



Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

ASPECTS JURIDIQUES DE L'INSTITUTION COMMUNALE VAUDOISE

par

David Equey, Maîtrise en droit, DEA droit, HEC et IPSC,
titulaire du brevet d'avocat, Chef du Secteur juridique
du Service des communes et des relations
institutionnelles (SeCRI)

David EQUÉY

Plan général

- I. Compétences communales
- II. Relations entre conseil et municipalité
- III. Droit d'initiative des autorités communales
- IV. La municipalité – quelques principes
- V. Cas à résoudre



Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

PARTIE I.
**COMPETENCES
COMMUNALES**

David EQUÉY

Plan de l'exposé

1. Bases légales
2. Historique
3. Situation actuelle - compétences

1. Bases légales

- Art. 146 ss de la constitution cantonale du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01)
- Loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; RSV 175.11): art. 4, 42 ss et 93a ss LC
- Règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes (RCCom; RSV 175.31.1): art. 34 ss RCCom
- Législation spéciale
- -> disponibles gratuitement sur www.rsv.vd.ch

2. Historique

2.1 l'Ancien régime

- Sous l'Ancien régime et, surtout dès la conquête bernoise, la commune n'était dotée que d'un seul pouvoir qui cumulait de multiples fonctions et qui était composé des bourgeois. Cette assemblée fut rapidement constituée par une oligarchie et régna sans partage dans les limites toutefois des compétences octroyées par LL.EE

2.2 La République Helvétique

- Pendant cette courte période (1798-1803), sous l'influence française, la commune fut dotée de deux pouvoirs:
 - la Régie: composée de bourgeois et administrait les biens bourgeoisiaux ;
 - la Municipalité ou conseil municipal: élu par les citoyens actifs et exerçait des fonctions administratives et, dans ce cadre, s'occupait de la police locale

2.3 L'Acte de médiation (1803-1814)

- Pendant cette période, la commune fut dotée d'un seul pouvoir:
 - la Municipalité: élue par les citoyens actifs, elle était composée d'un syndic et des deux adjoints et d'un conseil municipal. Elle disposait de pouvoirs à peu près illimités en n'étant soumise qu'au seul contrôle cantonal.

2.3 De la restauration (1814) à 1956

- Dès 1814: deux autorités communales:
 - Municipalité: organe prépondérant ayant les pouvoirs communaux les plus importants;
 - Conseil général ou communal: simple modérateur de la municipalité: examinait les comptes et la gestion et était présidé par le Syndic.

2.3 De la restauration (1814) à 1956

- Dès 1876:
 - Municipalité: organe prépondérant disposant d'une compétence générale;
 - Conseil général ou communal: reçoit des attributions spécifiques et exhaustives (règlements, police des constructions, délivrance d'autorisations et, dès 1885: fixation du nombre des municipaux et de leurs indemnités) et ses membres disposent désormais du droit d'initiative.

2.4 De 1956 à 2003

- La loi de 1956:
 - Renforce la position de la municipalité, car lui donne spécifiquement de nouvelles attributions, telles l'acceptation des legs et des donations (art. 4 ch. 11 LC), des servitudes (art. 44 ch. 1 LC) et une compétence délégataire pour certaines attributions du conseil en matière d'acquisition et d'aliénation d'immeubles (art. 4 ch.6 LC), d'émission d'emprunts (art. 4 ch. 7 LC), de procès (art. 4 ch. 8 LC) et de règlements (art. 4 ch. 13 LC).

2.5. De 1956 à 2003

- La loi de 1956 (suite et fin) :
 - Maintient la prépondérance de la municipalité dans l'organisation communale;
 - Confirme le système de répartition des attributions entre la municipalité (compétence générale) et le conseil (compétence spécifiques exhaustivement mentionnées dans la loi).
- La constitution de 2003 et la modification de la LC 2005 maintiennent le statu quo.

3.1 Situation actuelle - compétences de la commune

- service public (art. 39 al. 1 Cst-VD) ;
- tâches déléguées par la constitution et par la loi (art. 39 al. 2 Cst-VD) ;
- ordre public et sécurité des personnes (art. 44 al. 2 Cst-VD) ;
- enseignement public, dans les limites des compétences octroyées au canton (art. 45 al. 1 Cst-VD) ;
- sauvegarde et surveillance de l'environnement naturel (art. 52 al. 2 Cst-VD) ;
- lutte contre la pollution (art. 52 al. 3 Cst-VD) ;
- protection de la diversité de la faune, de la flore et des milieux naturels (art. 52 al. 4 Cst-VD) ;
- encouragement et soutien de la vie culturelle et de la création artistique (art. 53 al. 1 Cst-VD) ;
- favorisation de la pratique du sport (art. 54 Cst-VD) ;
- aménagement du territoire (art. 55 Cst-VD) ;
- incitation à l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles (art. 56 al. 1 Cst-VD) ;
- approvisionnement en eau et en énergie (art. 56 al. 2 Cst-VD) ;
- favorisation de l'utilisation et du développement des énergies renouvelables (art. 56 al. 3 Cst-VD) ;

3.1 Situation actuelle - compétences de la commune (suite):

- protection sociale (art. 60 Cst-VD) ;
- intégration des personnes handicapées (art. 61 Cst-VD) ;
- favorisation des activités culturelles, sportives et récréatives (art. 62 Cst-VD) ;
- accueil préscolaire et parascolaire des enfants (art. 63 al. 2 Cst-VD) ;
- sauvegarde de la santé et de la population (art. 65 al. 2 Cst-VD) ;
- logement (art. 67 al. 1 Cst-VD), en particulier aide au logement (art. 67 al. 2 Cst-VD) et à l'accès à la propriété (art. 67 al. 3 Cst-VD) ;
- intégration des étrangers (art. 68 al. 2 Cst-VD) ;
- facilitation de la naturalisation des étrangers (art. 69 al. 1 Cst-VD) ;
- soutien à la vie associative et au bénévolat (art. 70 al. 2 Cst-VD) ;
- collaboration à l'aide humanitaire, à la coopération au développement et à la promotion d'un commerce équitable (art. 71 al. 1 Cst-VD) ;
- engagement pour le respect des droits de la personne humaine et pour une politique de paix (art. 71 al. 2 Cst-VD).

3.1 Situation actuelle – compétences de la commune (suite)

- Conformément à l'article 39 al. 2 Cst-VD, l'article 2 LC complète le dispositif constitutionnel en introduisant une liste exemplative de compétences propres, mais ne contenant aucune disposition sur les compétences déléguées. Ces attributions sont les suivantes :
- organisation de l'administration communale ;
- administration des biens de la commune et des fonds à destination spéciale ;
- administration du domaine public, le service de la voirie et, dans les limites de la loi spéciale, la police de la circulation ;
- mesures propres à assurer l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la salubrité publique ;
- lutte contre le feu ;
- tâches assumées par la commune à ses frais exclusifs, par exemple, les services industriels ;
- octroi de la bourgeoisie ;
- fixation des contributions et taxes communales.

3.1 Situation actuelle – compétences de la commune (fin)

- Attention: en application du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, la commune ne peut pas s'octroyer des attributions qui sont dévolues exclusivement à une autre autorité
- Principe: les compétences du conseil sont exhaustivement délimitées par la constitution et par la loi. La municipalité jouit d'une attribution dite « générale et résiduelle », car elle est compétente pour tous les domaines qui ne relèvent pas exclusivement du conseil ou d'une autre autorité.

3.2 Situation actuelle – compétences du conseil selon la constitution (art. 146 Cst-VD)

- édicter les règlements (let. a) ;
- adopter l'arrêté d'imposition et le budget, et autorise les dépenses extraordinaires et les emprunts (let. b) ;
- se prononcer sur les collaborations intercommunales (let. c) ;
- décider des projets d'acquisition et d'aliénation d'immeubles (let. d) ;
- contrôler la gestion (let. e) ;
- adopter les comptes (let. f).

3.2 Situation actuelle – compétences du conseil selon la loi

- contrôle de la gestion (art. 4 al. ch. 1 LC) ;
- projet de budget et les comptes (art. 4 al. 1 ch. 2 LC) ;
- propositions de dépenses extra-budgétaires (art. 4 al. 1 ch. 3 LC) ;
- projet d'arrêté d'imposition (art. 4 al. 1 ch. 4 LC) ;
- acquisition et aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières, sous réserve de l'octroi à la municipalité d'une autorisation générale de statuer selon une limite fixée par le Conseil (art. 4 al. 1 ch. 6 LC) ;

3.2 Situation actuelle – compétences du conseil selon la loi (suite)

- constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales, le conseil pouvant accorder pour de telles acquisitions à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie, une telle autorisation générale étant exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a (art. 4 al. 1 ch. 6bis LC) ;
- autorisation d'emprunter, le conseil pouvant laisser dans les attributions de la municipalité le choix du moment ainsi que les modalités de l'emprunt (art. 4 al. 1 ch. 7 LC) ;
- autorisation de plaider (sous réserve d'autorisations générales qui peuvent être accordées à la municipalité) (art. 4 al. 1 ch. 8 LC) ;

3.2 Situation actuelle – compétences du conseil selon la loi (suite)

- statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC) ;
- placements (achats, ventes, emplois) de valeurs mobilières qui ne sont pas de la compétence de la municipalité en vertu de l'article 44, ch. 2 (art. 4 al. 1 ch. 10 LC) ;
- acceptation de legs et de donations, dans la mesure où ils sont affectés de conditions ou de charges, et de successions (art. 4 al. 1 ch. 11 LC) ;
- reconstructions d'immeubles, constructions nouvelles et démolitions de bâtiments (art. 4 al. 1 ch. 12 LC) ;
- adoption de règlements, sous réserve de ceux laissés par le Conseil dans la compétence de la Municipalité (art. 4 al. 1 ch. 13 LC) ;

3.2 Situation actuelle – compétences du conseil selon la loi (suite)

- fixation des indemnités du syndic et des membres de la municipalité, des membres du conseil, du président et du secrétaire du conseil et, le cas échéant, de l'huissier (art. 16 al. 1-2 et 29 al. 1-2 LC) ;
- adoption de conventions portant ententes intercommunales (art. 110 al. 1 LC) ;
- adoption des statuts d'associations de communes (art 113 al. 1 LC) et la modification de ces statuts en tant qu'elle porte sur des buts principaux ou des tâches principales de l'association, sur la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, sur l'augmentation du capital de dotation, sur la modification du mode de répartition des charges et sur l'élévation du plafond des emprunts d'investissements et que les statuts ne prévoient pas une majorité simple ou qualifiée (art. 126 al. 2 LC) ;

3.2 Situation actuelle – compétences du conseil selon la loi (suite)

- dissolution des associations de communes (art. 127 al. 1 LC), des fédérations de communes (art. 127 al. 1 LC applicable par renvoi de l'art. 128a LC) et des agglomérations (art. 127 al. 1 LC applicable par renvois successifs des art. 128a et 128i LC) ;
- autorisation en matière de cautionnements ou d'autres formes de garantie (art. 143 al. 5 LC) ;
- décision de soumettre au corps électoral le rattachement de la commune à un autre district (art. 13 al. 1 de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial ; LDecTer ; RSV 132.15) ;

3.2 Situation actuelle – compétences du conseil selon la loi (suite)

- accorder la bourgeoisie d'honneur (art. 46 de la loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois ; LDCV ; RSV 141.11) ;
- adoption de conventions de fusion de communes (art. 7 al. 1 de la loi 7 décembre 2004 sur les fusions de communes ; LFusCom ; RSV 175.61) ;
- autorisation à la municipalité d'exercer l'action en contestation de la reconnaissance en paternité au sens des articles 259 al. 2 ch. 3 et 260a al. 1 CC (art. 10 al. 1 let. de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du code civil suisse ; LVCC ; RSV 211.01) ;

3.2 Situation actuelle – compétences du conseil selon la loi (suite)

- constitution des associations à créer pour les parcs d'importance nationale, l'adoption de la charte et du programme de gestion et les préavis sur le budget et les comptes de l'association (art. 6 de la loi du 17 décembre 2008 d'application sur les parcs d'importance nationale ; LVOParcs ; RSV 451.15) ;
- autorisation de la révision des estimations fiscales de biens immobiliers (art. 22 al. 2 de la loi du 18 novembre 1935 sur l'estimation fiscale des immeubles ; LEFI ; RSV 642.21) ;
- adoption de règlements sur la perception de taxes de séjour communales ou de taxes spéciales (art. 3bis et 4 de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux ; LICom ; RSV 650.11) ;
- approbation des concessions de distribution de l'eau à un particulier sur le territoire communal (art. 6 al. 1 de la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau ; LDE ; RSV 721.31).

3.3 Situation actuelle – compétences de la municipalité

La constitution ne prévoit pas d'attributions spécifiques, mais la loi énonce plusieurs domaines qu'elle définit à titre exemplatif:

- l'administration des services publics, y compris celle des services industriels (art. 42 al. 1 ch. 1 LC);
- l'administration des biens communaux, du domaine public et des biens affectés aux services publics (art. 42 al. 1 ch. 2 LC), ce qui inclut notamment la signature de contrats de vente ou de bail à ferme avec des tiers;
- la nomination des fonctionnaires et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire (art. 42 al. 1 ch. 3 LC);
- la police dans les limites de la compétence communale (art. 43 LC);
- les tâches qui lui sont directement attribuées par la législation cantonale (art. 42 al. 1 ch. 4 LC);

3.3 Situation actuelle – compétences de la municipalité (suite)

- **la compétence de police** : celle-ci ne figure pas dans la liste exemplative de l'article 42 LC, mais selon l'exposé des motifs relatif à la loi sur les communes, cette attribution constitue l'un des services publics mentionnés dans cette disposition (BGC août-septembre 1955, rem. ad art. 43, p. 824): sécurité, de l'ordre repos public (ch. 1), service du feu (ch. 2), salubrité (ch. 3), police des inhumations, des incinérations et des cimetières (ch. 4), police des mœurs (ch. 5), police de l'exercice des activités économiques (ch. 6), du recensement et du contrôle des habitants, police des étrangers, de la délivrance des actes d'origines et de la tenue du rôle des électeurs (ch. 7), police des constructions et de la surveillance des chantiers (ch. 8), police rurale (ch. 9), mesures à prendre en cas de sinistres causés par les forces naturelles (ch. 10) et délivrance des déclarations, des attestations et des permis (ch. 11) ;
- **l'administration des biens communaux** (art. 44 LC): administration du domaine public et privé (ch. 1), placements de capitaux auprès de certaines institutions telles la Caisse d'épargne cantonale vaudoise et la Banque cantonale vaudoise (ch. 2) et aux dépenses relatives à l'administration de la commune, à la gestion du domaine public et privé et à celle des biens affectés aux services publics dans le cadre du budget et des autres autorisations données par le conseil (ch. 3);
- **autres domaines** fixés par des lois spéciales, par ex: contraventions, etc.

3.4 Situation actuelle – délégations de compétences

- Le conseil général ou communal peut déléguer à l'autorité exécutive communale une partie des attributions que lui confère la loi, mais dans des domaines que celle-ci définit de manière exhaustive. Dans ce cadre, l'organe délibérant peut accorder à la municipalité :
 - en fixant une limite, une autorisation générale de statuer sur les acquisitions et les aliénations d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières (art. 4 al. 1 ch. 6 LC);
 - en fixant une limite, une autorisation générale de statuer sur la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que sur l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales (art. 4 al. 1 ch. 6bis LC lu en relation avec l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC, applicable par analogie);
 - la possibilité de déterminer le choix du moment et des modalités concernant les emprunts dont le conseil doit cependant autoriser le principe (art. 4 al. 1 ch. 7 LC);
 - une autorisation générale de plaider (art. 4 al. 1 ch. 8 LC);
 - l'édition de certains règlements (art. 4 al. 1 ch. 13 LC).

3.4 Situation actuelle – délégations de compétences (fin)

Attention:

- les délégations ne sont valables que si le conseil a adopté un **acte formel** (décision ou règlement). Elles ne se **présument pas**;
- les délégations ne sont valables que pour la durée pour laquelle elles ont été données (législature, exercice comptable, affaire précise, etc.);
- Il n'est pas possible de donner une délégation en dehors des cas prévus par la loi;
- la municipalité ne peut pas donner de délégations au conseil

PARTIE II.
**RELATIONS ENTRE
CONSEIL ET
MUNICIPALITE**

Plan de l'exposé

1. Problématique
2. Examen comparatif des systèmes, fédéraux, cantonaux et communaux
3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances
4. Procédure en cas de divergences
5. Autres moyens d'action
6. Conclusion

1. Problématique: qui exerce la surveillance et comment?

- La loi sur les communes :
 - Prévoit une forme de contrôle et un droit à l'information du conseil sur les activités de la municipalité , mais:
 - Ne définit pas l'étendue du contrôle et du droit à l'information des membres du conseil et des commissions de surveillance (gestion et finances);
 - Ne définit pas les modalités de l'exercice de ce droit;
 - Ne prévoit aucune procédure en cas de divergences entre le conseil et la municipalité;
 - Institue une surveillance générale par le canton.

2. Examen comparatif des systèmes fédéraux, cantonaux et communaux

2.1 Au plan fédéral

- L'organe prépondérant est l'Assemblée fédérale (législatif): autorité suprême de la Confédération (art. 148 al. 1 Cst);
- Le Conseil fédéral rend compte de sa gestion à l'Assemblée fédérale (art. 187 al. 1 let. b Cst) qui exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 169 al. 1 Cst).

2. Examen comparatif des systèmes fédéraux, cantonaux et communaux

2.1 Au plan fédéral (suite)

- L'Assemblée fédérale est dotée de commissions des finances et de gestion (art. 53 à 55 LParl) qui disposent des compétences suivantes:
- Commission des finances: gestion financière de la Confédération; elles procèdent à l'examen préalable de la planification financière, du budget et de ses suppléments et du compte d'Etat. Sauf disposition contraire de la loi, exerce la haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération (art. 50 al. 1 LParl)

2. Examen comparatif des systèmes fédéraux, cantonaux et communaux

2.1 Au plan fédéral (suite)

- Commission de gestion: exerce la haute surveillance sur la gestion (art. 52 al. 1 LParl)

2. Examen comparatif des systèmes fédéraux, cantonaux et communaux

2.1 Au plan fédéral (suite)

- Les commissions de surveillance (commissions de gestion et des finances) ont le droit de :
 - inviter le Conseil fédéral à participer à une séance afin qu'il leur fournisse des informations ou lui demander de leur remettre un rapport;
 - obtenir des documents du Conseil fédéral;
 - interroger, sous réserve de l'accord du Conseil fédéral, une personne au service de la Confédération (art. 153 al. 1 et 150 al. 1 LParl).

2. Examen comparatif des systèmes fédéraux, cantonaux et communaux

2.1 Au plan fédéral (fin)

- Les commissions de surveillance (commissions de gestion et des finances) ont le droit de :
 - d'interroger directement tous services, autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération et d'obtenir qu'ils leurs remettent tous documents
 - demander à des personnes ou des services extérieurs à l'administration fédérale qu'ils leur fournissent des renseignements ou des documents (art. 153 al. 1-2 LParl).

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.2 Au plan cantonal

- L'organe prépondérant est le Grand Conseil (législatif): est l'autorité suprême du canton (art. 91 Cst-VD);
- Il contrôle la gestion du conseil d'Etat et exerce la haute surveillance sur ce dernier et sur le Tribunal cantonal et peut enquêter à tout moment sur l'activité du Conseil d'Etat (art. 107 Cst-VD).

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.2 Au plan cantonal (suite)

- Le Grand Conseil peut, dans des cas exceptionnels, mettre en oeuvre une commission d'enquête parlementaire (art. 37 al. 2 LGC);
- Le Grand Conseil est doté d'une commission de gestion et d'une commission des finances qui disposent de très nombreuses attributions (art. 54 et 56 LGC).

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.2 Au plan cantonal (suite)

La commission de gestion:

- examine la gestion actuelle et passée du Conseil d'Etat, du Tribunal cantonal et du Secrétariat général du Grand Conseil;
- présente au Grand Conseil un rapport sur la gestion de l'année précédente et, cas échéant, sur des faits de l'année en cours dans la mesure où ils sont en relation avec la gestion de l'année précédente;
- contrôle l'application des lois et l'exécution des interventions parlementaires adoptées;

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.2 Au plan cantonal (suite)

La commission de gestion:

- contrôle l'efficacité et l'efficience de l'administration cantonale et des mesures qu'elle a prises;
- contrôle la mise en oeuvre des objectifs stratégiques et financiers que le Conseil d'Etat a fixés aux participations de l'Etat;
- examine le rapport annuel du Conseil d'Etat et vérifie s'il a été tenu compte des observations précédemment présentées;
- exécute les mandats spécifiques que le Grand Conseil lui confie.



2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.2 Au plan cantonal (suite)

La commission des finances:

- préavise sur le budget, la planification financière, le rapport sur l'endettement, les crédits supplémentaires, les comptes de l'Etat, les plafonds d'emprunts, la loi annuelle d'impôt et, le cas échéant, sur les propositions de mesures d'assainissement;
- est un organe consultatif et de préavis; elle peut être consultée par le Conseil d'Etat ou l'un de ses membres sur toute proposition ayant des conséquences financières.

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.2 Au plan cantonal (suite)

La commission des finances:

- s'assure qu'il a été tenu compte des observations présentées précédemment;
- exécute les mandats spécifiques que le Grand Conseil lui confie.

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.2 Au plan cantonal (suite)

- Les commissions de gestion et des finances disposent d'un droit à l'information étendu. Les restrictions posées par l'article 10 al. 2 LGC au droit à l'information des députés (documents internes sur lesquels le Conseil d'Etat s'est directement fondé pour prendre une décision; informations qui relèvent de la sécurité de l'Etat; informations qui doivent rester confidentielles pour des motifs prépondérants tenant à la protection de la personnalité ou d'un secret protégé par la loi) ne leur sont pas opposables.

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.2 Au plan cantonal (fin)

- Elles peuvent donc:
 - interroger directement tous services, autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte du Canton, sans la présence du Conseil d'Etat ou du chef du département concerné, et d'obtenir qu'ils leurs remettent tous documents dont elles ont besoin;
 - demander à des personnes ou des services extérieurs à l'administration cantonales qu'ils leur fournissent des renseignements ou des documents

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.3 Au plan communal

- L'organe prépondérant est la municipalité qui jouit d'une compétence générale et résiduelle.
- Le conseil général ou communal dispose de compétences exhaustivement énumérées par la constitution et par la loi (voir partie I).

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.3 Au plan communal (suite)

- Le conseil n'a pas rang d'autorité suprême et n'exerce pas la haute surveillance;
- La surveillance est exercée par le canton (art. 140 Cst-VD);
- Mais le conseil adopte le budget et contrôle la gestion (art. 146 Cst-VD), de sorte qu'implicitement il exerce une forme de surveillance.

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.3 Au plan communal (suite)

- Dans le cadre de son pouvoir de contrôle, le conseil dispose d'une commission de gestion (art. 93e LC) et, s'il le prévoit, dans son règlement, d'une commission des finances (art. 35 RCCom).

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.3 Au plan communal (suite)

- La commission de gestion:
 - examine le rapport de gestion;
 - examine le rapport-attestation (y compris le rapport) du réviseur;
 - examine les comptes (si la commission des finances ne reçoit pas cette compétence).

2. Examen comparatif des systèmes cantonaux et communaux

2.3 Au plan communal (suite)

- La commission des finances:
 - examine les comptes si le règlement du conseil général ou communal le prévoit.

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.1 Le principe - en théorie:

- « droit d'investigation illimité » dans le cadre de leur mandat (art. 35a al. 1 RCom);
- « la municipalité est tenue de leur remettre tous les documents et renseignements nécessaires » (art. 93e LC et 35a al. 2 RCom);

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.1 Le principe - en théorie:

- **PROBLEMES:**
- pas de délimitation de l'étendue du droit à l'information de la ComGest et de la ComFin -> controverses depuis 1876;
- changement du contexte dans lequel la loi sur les communes a été adoptée (1956)-> passage du principe du **secret** des activités administratives à celui de la **transparence**. Adaptation des lois concernant les législatifs fédéraux et communaux, mais aucune modification en ce qui concerne l'organe délibérant communal dans le Canton de Vaud.

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.1 Le principe - en théorie:

- **SOLUTION:**
 - Appliquer par analogie les dispositions topiques de la LGC et de la LParl (art. 50 LGC, 150 et 153 LParl) dans les limites prévues par le droit cantonal sur les communes (limites temporelles, matérielles et légales) avant de réviser la loi sur les communes.

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.2 Limites du pouvoir d'investigation

3.2.1 Limites légales:

- Limite temporelle; art. 93c ss LC: l'examen ne porte que sur l'exercice comptable précédent -> les documents et renseignements nécessaires que la municipalité doit produire ne peuvent concerner que cette période ou éventuellement une période comptable antérieure (ce dernier cas est controversé).

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.2 Limites du pouvoir d'investigation

3.2.1 Limites légales:

- Limite matérielle; art. 93c ss LC: le droit d'investigation des commissions de gestion et des finances n'est valable que dans le cadre de l'exercice de leur mandat (examen de la gestion et des comptes annuels)

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.2 Limites du pouvoir d'investigation (suite)

3.2.1 Limites légales:

- Hiérarchie des normes: l'art. 35a RCom (droit d'investigation illimité) va trop loin et sort du cadre légal -> pouvoir limité par les éléments suivants:
- Séparation des pouvoirs: les commissions ne peuvent pas s'attribuer des compétences de la municipalité et faire de la cogestion, c'est-à-dire intervenir en cours d'exercice.

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.2 Limites du pouvoir d'investigation (suite)

3.2.1 Limites légales:

- Secret de fonction ? Non, car les commissaires y sont également soumis;
- Existence d'intérêts publics ou privés prépondérants, mais seulement dans les cas pouvant porter une atteinte grave à la personnalité ou à certains secrets (par ex: le secret d'enquête).

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.2 Limites du pouvoir d'investigation (suite)

3.2.1 Limites légales:

- Droit coutumier ?
 - principe de la prudence;
 - principe de l'exhaustivité;
 - principe de la spécialité.

Non, car il n'a qu'une portée très résiduelle.

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.3 Liste des documents et renseignements au sens de l'art. 93e LC

- toutes les pièces comptables de l'exercice écoulé: factures, contrats conclus avec des tiers, livres, correspondance, etc., c'est-à-dire tous les éléments nécessaires que peuvent obtenir les actionnaires d'une société anonyme en application par analogie à titre de droit cantonal supplétif des articles 696 ss CO, pour se forger une opinion et juger en particulier les comptes de la société et être renseigné au sujet de la gestion. En résumé: tous les documents écrits en possession de la municipalité utiles dans le cadre de l'examen des comptes de la commune et dont la communication ou la consultation ne se heurte pas à l'une des limites exposées ci-dessus.

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.3 Liste des documents et renseignements au sens de l'art. 93e LC (suite)

- toutes les pièces relatives à la gestion administrative de la Municipalité dans les domaines de sa compétence générale et résiduelle telle que prévue par les articles 150 al. 1 Cst-VD et 42 ss LC, ce qui inclut l'administration des services publics (art. 42 ch. 1 LC), des biens communaux (art. 42 ch. 2 LC), la police (art. 43 LC) et les tâches qui lui sont dévolues par la loi, dans les mêmes limites que ci-dessus: contrats, offres, quittances, etc.;
- Le rapport-attestation du réviseur (art. 93c LC), y compris le rapport.

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.3 Liste des documents et renseignements au sens de l'art. 93e LC (suite)

- les procès-verbaux et les décisions de la municipalité, à l'exclusion des comptes-rendus de séance, mais seulement dans la mesure où ceux-ci concernent la gestion ou les comptes, ne portent pas atteinte au droit de la personnalité de tiers, notamment parce qu'ils portent sur des affaires privées d'administrés, et ne se heurtent pas à l'existence d'un intérêt public prépondérant (par exemple le secret de l'enquête concernant une procédure judiciaire ouverte contre un membre de l'exécutif)

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.3 Liste des documents et renseignements au sens de l'art. 93e LC (suite)

- les procès-verbaux d'autres commissions ;
- tous les documents officiels au sens de l'article 9 LInfo et dans la mesure où ces documents sont nécessaires au sens de l'article 93e LC.

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.4 Documents exclus de l'art. 93e LC

- tous les documents ou renseignements qui n'ont pas de lien direct avec la gestion ou les comptes de la municipalité, c'est-à-dire les éléments qui ne sont pas « nécessaires » au sens de l'article 93e LC ;
- tous les documents qui sortent du cadre du mandat de la commission de gestion et, le cas échéant, de la commission des finances, par exemple le rapport de gestion et les comptes d'une société anonyme dont la commune serait actionnaire ou d'une association de communes.



3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.4 Documents exclus de l'art. 93e LC (suite)

- tous les documents et renseignements se heurtant à des intérêts publics et privés prépondérants, par exemple, un journal de la police municipale ou des informations d'ordre fiscal ou pénal sur des administrés ou des documents et renseignements concernant la vie professionnelle des collaborateurs communaux, telles les fiches de salaire non anonymisées des collaborateurs communaux ou permettant de les reconnaître;

3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.4 Documents exclus de l'art. 93e LC (suite)

- les sentences municipales non anonymisées;
- les projets de décisions ou d'actes en cours d'élaboration.



3. Pouvoirs d'investigation des commissions de gestion et des finances

3.5 Renseignements au sens de l'art. 93e LC

- toutes opérations nécessaires à l'examen du rapport de gestion et des comptes, par exemple procéder à des inspections, à un entretien avec un ou plusieurs conseillers municipaux, voire avec des collaborateurs de l'administration communale, moyennant une information préalable à la Municipalité. Hors présence de celle-ci ? – Question controversée, mais tranchée par la négative par le Tribunal cantonal.

4. Procédure en cas de divergence

4.1 Bons offices

- Soumettre le cas au préfet du district pour qu'il tente la conciliation (art. 20 LPréf; en cas d'échec-> cf. ch. 4.2)

4.2 Signalement

- Aux autorités cantonales de surveillance des communes (Conseil d'Etat, Département de l'intérieur, Préfet [art. 138 ss LC]);
- A la Cour des comptes (art. 27 LCComptes).

5. Autres moyens d'action

5.1 Droit d'initiative des membres du conseil

- Interpellation
- Question ou simple voeu
- Pétition
- (cf. ch. III ci-après)

5.2 Droits au sens de la loi sur l'information

- La LInfo n'étant pas applicable aux relations entre autorités communales, les membres du conseil doivent agir en qualité de citoyen.

6. Conclusion

- La loi sur les communes est lacunaire sur le pouvoir des commissions de gestion et des finances. Une révision est nécessaire;
- Cela peut générer des problèmes complexes que seules de longues recherches et réflexions peuvent résoudre. Cela a également comme inconvénient de provoquer une certaine insécurité juridique à l'égard des élus ou des membres de l'administration;

6. Conclusion

- Quoiqu'il en soit le législateur ne peut pas prévoir tous les cas de figure et cela n'est d'ailleurs pas sa vocation. Le droit a donc des limites que le bon sens, le dialogue et les relations de confiance, qui doivent prévaloir entre les autorités, peuvent combler. A défaut de meilleure entente, les membres de ces autorités doivent toujours garder à l'esprit qu'ils ont été mandatés par le corps électoral pour préserver au mieux l'intérêt public.

PARTIE III.

**DROIT D'INITIATIVE DES
MEMBRES DES
AUTORITES
COMMUNALES**

Plan de l'exposé

1. Généralités
2. Définitions
3. Règles générales et limites
4. Processus de traitement des interventions
5. Protection juridique

1. Généralités

- Depuis l'entrée en vigueur au 1er juillet 2005 de la nouvelle du 3 mai 2005, les membres du conseil bénéficient de plusieurs instruments qui font l'objet de dispositions plus ou moins détaillées aux articles 30 à 35 LC:
 - postulat ;
 - motion ;
 - projet de règlement ou de décision du conseil ;
 - interpellation ;
 - question ou simple vœu ;
 - pétition ;
 - autres droits.
- La municipalité bénéficie d'un droit général de proposition (« préavis »).

2. Définitions

2.1 Le postulat

- Le postulat peut se définir comme une invitation, avec effet contraignant une fois intervenue la prise en considération (art. 34 al. 3 LC), à la municipalité d'étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition dans un domaine particulier et de dresser un rapport (art. 31 let. LC).
- Il peut porter tant sur une compétence de la municipalité que sur une attribution du conseil.
- Il a un effet contraignant relatif dans la mesure où, une fois renvoyé à la municipalité, cette dernière doit analyser la situation et établir un rapport dans le cadre de l'objet dont l'étude est demandée.

2. Définitions

2.2 La motion

- La motion peut se définir comme une proposition chargeant avec effet contraignant, une fois intervenue la prise en considération (art. 34 al. 3 LC), la municipalité de prendre ou de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision du conseil.
- Elle ne peut porter que sur une compétence du conseil.
- Elle a un effet contraignant dans la mesure où elle a pour conséquence d'obliger la municipalité à présenter l'étude ou le projet de décision demandé. La municipalité peut accompagner le projet de décision demandé d'un contre-projet.

2. Définitions

2.3 Le projet de règlement ou de partie de règlement

- Le projet de règlement ou de décision du conseil consiste en une proposition rédigée de toutes pièces entraînant, avec effet contraignant une fois intervenue la prise en considération (art. 34 al. 3 LC), pour la municipalité l'obligation de présenter un préavis.
- Il ne peut porter que sur une compétence du conseil.
- Il a un effet contraignant dans la mesure où elle a pour conséquence d'obliger la municipalité à présenter le règlement ou le projet de décision demandé. La municipalité peut les accompagner d'un contre-projet.

2. Définitions

2.4 L'interpellation

- Elle peut se définir comme une demande formée à l'attention de la municipalité d'une explication sur un fait de son administration, qui doit être appuyée par cinq membres au moins du conseil général ou communal, qui, sans passer par la procédure de prise en considération, entraîne l'obligation pour la municipalité, de répondre immédiatement ou, au plus tard, lors de la prochaine séance du conseil et, enfin, qui n'aboutit pas à un préavis ou un rapport de cette dernière, mais par l'adoption par le conseil d'une résolution (art. 34 LC).
- Elle ne comprend ni le pouvoir d'annuler ou de modifier les décisions municipales ni celui d'adresser des instructions impératives ou des injonctions à la municipalité.
- Elle a un effet contraignant relatif dans la mesure où la municipalité doit y répondre.

2. Définitions

2.5 La question ou le simple vœu

- Selon l'interprétation historique la LC, la question ou le simple vœu consiste en une demande qui n'est pas soumise à une forme spécifique ni à la procédure de prise en considération et qui se fonde sur des usages, voire des coutumes, remontant à des temps lointains dans de nombreuses communes, selon lesquels, les membres du conseil jouissaient du droit de formuler des propositions à la municipalité (art. 4 de la loi du 27 mai 1816).
- Ils ne comprennent ni le pouvoir d'annuler ou de modifier les décisions municipales ni celui d'adresser des instructions impératives ou des injonctions à la municipalité
- Ils ont un effet contraignant relatif dans la mesure où la municipalité doit y répondre.

2. Définitions

2.6 La pétition

- Selon la définition du Tribunal fédéral, la pétition constitue un droit qui garantit à chacun la possibilité d'adresser en tout temps aux autorités des requêtes, des propositions, des critiques ou des réclamations dans les affaires de leur compétence (voir aussi l'art. 31 Cst-VD)
- Elle ne comprend ni le pouvoir d'annuler ou de modifier les décisions municipales ni celui d'adresser des instructions impératives ou des injonctions à la municipalité
- Elle a un effet contraignant relatif dans la mesure où la municipalité ou le conseil (en fonction du domaine visé par la pétition) doit y répondre.

2. Définitions

2.7 Le préavis municipal

- Il peut se définir comme la faculté pour l'organe exécutif d'une commune de soumettre par écrit à l'organe délibérant des projets de décisions de sa compétence (art. 35 LC).
- Il peut faire suite à une proposition d'un membre du conseil ou résulter directement d'une décision de la municipalité sans demande préalable de l'organe délibérant.
- Contrairement au droit d'initiative des membres du conseil, le droit de proposition de la municipalité ne peut pas être exercé individuellement par ses membres (découle du principe de la collégialité).

3. Limites

- La procédure de traitement des instruments du droit d'initiative n'est pas expressément détaillée dans la loi sur les communes, mais elle en découle implicitement.
- Le droit d'initiative des membres du conseil est soumis à des limites fixées par les principes généraux applicables en matière de droits politiques.

3. Limites

- Le droit d'initiative des membres du conseil est soumis à des limites fixées par les principes généraux applicables en matière de droits politiques:
 - conformité au droit supérieur (principe de la hiérarchie des normes) ;
 - respect du principe de l'unité de rang ;
 - respect du principe de l'unité de forme ;
 - respect du principe de l'unité de la matière;
 - respect du principe de la séparation des pouvoirs
 - respect du critère de la faisabilité.

3. Limites

3.1 Conformité au droit supérieur (principe de la hiérarchie des normes)

- La proposition doit respecter l'ensemble des règles du droit cantonal et fédéral.
- Elle est formellement conforme à l'acte supérieur lorsqu'elle a été adoptée, modifiée ou abrogée selon les règles de procédure définies dans l'acte supérieur.
- Elle est matériellement conforme à l'acte supérieur lorsque son contenu est en harmonie avec le contenu de celui-ci.
- **Exemple:** une proposition de règlement communal ne peut pas demander la modification de règles du code des obligations.

3. Limites

3.2 Principe de l'unité de rang

- L'unité de rang est respectée lorsque l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes pour lesquels l'initiative est autorisée. Cela implique que chaque demande d'initiative doit concerner exclusivement des dispositions normatives de même rang et, par voie de conséquence, ne peut tendre ne peut tendre simultanément à la révision de normes de rangs différents.
- **Exemple:** une proposition du conseil, par exemple sous la forme de la motion ou du projet de règlement ne saurait porter en même temps sur des dispositions réglementaires qui relèvent de la compétence de l'organe délibérant et de la municipalité

3. Limites

3.3 Principe de l'unité de forme ;

- L'unité de forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces. La proposition doit donc se présenter dans son intégralité soit comme un projet rédigé de toutes pièces soit comme une demande conçue en termes généraux.
- **Exemple:** un projet de règlement proposé par un conseiller ne peut pas, pour une partie, être rédigé en termes généraux et, pour l'autre, contenir des dispositions rédigées de toutes pièces.

3. Limites

3.4 Principe de l'unité de la matière

- L'unité de la matière est respectée dès lors qu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative. Cela signifie que la proposition doit constituer un ensemble cohérent portant sur un même domaine, c'est-à-dire que ses différentes parties doivent présenter entre elles un lien de connexité, et tendre à un même but.
- **Exemple:** une proposition municipale ne peut pas tendre en même temps à soumettre une décision au conseil portant sur la création d'un nouvel impôt et sur la création d'unités d'accueil de jour.

3. Limites

3.5 Principe de la séparation des pouvoirs

- la proposition doit respecter le cadre des attributions légales de chacune des autorités communales.
- **Exemple:** un projet de règlement d'un membre du conseil ou une motion ne peut pas porter sur un domaine de compétence de la municipalité ou du canton.

3. Limites

3.6 Critère de la faisabilité

- Selon ce principe, la proposition doit être réalisable
- **Exemple:** une proposition de la municipalité ne peut demander la suppression du conseil.

4. Procédure de traitement

- La procédure de traitement des instruments du droit d'initiative n'est pas expressément détaillée dans la loi sur les communes, mais elle en découle implicitement.

4.1 Procédure de traitement de la motion, du projet de règlement ou du postulat

4.1.1 Dépôt

- Lorsque un membre du conseil général ou communal veut user de son droit d'initiative, il remet sa proposition par écrit au président de l'assemblée communale (art. 32 al. 1 LC)

4.1.2 Inscription ou la portée à l'ordre du jour

- La proposition doit impérativement être inscrite ou portée à l'ordre du jour, faute de quoi, aucun vote sur le fond ne pourra intervenir valablement (art. 13 al. 4 et 24 al. 4 LC)

4.1 Procédure de traitement de la motion, du projet de règlement ou du postulat (suite)

4.1.3 L'examen préalable

- Le conseil ou, si le renvoi a été accepté, la commission examine si la proposition répond à l'une des formes prescrites par le *numerus clausus* légal et si elle respecte les principes énoncés ci-dessus.

4.1.4 La prise en considération (entrée en matière)

- Selon l'ancien article 33, 2ème phr. LC, la prise en considération constituait « *le renvoi de la proposition à la municipalité pour préavis, étude ou rapport, sans que soit préjugée par là la décision définitive sur le fond* ». Il s'agit de l'**entrée en matière**. L'art. 33 al. 2 let. a LC permet au conseil de renvoyer la proposition à l'examen d'une commission pour rapporter sur la prise en considération.

4.1 Procédure de traitement de la motion, du projet de règlement ou du postulat (suite)

4.1.5 Le renvoi à la municipalité

- Lorsque le conseil général ou communal décide la prise en considération de la proposition, cela signifie que celle-ci est renvoyée à la municipalité.

4.1.6 L'examen de la proposition par la municipalité

- La municipalité examine si la proposition répond à l'une des formes prescrites par le *numerus clausus* légal et si elle respecte les principes énoncés ci-dessus.

4.1 Procédure de traitement de la motion, du projet de règlement ou du postulat (suite)

4.1.7 L'adoption du préavis ou du rapport

- Lorsqu'une proposition illégale est renvoyée à la municipalité, cette dernière doit la rejeter en expliquant dans un rapport les raisons de son refus. Si la proposition est conforme au droit, la municipalité doit y donner suite par le biais d'un préavis qui contient:
 - la reproduction de la proposition et, le cas échéant, son développement, lequel peut être résumé;
 - un exposé des motifs contenant un bref historique du processus de traitement de dite proposition et le point de vue de la municipalité;
 - le projet de décision, de règlement ou de partie de règlement proposé et, le cas échéant, le contre-projet de la municipalité;
 - des conclusions qui doivent être rédigées de manière précise en inviter le conseil à adopter ou à rejeter le projet.

4.1 Procédure de traitement de la motion, du projet de règlement ou du postulat (suite)

4.1.7 L'adoption du préavis ou du rapport

- **Règle d'or:** le principe des trois « C »: Clarté – concision – conviction
- **Clarté:** le préavis doit être clair et précis: il doit expliquer les tenants et aboutissants de l'objet soumis au conseil et lui demander précisément ce qu'il attend de ce dernier;
- **Concision:** le préavis doit être bref. Il faut éviter les textes prolixes ou les envolées lyriques;
- **Conviction:** le préavis doit servir à convaincre le conseil. Il doit donc présenter un argumentaire, par exemple des variantes et expliquer les raisons qui ont conduit la municipalité à proposer le choix retenu.

4.1 Procédure de traitement de la motion, du projet de règlement ou du postulat (suite)

4.1.8 Le dépôt du préavis ou du rapport

- La municipalité dépose ce document auprès du bureau du conseil.

4.1.9 Le renvoi à une commission

- Le bureau transmet le préavis ou le rapport à une commission pour examen et rapport (art. 35 LC)

4.1.10 Les séances de la commission

- La commission examine les objets qui lui sont soumis

4.1.11 Le rapport de la commission

- La commission adopte un rapport. Des rapports de minorités peuvent être établis

4.1 Procédure de traitement de la motion, du projet de règlement ou du postulat (suite)

4.1.12 L'inscription ou la portée à l'ordre du jour

- L'objet est mis à l'ordre du jour.

4.1.13 La discussion

- Le projet est mis en discussion.

4.1.14 Le vote

- Une fois la discussion close, il est passé au vote.

4.1.15 La décision finale

- Une fois le vote terminé, le conseil a formellement pris une décision. Celle-ci doit faire l'objet d'une publication.

4.2 Procédure de traitement de l'interpellation

4.2.1 Le dépôt

- Le conseiller qui souhaite interpellier la municipalité doit informer le président du conseil général ou communal de l'objet de son interpellation (art. 34 al. 2 LC). Le conseiller n'a pas l'obligation de déposer son interpellation à l'avance.

4.2.2 L'inscription ou la portée à l'ordre du jour

- La proposition doit impérativement être inscrite ou portée à l'ordre du jour, faute de quoi, aucun vote sur le fond ne pourra intervenir valablement (art. 13 al. 4 et 24 al. 4 LC)

4.2.3 La procédure préalable

- L'interpellation doit avoir l'appui de cinq membres au moins du conseil. L'auteur de l'interpellation ne peut en faire valablement partie. Lorsque le *quorum* n'est pas atteint, l'intervention est purement et simplement classée.

4.2.4 Le développement

- Si l'interpellation obtient un soutien suffisant, elle est développée séance tenante ou à la prochaine séance (art. 34 al. 2, 2ème phr. LC). Le développement consiste pour l'auteur de l'interpellation à en expliquer les raisons et ce qu'il attend de la municipalité.

4.2 Procédure de traitement de l'interpellation

4.2.5 Le renvoi à la municipalité

- N'intervient que lorsque la municipalité ne peut ou ne veut répondre immédiatement, par exemple lorsque l'explication requise est de nature technique, le domaine qu'elle concerne n'est pas clairement délimité ou paraît relever de la compétence de plusieurs autorités, communales ou, même, cantonales.

4.2.6 L'examen de l'interpellation

- En cas de renvoi à la municipalité, celle-ci va examiner le fond de l'interpellation, notamment à l'aune des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs. Si la demande d'explications est conforme, l'autorité exécutive y répond.

4.2 Procédure de traitement de l'interpellation

4.2.7 L'adoption de la réponse

- La municipalité adopte la réponse. Le règlement du conseil peut prévoir que la réponse doit être en la forme écrite.

4.2.8 Le dépôt de la réponse

- Une fois adoptée, la réponse est remise au bureau du conseil

4.2.9 La portée ou l'inscription à l'ordre du jour

- L'objet est mis à l'ordre du jour.

4.1.10 La discussion

- Le projet est mis en discussion.

4.1.11 Le vote

- Une fois la discussion close, il est passé au vote.

4.1.12 La décision finale

- Une fois le vote terminé, le conseil peut adopter une résolution, c'est-à-dire une décision à caractère exclusivement politique et non contraignant, qui ne déploie pas d'effet juridique à l'égard des tiers

4.3 Procédure de traitement de la question ou du simple vœu

- Pas de procédure spécifique prévue par la LC. Le règlement du conseil peut contenir des règles à ce sujet.
- En principe, lorsque la question est posée par oral, la municipalité y répond dans la même forme et immédiatement. Lorsque la question est posée par écrit, la municipalité y répond dans la même forme et à une séance ultérieure.

4.4 Procédure de traitement de la pétition

4.4.1 Le dépôt

- En principe, comme pour l'interpellation, le dépôt d'une pétition doit être préalablement annoncé au conseil avant la prochaine séance.

4.4.2 L'inscription ou la portée à l'ordre du jour

- La proposition doit impérativement être inscrite ou portée à l'ordre du jour, faute de quoi, aucun vote sur le fond ne pourra intervenir valablement (art. 13 al. 4 et 24 al. 4 LC).

4.4.3 La procédure préalable

- Le conseil examine si la pétition relève de sa compétence et si elle ne contient pas de termes inconvenants ou injurieux ou si elle n'est pas rédigée de manière incompréhensible ou prolix et, enfin, si elle contient l'adresse du pétitionnaire.

4.4.4 Le renvoi à une commission

- Le conseil transmet la pétition à une commission pour rapport.

4.4 Procédure de traitement de la pétition

4.4.5 Les séances de la commission

- La commission siège pour traiter la pétition.

4.4.6 Le rapport de la commission

- La commission adopte un rapport. Un rapport de minorité peut être établi.

4.4.7 L'inscription ou la portée à l'ordre du jour

- La pétition doit impérativement être inscrite ou portée à l'ordre du jour, faute de quoi, aucun vote sur le fond ne pourra intervenir valablement (art. 13 al. 4 et 24 al. 4 LC).

4.4.8 La discussion

- Le projet est mis en discussion.

4.4.9 Le vote (prise en considération)

- Le conseil doit prendre en considération la pétition. S'il n'entre pas en matière, elle est classée.

4.4.10 La décision finale

- Le conseil adopte la réponse à la pétition.

5. Protection juridique

5.1 Bons offices

- Soumettre le cas au préfet du district pour qu'il tente la conciliation (art. 20 LPréf; en cas d'échec-> cf. ch. 5.2)

5.2 Signalement

- Aux autorités cantonales de surveillance des communes (Conseil d'Etat, Département de l'intérieur, Préfet [art. 138 ss LC]);

5.3 Recours au Conseil d'Etat (art. 145 LC).



Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

PARTIE IV.

**LA MUNICIPALITE –
QUELQUES PRINCIPES**

David EQUÉY

Plan de l'exposé

1. Bases légales
2. Conditions d'accès à la fonction
3. Incompatibilités
4. Mode d'élection
5. Fonctionnement
6. Conclusion

1. Bases légales

- Art. 142 et 143 de la constitution du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01)
- Art. 4 à 5, 81 à 87, 66 à 76 et 77 à 78, applicables par renvoi de l'art. 82 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSV 160.01)
- Règlement du 25 mars 2002 d'application de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (RLEDP; RSV 160.01.1)
- Art. 42 à 52 et 95 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; RSV 175.11)

2. conditions d'accès à la fonction (art. 142 al. 1 Cst-VD)

Font partie du corps électoral communal, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit :

- a. les **Suissesses** et les **Suisses** qui sont domiciliés dans la commune;
- b. les **étrangères** et les **étrangers** domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliés dans le canton depuis trois ans au moins.

2. Conditions d'accès à la fonction (art. 142 al. 2 Cst-VD)

- Les droits politiques ont pour objet la participation aux élections et votations, l'**éligibilité** ainsi que la signature des demandes d'initiative et, dans les communes à conseil communal, de référendum.

2. Conditions d'accès à la fonction (art. 5 LEDP)

- L'article 5 LEDP précise que pour être électeur (et éligible), il faut avoir son **domicile politique** dans la commune = **domicile civil** + annonce à l'autorité locale (contrôle des habitants). Il ne suffit donc pas de « déposer ses papiers ».

2. Conditions d'accès à la fonction (art. 5 LEDP)

- **Domicile civil** = lieu où une personne réside avec l'intention de s'y établir (art. 23 CC), soit un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné et la création en ce lieu de rapports assez étroits et l'intention de se fixer qui doit être reconnaissable pour les tiers et donc ressortir de circonstances extérieures et objectives (par ex.: passer ses nuits à ce domicile, y avoir sa famille, etc.).
- Il faut donc avoir des **liens reconnaissables par les tiers** avec la commune

3. Incompatibilités

- Même lorsque le candidat à l'élection municipale remplit les conditions nécessaires, il existe des cas où il ne peut pas se présenter ou siéger. Ces sont les incompatibilités. Elles sont énumérées exhaustivement dans la constitution et la loi. Il s'agit des cas suivants:
 - **Art. 143 al. 1 Cst-VD: nul ne peut être membre à la fois de l'autorité délibérante et de l'autorité exécutive d'une commune**

3. Incompatibilités

- **Art. 143 al. 2 Cst-VD: les employés supérieurs de l'administration communale** ne peuvent pas siéger au conseil communal. Attention: le statut (règlement du personnel) ou la décision ou le contrat d'engagement doit définir les fonctions supérieures (par ex: chef(fe) de service, etc.).

3. Incompatibilités

- **Art. 48 LC:** ne peuvent être simultanément membres d'une municipalité :
 - a. les conjoints, les personnes liées par un partenariat enregistré ou menant de fait une vie commune, les parents et alliés en ligne ascendante ou descendante, ainsi que les frères et soeurs;
 - b. les oncles, tantes, neveux et nièces de sang, cousins et cousines germains, dans les communes dont la population excède 1'000 habitants;
 - c. une personne et le frère ou la soeur de son conjoint, de son partenaire enregistré ou de la personne menant de fait une vie de couple avec elle, dans les communes dont la population excède 1'000 habitants.

3. Incompatibilités

- **Art. 49 LC:** les **membres du personnel communal** placés sous les ordres de la municipalité ne peuvent pas faire partie de cette dernière
- **Art. 50 LC:** le(la) **boursier(ère)** ne peut ni faire partie de la municipalité ni être conjoint ou partenaire enregistré, parent ou allié en ligne directe ascendante ou descendante, ou frère ou soeur des membres de la municipalité, ni être une personne menant de fait une vie de couple avec l'un de ces membres. Le département peut, sur demande de la municipalité, autoriser des dérogations à cette règle dans les communes de moins de 400 habitants, en cas de nécessité absolue.

3. Incompatibilités

- **Art. 51 LC:** le (la) secrétaire de la municipalité ne peut être parent(e) ou allié(e) au syndic au degré prohibé pour les conseillers municipaux par l'article 48 LC.
- **Art. 52 LC:** les fonctions de secrétaire de la municipalité sont incompatibles avec celles de conseiller(ère) municipal(e). Le département peut, sur demande de la municipalité, autoriser des dérogations à cette règle dans les communes de moins de 400 habitants, en cas de nécessité absolue.

3. Incompatibilités

- **Art. 95 LC:** lorsqu'au cours d'une même élection, le choix des électeurs s'est porté sur deux citoyens se trouvant dans un cas d'incompatibilité, celui qui a obtenu le plus de suffrages est seul élu. En cas d'égalité, le sort décide. La procédure de tirage au sort est réglée par la LEDP.
- **Art. 96 LC:** si une alliance au degré prohibé au sens des articles 12, alinéa 2, 48, 50 et 51 vient à se former en cours de période entre le président et le secrétaire d'un conseil général ou d'un conseil communal ou entre deux membres d'une municipalité ou entre le boursier et l'un des membres de la municipalité ou entre le syndic et le secrétaire municipal, le dernier arrivé est réputé démissionnaire.

4. Le mode d'élection

= système à la « majoritaire à deux tours » (art. 81a al. 4 LEDP)

- La règle de **principe** est la suivante:
 - **suffrages nominatifs, pas de suffrages de parti.**

4. Le mode d'élection

Le **processus** a lieu dans l'ordre suivant:

- 1. Détermination du mode de calcul: majorité absolue des suffrages valablement exprimés divisé par deux.** Les bulletins nuls ne sont donc pas pris en compte. S'agissant des bulletins blancs, ils ne sont pas pris en compte dans le système « majoritaire à deux tours », alors qu'ils le sont dans le système « majoritaire à un tour » (art. 41a al. 3 LEDP-VD).

4. Le mode d'élection

Le **processus** a lieu dans l'ordre suivant:

- 1. Détermination du mode de calcul: majorité absolue des suffrages valablement exprimés divisé par deux.** Les bulletins nuls ne sont donc pas pris en compte. S'agissant des bulletins blancs, ils ne sont pas pris en compte dans le système « majoritaire à deux tours », alors qu'ils le sont dans le système « majoritaire à un tour » (art. 41a al. 3 LEDP-VD). Sont déclaré(e)s **élu(e)s**, les candidat(e)s qui ont obtenu au premier tour plus de la moitié du nombre des bulletins valables (majorité absolue) et le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité des suffrages, le sort décide (art. 74 LEDP).

4. Le mode d'élection

Le **processus** a lieu dans l'ordre suivant:

- 2. Second tour de scrutin:** peuvent y participer les candidats non élus au premier tour ou toute autre électeur, l'art. 76a LEDP n'étant pas applicable, vu l'art. 82 al. 2 LEDP. Sont déclarés élus pour les sièges à repourvoir, les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages (majorité relative). En cas d'égalité le sort décide (art. 77 LEDP).

4. Le mode d'élection

Caractéristiques:

- L'élection se déroule en deux tours et il est donc nécessaire d'obtenir une majorité absolue pour être élu directement ou la majorité relative pour être élu au second tour.
- Les candidats sont élus sur la base des suffrages individuels obtenus ou donnés à un parti.
- **Règle: un suffrage par candidat.**

5. Fonctionnement

- La municipalité peut adopter un règlement d'organisation. Il n'est pas soumis aux délibérations du conseil ni à l'approbation cantonale.
- La municipalité peut se diviser en sections ou en directions et celles-ci peuvent se voir déléguer des attributions de la municipalité. Les chefs de section (service) et les directeurs peuvent être au bénéfice d'une délégation pour engager la municipalité. Cela doit faire l'objet d'une décision ou figurer dans le règlement d'organisation. La signature des personnes ayant reçu une délégation engage la municipalité (art. 66 LC)

5. Fonctionnement

- Les séances de la municipalité ne sont pas publiques (art. 64 LC);
- Les séances de la municipalité font l'objet d'un procès-verbal qui n'est pas public;
- La municipalité ne peut délibérer que si le nombre des membres présents atteint la majorité absolue du nombre total des conseillers municipaux (art. 65 LC);
- Les conseillers municipaux qui ont un intérêt personnel (y compris patrimonial) à l'affaire à traiter doivent se récuser ou, à défaut, être récusés (art. 65a LC).

5. Fonctionnement

- La municipalité tient des séances au cours desquelles elle prend des décisions. Celles-ci doivent respecter les exigences de l'article 67 LC (forme écrite, signatures du syndic et du secrétaire ou de leur suppléant + apostille de la municipalité).
- La municipalité est une autorité collégiale: les décisions sont prises à la majorité, mais les municipaux minorés ne peuvent se « désolidariser » publiquement de ces décisions, à peine de briser la collégialité. Conséquences:
 - sur le plan **juridique**: aucune
 - sur le plan **politique**: peu apprécié -> risque de ne pas être réélu.



Service des communes et des relations institutionnelles – Les
compétences des commissions de gestion et des finances

PARTIE V.
CAS A RESOUDRE

David EQUÉY

Cas 1

Un citoyen écrit à la municipalité pour lui demander de prendre des mesures contre la mendicité dans les rue de la commune. Sa lettre contient plusieurs signatures d'autres citoyens.

- La municipalité est-elle compétente pour traiter cette demande?
- Est-elle obligée de donner suite à cette demande?
- Quelles sont les possibilités qui s'offrent à la municipalité si elle entend y donner suite?

- Motiver vos réponses

Cas 2

Le conseil renvoie à la municipalité une motion prise en considération demandant la création de postes supplémentaires d'enseignants dans le secteur primaire du collège communal.

- La municipalité est-elle compétente pour traiter cette demande?
- Est-elle obligée de donner suite à cette demande?
- Quelles sont les possibilités qui s'offrent à la municipalité si elle entend y donner suite?
- Motiver vos réponses.

Cas 3

La commission de gestion prend contact avec le syndic pour lui demander d'auditionner, hors la présence de la municipalité, le boursier qu'elle soupçonne de malversations.

- La municipalité est-elle obligée de donner suite à cette demande?
- Si les faits reprochés sont fondés, que peut ou doit faire la municipalité?
- Motiver vos réponses.

Cas 4

Le préposé au contrôle des habitants contacte le syndic pour lui signifier qu'il soupçonne un membre de la municipalité de ne pas avoir son domicile politique sur le territoire communal. Ces soupçons sont corroborés par une lettre d'un citoyen.

- La municipalité est-elle obligée de donner suite à cette demande?
- Si les faits reprochés sont fondés, que peut ou doit faire la municipalité?
- Motiver vos réponses.

Cas 5

Dans une commune de 401 habitants, le mari de la secrétaire municipale a été élu à la municipalité. Il souhaite se présenter à l'élection pour désigner le syndic.

- Ce municipal peut-il valablement siéger ?
- Peut-il être élu syndic ? Motiver votre réponse.
- Qu'en est-il si ce municipal élu est le mari de la boursière?
- Mêmes questions, mais pour une commune de 399 habitants?

- Motiver vos réponses.

Cas 6

La municipalité a proposé au conseil une augmentation du montant des indemnités des conseillers municipaux. Le conseil a rejeté cette proposition.

- La municipalité peut-elle adopter une telle augmentation dans son règlement d'organisation?
- La municipalité peut-elle modifier le règlement du personnel pour y inclure les municipaux ?
- Motiver vos réponses.

Cas 7

Un membre du conseil communal dépose un projet de règlement demandant que les candidats se présentant aux élections de la municipalité doivent avoir un casier judiciaire vierge et être exempts de poursuites.

- La municipalité est-elle compétente pour traiter cette demande?
- Est-elle obligée de donner suite à cette demande?
- Quelles sont les possibilités qui s'offrent à la municipalité si elle entend y donner suite?
- Motiver vos réponses.

Cas 8

La municipalité d'une commune estime qu'il revient au conseil de prononcer des sanctions disciplinaire à l'encontre du personnel communal et, le cas échéant, de le licencier. Elle prépare un règlement dans ce sens pour adoption par le conseil.

- Le conseil est-il compétent pour traiter cette demande?
- Est-il obligé de donner suite à cette proposition de réglementation?
- Quelles sont les possibilités qui s'offrent au conseil?
- Motiver vos réponses.

- **Pour en savoir plus, voir:**
 - **David Equey**, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 I hors-série, pp. 1-118
 - **David Equey**, Le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 I hors-série, pp. 119-218.



Service des communes et des relations institutionnelles – Les
compétences des commissions de gestion et des finances

○ Merci de votre attention...