COMMUNE DE
MONTREUX

RAPPORT No 03/2013

de la Municipalité au Conseil communal

en réponse à la motion (ancienne) de Madame Irina Gote, prise en considération le 07.10.2009, demandant à la Municipalité de détailler et communiquer sous forme de rapport les mesures qu'elle prend ou entend prendre suite à l'audit de la Cour des comptes

Date proposée pour la
1ère séance de commission :

le mardi 19 mars 2013 à 20 h. 00

à la Villa Mounsey, rue du Marché 8, Montreux

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Objet du rapport

Dans sa séance du 7 octobre 2009, le Conseil communal acceptait la prise en considération de la motion (ancienne) de Mme Irina Gote, développée dans sa séance du 1er avril 2009, demandant à la Municipalité « de détailler et communiquer sous forme de rapport les mesures qu'elle prend ou entend prendre suite à l'audit de la Cour des comptes ».

Madame la Motionnaire faisait ici directement allusion aux conclusions de la Cour des comptes suite à l'audit qu'elle avait conduit sur la Commune de Montreux « en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles subsidiairement de l'octroi de permis de construire ».

Comme elle l'indiquait elle-même, Madame la Motionnaire n'entendait pas « ressasser les problèmes mais aider à leur résolution », sachant que cette intervention était déposée dans le contexte malheureux pour notre Commune des suites du dossier de la vente des Bosquets et de la condamnation pour acceptation d'un avantage d'un membre de la Municipalité.

Le présent rapport entend répondre aux sollicitations contenues dans la motion (ancienne) prise ainsi en considération.

2. Demandes contenues dans la motion

Les demandes à la Municipalité inscrites dans cette motion (ancienne) prise en considération sont les suivantes :

- établir un plan d'action public prenant en compte toutes les critiques (avec la description des ressources activées pour résoudre les problèmes) ;
- lancer un processus de régulation et de correction des dysfonctionnements avec un calendrier précis des mesures envisagées ;
- rendre visible la mise en œuvre et le déroulement de ce processus par une communication régulière au Conseil communal ;
- élaborer un rapport détaillé sur les conséquences que la Municipalité tire de la situation.

Il convient évidemment de replacer ces sollicitations dans le cadre particulier des événements précités. Il convient aussi de préciser ici que la Municipalité n'a pas attendu ce rapport pour mettre en œuvre les éléments mentionnés par Madame la Motionnaire, en particulier ses derniers propos : « C'est ainsi par l'écoute, l'échange, l'explication et la concrétisation de solutions en collaboration avec le Conseil communal que nous pourrons dépasser la crise et travailler au bien de la Commune ».

3. Recommandations de la Cour des comptes[1]

L'intervention de Madame la Motionnaire fait directement référence à l'Audit précité de la Cour des comptes, qui a été conduit en 2008 suite – il convient de le rappeler – à la demande de la Municipalité de Montreux « en relation avec ses activités en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles ». La Cour a décidé dans sa séance du 28 mai 2008 de répondre favorablement à cette demande, tout en y ajoutant « subsidiairement l'analyse

[1] http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfin/sg-dfin/fichiers_pdf/Montreux_rapport_FINAL.pdf

des procédures d'octroi de permis de construire ». La Cour a adopté son Rapport en date du 3 février 2009.

Il s'agit ici d'en rappeler les recommandations et dans la suite de ce Rapport d'en préciser les réponses apportées par la Municipalité.

Les recommandations de la Cour des comptes sont au nombre de cinq :

1. Compte tenu de sa taille, il apparaît absolument nécessaire à la Cour que la Commune de Montreux renforce sans attendre le contrôle de ses opérations administratives.

2. La Municipalité doit fixer la procédure suivie préalablement à toute vente de bien immobilier d'une certaine importance, de manière transparente et équitable, que cela soit de manière générale par une procédure interne ou de manière ponctuelle si ces opérations ne sont pas répétitives.

3. Toute transaction immobilière d'une certaine importance devrait faire l'objet d'une analyse financière appropriée, même dans le cas d'un échange de droits immobiliers/droits réels.

4. Les procurations à la fois générales pour toute une période et individuelles sont à proscrire.

5. En matière d'octroi de permis de construire, un outil de suivi permettant la traçabilité des dossiers devrait être mis en place, notamment afin de permettre une surveillance adéquate du respect des dispositions légales *in situ* au niveau des chantiers.

4. Mesures entreprises par la Municipalité

Afin de simplifier la lecture et le suivi de ce rapport, la présentation des mesures prises par la Municipalité est mentionnée ci-dessous en regard de chacune des recommandations de la Cour des comptes :

1. Compte tenu de sa taille, il apparaît absolument nécessaire à la Cour que la Commune de Montreux renforce sans attendre le contrôle de ses opérations administratives.

Bien que l'audit de la Cour des comptes ne porte que sur les procédures d'aliénation et d'acquisition d'immeubles, et subsidiairement de l'octroi de permis de construire, la Cour précisait que cette recommandation traitait de l'ensemble du fonctionnement de l'administration. La Cour relevait notamment « un mode de fonctionnement essentiellement fondé sur la tradition orale, au gré de la personnalité des responsables en place. En outre, le cloisonnement provoque un manque d'information et de coordination ».

Par ailleurs, la Cour invitait la Commune de Montreux à mettre en place « sans délai » un système de contrôle interne (SCI) « quand bien même les directives cantonales émises par l'Autorité de surveillance des finances communales (ASFICO) ne l'imposent pas pour l'instant ».

Au travers de son programme de législature 2011-2016, la Municipalité a clairement indiqué, tant au Conseil communal qu'à la population, qu'elle entendait assurer « une gouvernance et une administration encore plus performantes ». Parmi les mesures concrètes décidées, il convient de relever :

- **la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI)** avec l'aide de la fiduciaire nouvellement en charge du contrôle de la Commune. Ce changement de fiduciaire a permis d'acquérir de nouveaux conseils et de nouvelles compétences en faveur de la réalisation progressive de cet objectif ; ainsi que de préciser les attentes quant au rôle de cet organe dans ce contrôle interne ;
- **le renforcement des compétences professionnelles indispensables au processus décisionnel et au bon contrôle des opérations administratives**, que ce soit grâce à de nouvelles personnes employées en particulier au sein des services de l'urbanisme, des finances, des ressources humaines et de l'administration générale, ainsi que grâce à de nouveaux mandats octroyés à des spécialistes reconnus de leur domaine, notamment juridique (droit de la construction, droit du travail, etc.). Il convient de noter ici que ces renforcements n'ont pas été synonymes d'augmentation sensible des effectifs. La Municipalité et les services ont utilisé à bon escient divers départs à la retraite ou démissions pour revisiter les cahiers des charges, préciser à nouveau les objectifs et procéder à des engagements en adéquation, appuyés pour cela par des spécialistes externes lors de recrutement de cadres ;
- **la redéfinition de nombreuses procédures**, notamment celles concernant les aliénations d'immeubles et celles des permis de construire. Les dossiers sont transmis par écrit à l'ensemble des membres de la Municipalité. Ils sont portés à l'ordre du jour de ses séances, au cours desquelles les chefs de service concernés ou leurs adjoints présentent les demandes avec le ou la membre de la Municipalité en charge du dicastère, selon une procédure idoine et une systématique permettant d'aborder l'ensemble des éléments, munis des documents nécessaires (plans, questionnaires-type, etc.) et des avis recueillis, comme celui des organes cantonaux définis et de la Commission consultative d'experts auprès de la Municipalité, que celle-ci mobilise sur chaque projet d'une certaine envergure. La discussion avec l'ensemble du collège municipal est ensuite ouverte. Une fois celle-ci terminée, la Municipalité siège à nouveau à huis-clos et procède au vote, objet par objet. Les éléments majeurs du projet et le résultat du vote – y compris le nom des membres qui se sont opposés et souhaitent le mentionner – sont inscrits au procès-verbal formel de la séance de Municipalité ;
- **la définition** – en partenariat étroit avec la Commission de gestion du Conseil communal – **d'un rapport-type d'exécution des préavis**. Ce modèle est depuis utilisé pour tous les préavis terminés et en facilite le contrôle, grâce à la systématique ainsi réalisée ;
- **l'élaboration de divers tableaux de bord**, en collaboration avec la Commission des finances et celle de gestion du Conseil communal. Ces documents permettront un suivi régulier sur divers sujets, en particulier financier en regard de la tenue du budget. La Municipalité entend procéder régulièrement à une analyse de ces outils, afin d'en assurer l'adéquation avec les besoins **;**
- **la réalisation concrète du *corpus* juridique de la Commune**, recensant l'ensemble des règlements, conventions et autres documents juridiques liant la Commune, afin que l'ensemble des services et dicastères puissent disposer des mêmes bases avérées. Ce travail est en cours de réalisation. Il est effectué par une personne effectuant sa formation supérieure (HEIG) en cours d'emploi et sous une supervision juridique ;
- **la conduite d'audits internes et externes quant à diverses procédures** (travail à l'intérieur de certains services ou encore au sujet de l'informatique). A ce propos notamment, le Conseil communal a été associé, en particulier par la Commission municipale consultative du système d'information (CMCI) en la matière. Ces audits ont pour objectifs de préciser les réalités et besoins, de déterminer

l'adéquation des procédures en regard des demandes, et de proposer à la Municipalité, subséquemment au Conseil communal, des solutions d'amélioration ;

- **la rédaction de divers éléments relevant d'une bonne gouvernance**, à commencer par un Règlement actualisé de la Municipalité et des directives internes[2] ;
- **l'application de la volonté politique de mieux travailler en transversalité** tant au sein de la Municipalité qu'entre et à l'intérieur des dicastères. L'organisation de la Municipalité mise en œuvre depuis le début de la législature en témoigne clairement – notamment en renforçant plusieurs synergies entre thématiques voisines –, tout comme la mise sur pied de nombreuses délégations municipales ad-hoc gérant tel ou tel dossier. La Municipalité est convaincue en effet que les réponses qu'elle doit apporter nécessitent un travail en équipe, mobilisant ainsi plus de compétences et de qualités.

2. La Municipalité doit fixer la procédure suivie préalablement à toute vente de bien immobilier d'une certaine importance, de manière transparente et équitable, que cela soit de manière générale par une procédure interne ou de manière ponctuelle si ces opérations ne sont pas répétitives.

La Municipalité a décidé que toute vente de bien immobilier appartenant à la Commune et d'une certaine importance fera l'objet d'une procédure ponctuelle, objet par objet, ces derniers pouvant être fort différents tant en regard de leur affectation, leur localisation ou encore leur historique. De plus, la Municipalité note que le parc immobilier appartenant à la Commune n'est pas important en quantité et que le fait d'avoir des procédures ad-hoc permet donc d'être en meilleure adéquation avec les objectifs recherchés par telle ou telle vente.

Ces procédures ad-hoc devront contenir un cahier des charges rappelant les raisons de la vente et fixant les attentes qualitatives (par exemple exclusion d'activités spécifiques) et quantitatives (notamment estimation du montant attendu) de la vente.

3. Toute transaction immobilière d'une certaine importance devrait faire l'objet d'une analyse financière appropriée, même dans le cas d'un échange de droits immobiliers/droits réels.

La Municipalité a décidé de procéder à des analyses détaillées des transactions immobilières d'une certaine importance. Ces analyses comprennent les aspects financiers – en particulier afin de s'assurer du plein respect de la délégation de compétence votée par le Conseil communal –, mais aussi qualitatifs, à court et à long terme, selon la systématique connue « avantages/inconvénients : forces, faiblesses, opportunités, risques ». Elles sont conduites d'abord à l'interne grâce au renforcement du travail transversal entre services et dicastères (voir supra). Lorsque nécessaire, un mandat externe est confié à une ou plusieurs entreprises spécialisées et reconnues. Au cours de cette législature, de telles analyses ont déjà été conduites et ont permis de prendre des décisions en connaissance de cause.

4. Les procurations à la fois générales pour toute une période et individuelles sont à proscrire.

La Municipalité applique pleinement cette recommandation. Lorsqu'une procuration ponctuelle doit être déterminée, la Municipalité, respectivement le Conseil communal, en décide et définit les notions importantes du « qui » et du « pour quel objectif ». Il n'y a plus

[2] Voir aussi à ce sujet la réponse de la Municipalité : Rapport 04/2013 en réponse au Postulat de M. Pierre Rochat, pris en considération le 10.09.2000, sur la gouvernance municipale.

d'autorisations générales pour toute une période et individuelles. Chaque situation fait l'objet d'une analyse et d'une décision municipale.

5. En matière d'octroi de permis de construire, un outil de suivi permettant la traçabilité des dossiers devrait être mis en place, notamment afin de permettre une surveillance adéquate du respect des dispositions légales in situ au niveau des chantiers.

Au travers du budget voté par le Conseil communal, la Municipalité a pu fournir en 2010 au Service de l'urbanisme le logiciel « OFISA - Autorisations de construire ». Dans un premier temps, la société OFISA a procédé à la reprise de quelque 1700 dossiers enregistrés sur la base d'un tableur Excel, utilisé jusqu'alors comme outil de gestion des dossiers. Conjointement à cette reprise, la formation du service et la paramétrisation du logiciel ont permis la mise en production, dès janvier 2011, des premiers dossiers.

Grâce à la structure interne du logiciel, qui subdivise le traitement des dossiers de la police des constructions selon le processus propre au type de dossiers (demande préalable, permis dispensé d'enquête publique, autorisation diverse - 111 de la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions du 04.12.1985 (LATC), non assujetti - 69 du Règlement cantonal du 19.09.1986 d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions du 04.12.1985 (RLATC) - permis de construire), le logiciel permet d'obtenir une vision spontanée de l'état d'avancement de chaque dossier par tous les utilisateurs.

En outre, la saisie des informations, des dates clef, des intervenants, etc. permet de générer des courriers préalablement définis, tels que des accusés de réception, lettres types ou encore le rapport destiné à la Municipalité en vue de sa décision.

La fonctionnalité de "fichiers attachés", introduite courant 2012 et s'inspirant du principe de la GED[3], permet de joindre des fichiers informatiques aux dossiers en ligne. De sorte qu'à terme, le logiciel devrait être en état de fournir un duplicata du dossier physique « papier ». Par ce biais, il deviendra aussi possible pour les divers services communaux, voire intercommunaux, de faire part de leur analyse directement en ligne. A l'heure actuelle, le service de l'urbanisme procède par étapes afin de familiariser tous les acteurs à ce nouveau logiciel et ses mises à jour successives, lesquels nécessitent une grande rigueur, notamment au niveau de la saisie, afin de garantir la fiabilité des informations. Le prochain objectif du service pour 2013, est la paramétrisation du rapport du contrôle technique de chaque dossier en ligne.

Cet outil vise aussi à faciliter le suivi transversal des permis de construire, ainsi que les éléments de validation des travaux effectués et les montants dus dans le cadre de la procédure.

Il convient de préciser encore ici que grâce aux développements du site de Cartoriviera (www.cartoriviera.ch), il est possible d'être tenu au courant des objets soumis à l'enquête publique.

[3] Gestion électronique des documents

5. Réponses à la motion (ancienne)

La Municipalité reconnaît que, si elle a agi afin d'être en mesure de répondre aux recommandations de la Cour des comptes, elle n'a peut-être pas suffisamment communiqué à ce sujet. Elle entend donc mettre à profit cette réponse à la motion (ancienne) de Mme Irina Gote, pour détailler les mesures prises pour réguler les processus concernés et les ressources activées à cet effet. Elle espère ainsi que la description des mesures prises et de celles en cours de réalisation permettront aux membres du Conseil communal et *in fine* à la population d'être convaincus du sérieux avec lequel la Municipalité a voulu améliorer la situation et par là les réponses concrètes ainsi apportées.

La Municipalité mesure pertinemment les effets négatifs que cette situation a eu sur la Commune de Montreux. Elle tient cependant – et ce sans aucunement mésestimer la gravité des événements passés– à préciser que l'analyse qu'elle a pu conduire notamment en s'appuyant sur les recommandations de cet audit de la Cour des comptes a permis, au niveau politique, de changer l'état d'esprit existant et de préciser les procédures ; au niveau opérationnel, de mettre en œuvre certains cadres et outils ; et au niveau du controlling, de renforcer la qualité et le suivi des processus.

La Municipalité pense que les mesures qu'elle a prises et celles encore en cours faciliteront l'émergence d'un état d'esprit plus positif quant à sa gestion. Elle ose même envisager que tel est peut-être déjà le cas. Mais elle sait combien il ne s'agit pas de dormir sur ces quelques lauriers... Elle entend donc, avec l'aide du Conseil communal et en particulier de ses commissions de contrôle, poursuivre son engagement dans ce sens afin de continuer à améliorer ses processus et ainsi la bonne gouvernance de la Commune.

En cela et au travers de ce Rapport, la Municipalité espère avoir répondu à la motion (ancienne) de Madame Irina Gote demandant à la Municipalité de détailler et communiquer sous forme de rapport les mesures qu'elle prend ou entend prendre suite à l'audit de la Cour des comptes.

6. Conclusions

En conclusion, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX

vu le rapport No 03/2013 de la Municipalité du 1er mars 2013 en réponse à la motion (ancienne) de Madame Irina Gote, prise en considération le 07.10.2009, demandant à la Municipalité de détailler et communiquer sous forme de rapport les mesures qu'elle prend ou entend prendre suite à l'audit de la Cour des comptes

ouï le rapport de la commission chargée d'étudier cette affaire,

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

décide

1. de prendre acte du présent Rapport en réponse à la motion (ancienne) de Madame Irina Gote, prise en considération le du 07.10.2009, demandant à la Municipalité de détailler et communiquer sous forme de rapport les mesures qu'elle prend ou entend prendre suite à l'audit de la Cour des comptes.

Ainsi adopté le 1er mars 2013.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic		La secrétaire
L. Wehrli	L.S.	C. Martin

Délégation municipale : M. Laurent Wehrli, Syndic,
M. Christian Neukomm, Conseiller municipal