses engagements jusqu'à la réalisation de ces projets.

La Commission estime que seule une sortie rapide de RN permettra de pouvoir reprendre la main sur la maîtrise des dépenses.

Pour une commune ne faisant pas partie de RN, il est tout à fait possible de participer au financement de projets qu'elle juge intéressants ou de monter des projets intercommunaux comme ça a été le cas entre Prangins et Duillier pour la déchetterie intercommunale.

#### **g. La SOFREN, instrument spéculatif aux risques inutiles**

La SOFREN est une SA autonome et spéculative, capitalisée à hauteur de 100'000.- et dont les actions sont entièrement détenues par RN.

La Commission constate que sur les sept exercices comptables depuis sa création (2010), l'excédent de charges est de CHF 6'000 à 10'000.- par an. Cumulé il représente des pertes pour plus de CHF 60'000.-. Depuis sa création il est constaté qu'il n'y a aucun revenu en dehors d'une opération d'achat/vente de terrain qui a rapporté une seule fois un peu plus de 100'000.- (opération Ruyre sur la Commune de Luins). Ceci démontre que l'activité spéculative est nécessaire au maintien en vie de cette structure.

La Commission estime que cette situation risquée n'est pas à l'avantage de la Commune de Prangins. Elle est dangereuse, car à terme, soit la SOFREN trouve une nouvelle opération spéculative intéressante et se recapitalise, soit elle recoure à la recapitalisation via le CI.

La SOFREN n'a pas été créée sans réticences. Au moment de sa création, le CI a été saisi d'un préavis 59-2010, pour la dotation du capital de 100'000.- qui a fait l'objet de deux séances pour être approuvé. Lors des discussions, et afin de calmer les inquiétudes de l'assemblée, des assurances ont été données, nous citons ;

- « Le jour où la SOFREN devra concrètement acquérir du foncier, elle pourra s'adresser au Conseil Régional pour obtenir des fonds, un crédit ou un cautionnement. Quelle que soit la solution privilégiée, celle-ci passera obligatoirement par une décision du Conseil Intercommunal.<sup>22</sup> »
- « M. Pierre-André Romanens (Président du CoDir) précise très clairement que le CoDir fera voter le règlement au Conseil Intercommunal et ne se permettra en aucun cas de prendre des engagements sans ce document officiel.<sup>23</sup> »

---

<sup>22</sup> Page 3 du préavis 59/2010.

<sup>23</sup> PV de la séance du 23 juin 2010 du CI traitant le préavis 59/2010



De même qu'il est intéressant de citer le passage du rapport de la Commission en charge de préavisier qui a la teneur suivante :

- « ... il est resté le choix entre une fondation ou la société anonyme. Vu qu'une fondation est sous la surveillance étroite du canton, il a été décidé de créer une société anonyme<sup>24</sup>. »

La Commission constate :

- que les deux promesses n'ont pas été tenues ;
- que la SOFREN a acquis des terrains et biens immobiliers sans en référer au Conseil Intercommunal ;
- que le règlement mentionné n'a jamais été établi et discuté au CI comme promis ;
- qu'au contraire, des règles de fonctionnement ont été validées par l'Assemblée Générale (AG) de la SOFREN en 2013 et non par le CI. Par conséquent, le processus de contrôle démocratique a été escamoté<sup>25</sup>. Si bien que nous avons une société anonyme avec une délégation de compétences directement attribuée aux municipalités, alors que la dotation en capital relève du CI. C'est un travers de gouvernance déjà constaté à d'autres occasions par la Commission<sup>26</sup>. Des décisions sont prises en petit comité sans aucun contrôle démocratique. Il n'y a pas de possibilité de recours sur une décision prise par une AG, contrairement à ce qui serait le cas pour une décision d'une commune ou du CI. Il est clair qu'une SA n'est pas la bonne structure. Elle n'a pas cette vocation.

Les casquettes multiples d'administrateurs de la SOFREN et membres du CoDir présentent des risques évidents de conflits d'intérêts et de compétences. De plus, le mélange des genres entre autorité de planification (puissance publique) et gains immobiliers "assurés" est contestable. La Confédération considère ce type d'opération comme illégale. Le cas a été relevé dans le cadre des opérations de relocalisation d'Agroscope<sup>27</sup>. De plus, la simple idée de vouloir profiter du fait que le droit foncier rural ne s'applique pas dans le cadre d'une SA mais qu'il s'applique dans le cas d'une Commune, donne une bonne indication sur la gouvernance envisagée pour une entité dite publique<sup>28</sup>.

Et pourtant, en matière de gouvernance, nous avons là aussi une loi très claire qui devrait s'appliquer : la Loi sur la participation de l'État et des communes.

On entend par participation au sens de la loi toute participation financière de l'État ou d'une commune à une personne morale de droit public ou de droit privé<sup>29</sup>. Les articles 15 et suivants règlent les relations que doivent entretenir les représentants des communes avec la haute direction de personnes morales. Il est notamment nécessaire :

---

<sup>24</sup> Rapport de la Commission des finances sur le préavis 59/2010

<sup>25</sup> La Constitution à l'article 146 al. 1 lettre d donne les compétences au Conseil communal pour les décisions des projets d'acquisition et d'aliénation d'immeubles. La Loi sur les Communes, à l'art. 114 dit que les dispositions concernant les Communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association de Communes.

<sup>26</sup> Rapport de gestion non adressé à la Commission et non porté à l'OJ du CI ; utilisation de contrats de droit administratif conclus entre les municipalités pour éviter les délibérants (note interne de la Municipalité de Prangins du 10 septembre 2018) et qui sont de ce fait non conformes à la Constitution art. 146 al. 1 lettre c.

<sup>27</sup> PV de la séance du 25 juin 2015, page 2, communications du CoDir « Un des soucis qui devra être réglé est celui d'un soi-disant subside caché. Selon l'OFCL, dans la mesure où la vente d'un terrain à un certain prix, qui pourrait valoir plus, reviendrait à le subsidier, ce qui serait interdit et illégal. »

<sup>28</sup> Page 5, premier paragraphe du PV de la séance du 23 juin 2010 du CI traitant le préavis 59/2010

<sup>29</sup> LOI 610.20 sur les participations de l'État et des communes à des personnes morales

- que les communes définissent des objectifs stratégiques et financiers qu'elles entendent atteindre au moyen de la participation ;
- que des rapports réguliers soient faits notamment lorsque les intérêts des Communes divergeraient de ceux de la personne morale<sup>30</sup> ; communication de toute situation de conflits d'intérêts ; suivi financier avec évaluation des risques ; information régulière de la Commission de gestion ;
- que les communes ne peuvent détenir des participations qu'à des personnes morales dotées d'un réviseur externe, disposant des qualifications nécessaires à l'accomplissement de sa tâche auprès de la personne morale soumise à révision. Les communes, s'assurent que cette obligation est réalisée préalablement à toute prise de participation. Force est de constater que toutes les précautions n'ont pas été prises. La Commission constate que la SOFREN, sept ans après, ne dispose toujours pas d'un organe de révision.

Enfin, au travers de la SOFREN, Région de Nyon ne devrait pas avoir vocation à accumuler du patrimoine immobilier. Toutefois il faut bien constater que c'est ainsi qu'elle assure la survie de l'institution. Seul l'État, structure pérenne, devrait être autorisé à procéder de la sorte. L'État est contrôlé démocratiquement par les commissions du Grand Conseil et le Grand Conseil lui-même, ce qui n'est pas le cas ici. L'acquisition de l'immeuble de la Grand Rue 24 à Nyon, n'est que le dernier rebondissement d'une opacité entretenue. S'il peut être compris que cet achat fait sens, son acquisition s'est effectuée par un tour de passe-passe juridique et comptable. Une SA qui ne génère aucun bénéfice, capitalisée à hauteur de CHF 100'000.- a pu acquérir un bien de 4 millions. L'acquisition n'a pas été soumise au CI, alors qu'elle aurait dû l'être selon le préavis 59/10 et la loi<sup>31</sup>. L'achat est assuré par un emprunt hypothécaire de 3,2 millions. Les fonds propres sont assurés par une avance de 8 loyers effectués par la trésorerie de RN. La SOFREN rembourse annuellement avec intérêt RN. L'immeuble est une bonne opération dit-on ? A bien y regarder, il a été acquis avec une décote de 5% seulement par rapport à une estimation d'expert<sup>32</sup>. Une telle opération a-t-elle une contrepartie ? Par exemple une opération immobilière croisée à venir, au Vernay à Bursins ? Affaire à suivre...

## 5. Synthèse des lacunes constatées :

- Application de la Constitution et de la LC
- Surveillance de l'État
- Commission de gestion
- Évitement du CI
- Casquettes multiples
- Intervention dans les compétences communales d'aménagement
- La LADE prise en otage
- Le CoDir décide seul de la priorité des projets DISREN
- Les risques inutiles de la SOFREN

---

<sup>30</sup> Ce qui est le cas de la Commune de Prangins sur les opérations de relocalisation d'Agroscope

<sup>31</sup> Ibid, note N°25

<sup>32</sup> PV de l'AG de la SOFREN du 28 juin 2018

## 6. Cette structure est-elle réformable de l'intérieur ?

Nous n'avons pas constaté une vraie volonté affichée par le CoDir de réformer la structure. A sa décharge, une modification des Statuts nécessite l'adhésion de tous. Le grand nombre de communes membres rend l'exercice difficile. Par contre, des modifications simples ne sont pas prises en compte (répondre complètement aux recommandations de la Cour des comptes).

La Commission a fait le constat qu'au fur et à mesure des réformes statutaires s'est enclenchée une dynamique d'exclusion. Peu à peu les communes ont commencé à quitter Région de Nyon. Certaines par refus des nouveaux Statuts, d'autres parce qu'elles ne se sentaient pas entendues.

La dernière réforme en cours, consiste pour l'essentiel à obliger toutes les communes à adopter le nouveau DISREN. Les communes n'ont que le choix d'adhérer au DISREN ou sortir de l'association. Dès lors, considérer que la solidarité régionale ne doit pas être à géométrie variable, comme l'entend notre Municipalité dans sa réponse au CoDir sur la révision des Statuts<sup>33</sup>, veut simplement dire que la solidarité sans le choix devient un impôt. La mentalité de club exclusif se poursuit.

La Commission estime que ce n'est pas possible de réformer de l'intérieur.

## 7. Résumé

La question qui a été posée par le motionnaire était justifiée. Après examen, il ressort que continuer d'appartenir à cette structure régionale comporte des risques évidents.

La Commission est consciente que la Commune de Prangins joue un rôle central dans le District. Elle estime qu'il est possible de bénéficier des avantages des collaborations intercommunales sur des thèmes précis. L'association régionale dont nous faisons partie ne répond pas aux besoins de notre commune.

La Commission est convaincue qu'en sortant de Région de Nyon, la Commune de Prangins ne se défausse pas face à ses responsabilités et reste désireuse de participer à la construction régionale sur la base de projets soumis en premier lieu au législatif communal.

La Commission est d'avis qu'une participation financière sur une base volontaire aux projets régionaux apportant une vraie plus-value à la région et pilotés par les communes est tout à fait viable. La Commune de Crans-près-Céligny le prouve par la participation récente au financement du projet Télé-Dôle.

Dans le cadre des collaborations intercommunales, la Constitution nous rappelle que les communes « veillent à choisir la forme la plus appropriée », elle fournit un cadre légal clair pour cela. Force est de constater que la forme qui nous est proposée n'est pas la bonne et qu'elle est pour le moins lacunaire.

---

<sup>33</sup> Lettre de la Municipalité de Prangins au CoDir de Région de Nyon du 30 octobre 2018

## 8. Conclusions de la majorité de la Commission

La poursuite de la délégation de compétences de la Commune vers une structure intercommunale nécessite de vérifier préalablement que les conditions pour accorder la confiance sur les tâches déléguées existe. Ces conditions ne sont pas réunies. Les citoyens de Prangins que nous représentons ne comprendraient pas que leurs autorités y consentent les yeux fermés.

Au vu des différents arguments mentionnés dans son rapport, la majorité de la Commission vous prie de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

### Le Conseil communal de Prangins,

vu le Rapport-préavis municipal N° 30/18 « Réponse à la motion de Monsieur Olivier Binz *Sortie de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon (Région de Nyon)* »,

lu le rapport de Commission chargé d'étudier le sujet,

ouï les conclusions de la Commission chargée d'étudier cet objet

attendu que ce dernier a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

### décide

1. d'accepter le Rapport-préavis municipal N° 30/18 « Réponse à la motion de Monsieur Olivier Binz *Sortie de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon (Région de Nyon)* »;
2. d'autoriser la Municipalité à entreprendre les démarches nécessaires au retrait de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon ;
3. qu'il est ainsi répondu à la motion de Monsieur Olivier Binz « *Sortie de la Commune de Prangins du Conseil régional du district de Nyon (Région de Nyon)* ».

Prangins, le 26 novembre 2018, pour la majorité de la Commission,

Claude Perret



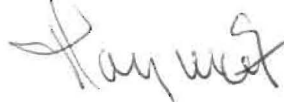
André Fischer



Yvan Buccioli  
(Rapporteur)



Olivier Binz



Henri Haymoz

## **ANNEXE**

Dans un esprit constructif, la Commission a fait l'exercice d'imaginer la forme que pourrait prendre une nouvelle structure à créer.

En premier lieu, il s'agit de reprendre les considérations d'appartenance à Région de Nyon de manière inclusive, soit un ensemble regroupant toutes les Communes du district.

Ensuite, de développer les 5 propositions brièvement énoncées ci-dessous :

1. La réduction des membres du CoDir à 3 élus Municipaux, sans siège de droit ;
2. Des tâches et une délégation de compétences clairement définies dans les Statuts avec une adhésion à la carte et un financement adéquat conforme à la loi ;
3. Une administration renforcée, prestataire de service pour toutes les communes du district et leurs projets ;
4. Un Conseil Intercommunal à majorité législative qui délibère sur toutes les décisions et qui décide en 2<sup>ème</sup> lecture ;
5. La dissolution de la SOFREN, le détachement de Télé-Dôle et l'élimination des cautionnements.

La Commission a bien essayé de trouver une proposition. Celle-ci reste toutefois très éloignée de ce qui existe actuellement. La réforme n'est donc pas possible.

