



MAI 2011

AVANT-PROJET

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS
modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes**

et

- **la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle**
- **la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux**

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

Le présent exposé des motifs et projets de loi fait suite à une procédure d'évaluation de la loi sur les communes initiée à la fin de l'année 2008. Il est en effet apparu au Conseil d'Etat que, d'une part, maintes dispositions de la loi sur les communes ne sont plus adaptées à la société actuelle et que, d'autre part, plusieurs situations qui se sont produites en pratique ne peuvent pas être résolues à l'aide du corps de règles actuelles, car celui-ci comporte des lacunes. Ainsi, jurisprudence et doctrine ont été appelées à résoudre plusieurs questions, notamment quant au droit à l'information des membres de l'organe délibérant et des commissions de surveillance, qui restaient controversées depuis des décennies, en recourant à l'application par analogie de dispositions applicables aux autorités cantonales. Ensuite, plusieurs interventions parlementaires ont demandé la clarification ou l'introduction de dispositions dans la loi sur les communes. Enfin et surtout, bon nombre de modifications ont été demandées par des élus communaux ou des préfets ou répondent à des questions ou des soucis rencontrés par eux. Le présent projet résulte ainsi de demandes émanant de nombreuses personnes chargées d'appliquer la loi sur les communes ou concernées par elle. Il répond aux aspirations des praticiens de tous les jours.

1.2 Bref rappel historique

La loi du 28 février 1956 sur les communes résulte d'une fusion de la loi du 18 mai 1876 sur les attributions et la compétence des autorités communales et de la loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales. Ces deux lois reprenaient d'ailleurs bon nombre de principes introduits par des lois antérieures, notamment celles du 27 mai 1816 sur les fonctions et les compétences des conseils communaux et des municipalités et du 18 décembre 1845 sur l'organisation des autorités communales. L'organisation actuelle se fonde donc pour l'essentiel sur des règles posées au XIXe siècle. La loi du 28 février 1956 a cependant fait l'objet de nombreuses modifications. Les plus importantes sont les suivantes :

- 1975 : importante modification qui a touché de nombreux articles et a notamment autorisé les communes à participer à des sociétés commerciales ou à des associations et fondations ;

- 1980 : introduction de l'élection des municipalités par le peuple dans les communes à conseil communal ;
- 1988 : introduction de la possibilité de modifier le nombre des membres des conseils communaux ;
- 1989 : modifications introduites par la nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur la procédure et la juridiction administrative ;
- 1996 : révision complète de tous les articles relatifs aux collaborations intercommunales (contrat de droit administratif, entente intercommunale, association de communes) ;
- 1999 : modifications relatives à la fixation des indemnités des autorités communales, introduction de la péréquation horizontale ;
- 2001 : modification engendrée par le vote par correspondance ;
- 2002 : introduction de la possibilité pour le Conseil d'Etat d'obliger les communes et les collaborations intercommunales à faire contrôler leurs comptes par un organe de révision ;
- 2005 : importante refonte afin de mettre en œuvre les articles 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 155, 156, 157, 178, 179 de la constitution du 14 avril 2003.

2. PRESENTATION DU PROJET DE LOI

2.1 Objectifs du projet

Le projet de modification de la loi sur les communes poursuit les objectifs décrits ci-dessous.

2.1.1 Introduction de dispositions permettant la création de groupements régionaux

Cette nouveauté a pour but de permettre la création de corporations de droit public, jouissant de la personnalité juridique, intégrant non seulement des communes, mais encore d'autres partenaires institutionnels, tels le Canton de Vaud ou la Confédération, en vue de la réalisation de projets communs d'importance régionale, par exemple la mise en œuvre de plans directeurs localisés ou la planification régionale des transports.

2.1.2 Institution d'un droit formel à l'information des membres du conseil général ou communal et des commissions de ce dernier

Il s'agit de la principale innovation du projet. Elle a pour but de mettre en place des règles sur le droit à l'information des membres du conseil général ou communal, à l'image de ce qui prévaut à l'égard des membres du Grand Conseil et des chambres fédérales. Il ne s'agit pas, à proprement parler d'une véritable innovation, car les dispositions proposées ne font que codifier la pratique de bon nombre de communes vaudoises. Il s'agit ici de créer un régime uniformisé afin de mettre fin aux pratiques différentes qui existent actuellement et de transposer le principe de la transparence à l'égard des élus, dans la loi sur les communes, car ce principe n'existe actuellement qu'au bénéfice des citoyens, conformément à la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo ; RSV 170.21), laquelle ne s'applique cependant pas aux relations entre autorités communales.

2.1.3 Simplification de l'exercice de la fonction de conseiller général ou communal et de municipal

Le projet vise à insérer plusieurs dispositions dont la finalité est de simplifier l'exercice de la fonction d'élu, notamment en ce qui concerne les procédures d'élections ou de votations, mais également s'agissant de l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil général ou communal. En outre, certaines dispositions prévoient quelques possibilités de délégations, que le conseil doit adopter, auprès de la municipalité, ceci afin de décharger l'ordre du jour de l'organe délibérant. Enfin, le projet précise les droits et les obligations des membres des autorités communales, notamment dans leurs rapports avec les tiers.

2.1.4 Introduction de dispositions donnant un fondement légal aux commissions du conseil

Les conseils généraux ou communaux sont dotés de commissions les plus diverses et variées. Le projet de révision de la loi sur les communes vise à prévoir quelques dispositions dans ce cadre qui définissent les différents types de commission et leur rôle tout en laissant la possibilité aux communes de régir la question dans leur règlement du conseil, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement.

2.1.5 Clarification et complément de certaines dispositions actuelles

Bon nombre d'articles de la loi sur les communes sont sujets à interprétations divergentes en raison de leur teneur qui n'est pas toujours d'une grande clarté.

D'autres dispositions sont incomplètes ou guère plus adaptées au contexte actuel. Cela a pour conséquence de créer un certain flou juridique. La révision a donc également pour objectifs de remédier à cette problématique.

2.1.6 Précision de la réglementation des voies de droit contre les décisions rendues par les autorités municipales.

Il s'agit dans ce cadre de prévoir une voie de recours devant le Conseil d'Etat, fonctionnant comme autorité judiciaire, contre les décisions rendues par la municipalité lorsqu'elles ont un caractère politique prépondérant. Un tel moyen de droit n'existe plus depuis la refonte de la procédure administrative de 1989 et soulève un nombre important de problèmes que la modification proposée a pour but de résoudre.

2.2 Principales modifications

Les modifications proposées sont les suivantes :

- précisions et simplifications concernant les délégations prévues par l'article 4 LC (art. 4 P-LC) ;
- adaptations et précisions de l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité au sens des articles 30 à 35 LC, complètement des lacunes actuelles et codification de la pratique en vigueur dans la plupart des communes vaudoises concernant certaines modalités de l'exercice de ce droit (art. 34a à 35c P-LC) ;
- introduction de dispositions de principe permettant au conseil et à la municipalité d'édicter un règlement d'organisation (art. 29a et 63 P-LC) ;
- introduction de dispositions sur le droit à l'information des membres du conseil et des commissions de surveillance afin d'établir un parallèle avec les dispositions fédérales et cantonales applicables au parlementaires et aux députés (art. 40 a à 40b P-LC) ;
- introduction de dispositions de principe sur les commissions du conseil général ou communal et sur leurs compétences (art. 40c à 40i P-LC) ;
- introduction de dispositions concernant la récusation des membres du conseil général ou communal et précisant celles relatives aux membres de la municipalité (art. 40j et 65a P-LC) ;
- introduction de dispositions précisant le rôle du boursier et du secrétaire municipal (art. 49 à 52b P-LC) ;

- introduction de dispositions sur l'organisation de la municipalité et adaptation du cadre juridique actuel sur la récusation des membres de la municipalité (art. 62 à 66 P-LC), notamment pour répondre aux exigences de la jurisprudence récente ;
- adaptation du cadre légal actuel en matière de délégation de la municipalité aux exigences de la jurisprudence (art. 67 P-LC) ;
- introduction de dispositions sur la forme des actes du conseil destinées à codifier la pratique actuelle (art. 71 P-LC) ;
- précision des dispositions actuelles en matière d'assermentation des membres des autorités communales (art. 83 et 90 P-LC) ;
- précision des pouvoirs d'investigation des commissions de surveillance du conseil général ou communal (art. 93c à 93e P-LC) ;
- introduction du principe du contrôle interne (art. 93i P-LC) ;
- précisions des dispositions sur l'obligation de domicile des membres des autorités communales et sur les conséquences en cas de violation de ce devoir (art. 97 P-LC) ;
- introduction de dispositions sur l'interdiction de principe pour les membres des autorités et de l'administration communales d'accepter, de solliciter ou de se faire promettre des avantages (art. 100a P-LC) ;
- précisions concernant les ententes intercommunales et les associations de communes (art. 109a à 110c et art. 112 à 115 et 126 à 127 P-LC) ;
- introduction d'une nouvelle forme de corporation de droit public : le groupement régional, permettant d'intégrer des communes et d'autres collectivités publiques, par exemple le Canton de Vaud ou la Confédération dans une entité dotée de la personnalité juridique et d'organes en vue de mener des projets de portée régional, par exemple dans le domaine des transports ou de la planification territoriale (art. 128l à 128p P-LC) ;
- précision des dispositions applicables à la procédure de révocation et introduction d'une telle possibilité à l'égard des membres du conseil général ou communal (art. 139b P-LC) ;
- introduction de dispositions concernant les démissions en cours de mandat codifiant la pratique actuelle (art. 139c P-LC) ;

- adaptation des voies de droit contre les décisions du conseil général ou communal et de la municipalité au cadre juridique actuel (art. 145 à 146 et 149 P-LC) ;
- adaptation et précision de lois annexes (LJC et LICom).

La très grande majorité des dispositions modifiées ou introduites est justifiée par la nécessité de codifier la pratique, pas toujours uniforme, dans les communes vaudoises, de respecter les exigences posées par la jurisprudence récente ou de s'adapter à elles, et de résoudre certaines controverses qui sont essentiellement dues à un cadre légal lacunaire. Pour le surplus, quelques articles ont fait l'objet d'adaptations terminologiques et ont été abrogés, car guère usités, voire dépassés.

3 Commentaire article par article

3.1 Loi du 28 février 1956 sur les communes

Article 4

L'actuel article 4 al. 1 ch. 6bis prescrit que le conseil général ou communal est compétent pour délibérer sur la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations ainsi que sur l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. En revanche, il ne prévoit pas la compétence du conseil pour autoriser l'adhésion de la commune à des associations de droit privé au sens des articles 60 et suivants du code civil du 10 décembre 1907 (CC). Or, dans de nombreux cas, la commune adhère à des telles institutions juridiques après leur constitution. L'adhésion peut avoir des conséquences financières sur les communes, qui peuvent être amenées, si les statuts le prévoient, à verser des cotisations ou à répondre des dettes sociales envers les tiers. Certes, l'article 3a LC prévoit l'accord de l'organe délibérant communal et l'approbation du Conseil d'Etat, mais seulement dans le cas où la commune confie l'exercice d'obligations de droit public à un tiers ou à une personne morale de droit privé ou de droit public. Or, tel n'est pas systématiquement le cas dans la pratique. L'article 4 al. 1 ch. 6bis proposé comble cette lacune et permet au conseil de se prononcer également sur l'adhésion à des sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. En contrepartie et afin de ne pas complexifier ou allonger la procédure d'adhésion, il est prévu que le conseil peut accorder à la municipalité une délégation, par le biais d'une autorisation générale, pour adhérer à de telles entités.

Quant à l'actuel article 4 al. 1 ch. 7 LC, il contient une lacune, car il omet de se référer aux cautionnements. Or, en application de l'article 143 al. 5 LC, les cautionnements ou les autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts, c'est-à-dire aux délibérations du conseil vu l'article 4 al. 1 ch. 7 dans sa teneur actuelle. La modification proposée a dès lors pour but de combler ce manque.

S'agissant de l'article 4 al. 1 ch. 11 LC qui prévoit que l'acceptation de legs et de donations affectés de charge doit être adoptée par le conseil, il est problématique, car, même pour des petits montants, il implique qu'il faut passer par la procédure du préavis municipal et du vote du conseil. Cette problématique a été soulevée dans le cadre d'une motion Ambresin et consorts (06_MOT_123) déposée le 8 mai 2006 auquel les services de l'Etat n'ont au demeurant pas encore répondu. La modification proposée a pour objectif d'y pourvoir (voir *infra* ch. 3.1.1).

Enfin, l'article 4 al. 2 LC n'a pas été adapté à la modification intervenue le 3 mai 2005 qui a notamment mis en œuvre les articles 144 et 178 de la constitution du 14 avril 2003 (Cst-VD ; RSV 101.01) prolongeant depuis 2006, la durée de la législature de 4 à 5 ans et déplaçant son échéance du 31 décembre au 30 juin de l'année civile en cours (voir l'EMPL n° 238 modifiant la loi sur les communes et plusieurs autres lois, in BGC printemps 2005, pp. 9071 ss, spéc. 9081). En application de l'actuel article 4 al. 2 LC, avant le 30 juin 2006, les délégations de compétence accordées pour la législature prenaient fin au 31 décembre. Il n'était alors pas rare que vers le 20 janvier les conseillers participaient à leur première séance, justement pour accorder à la municipalité les compétences nécessaires. Il y avait donc une « brèche » dans la mesure où les délégations n'étaient alors plus valables depuis le 31 décembre de l'année précédente. Avec la législature débutant le 1^{er} juillet, il n'est pas rare qu'en raison de la période estivale, la première séance du conseil soit fixée pour fin août, voire pour début septembre, laissant un vide de deux mois où l'exécutif n'a plus d'autorisations. Le projet d'article 4 al. 2 qui prévoit que la durée des autorisations peut arriver à échéance le 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales permet de résoudre la problématique de la « brèche » temporelle des délégations. Ce projet de disposition se fonde sur un rapport du préfet du district de Nyon.

Article 11

La modification proposée concerne la question des élections au sein du conseil général ou communal du président, du ou les vice-président(s), des scrutateurs et de leurs suppléants, et du secrétaire. La modification proposée consiste en l'introduction d'un alinéa trois permettant l'élection tacite lorsque le nombre de

candidats et égal au nombre de siège à repourvoir, possibilité que ne prévoit actuellement pas la loi sur les communes. Il s'agit dans ce cadre de codifier une pratique en vigueur dans de nombreuses communes vaudoises, pratique qui n'est pas conforme au droit actuel et qui a été mise en exergue par les préfets du district de Lausanne. La proposition de disposition émane d'un membre du conseil communal du Mont-sur-Lausanne. Elle constitue une forme de simplification du fonctionnement de l'organe délibérant communal.

Articles 15 et 15a

La modification proposée consiste uniquement à adapter la terminologie de l'article 15 al. 2 LC existant aux concepts juridiques actuels (remplacement de l'intérêt des bonnes mœurs par les intérêts – public ou privés – prépondérants) et à scinder l'article 15 en deux, la première disposition devant être consacrée au quorum et l'autre à la publicité, comme cela est au demeurant prévu aux articles 26 et 27 LC. Dès lors, il est proposé d'ajouter un article 15a reprenant les alinéas 2 et 3 de l'actuel article 15, le dernier alinéa ne subissant aucune modification. L'article 15a proposé reprend dès lors le contenu des alinéas 2 et 3 de l'actuel article 15. En définitive, le but de cette modification consiste en simple toilettage.

Article 27

Comme en ce qui concerne l'article 15, la terminologie de l'article 27 al. 1 LC doit être adaptée aux concepts juridiques actuels. Il s'agit donc d'une simple modification de forme.

Article 29a

Actuellement, la loi sur les communes ne contient aucune disposition-cadre sur la problématique de l'absence de compétence du conseil pour s'organiser librement et édicter un règlement. Certes, en l'état l'adoption d'un règlement d'organisation du conseil n'est pas obligatoire. La nouveauté proposée prévoit une disposition impérative dans ce cadre. Elle ne fait que codifier la pratique en vigueur dans la quasi-totalité des communes. La mise en œuvre de cet article ne créera donc pas de charge supplémentaire de travail importante ni ne posera de difficultés particulières, étant précisé que la plupart des conseils généraux ou communaux disposent d'un tel règlement et, que pour ceux qui n'en sont pas dotés, le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) met gracieusement à disposition des communes intéressées des règlements-type. L'article 29a a pour but de rappeler que les conseils généraux ou communaux constituent de véritables autorités indépendantes qui s'organisent comme elles l'entendent, toutefois dans les limites du droit supérieur.

Article 31

Dans sa teneur actuelle, l'article 31 let. b LC ne précise pas que l'objet de la motion ou du projet de règlement doit obligatoirement porter sur une compétence du conseil général ou communal, ce qui crée de nombreux problèmes dans la pratique (voir 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. 129-130 ; ci-après : Equey, *Le droit d'initiative*). La disposition précitée n'indique pas non plus que les membres du conseil peuvent déposer un projet de partie de règlement (Equey, *Le droit d'initiative*, p. 130). La modification proposée consiste dès lors à combler ces lacunes.

Articles 32 et 33

En l'état, les articles 32 et 33 LC sont sujets à diverses interprétations. La problématique qui revient le plus souvent concerne la suite à donner aux propositions des membres du conseil qui ne respectent pas les règles de forme ou de fond (par exemple un postulat intitulé « motion » ou un projet de règlement qui ne contient aucune disposition normative, une motion qui demande l'adoption de règles de droit de compétence cantonale ou fédérale) et qui ont déjà été prises en considération, de sorte que leurs auteurs ne peuvent plus les retirer ni les modifier. Dans un avis de droit délivré en 2007 à l'Association vaudoise des secrétaires municipaux, le Pr. Jacques Haldy, soutient que les propositions, quels que soient les vices qui les entachent, par exemple en cas de violation du principe de la séparation des pouvoirs, sont impératives pour la municipalité et, partant doivent donner lieu à un rapport sur le postulat, à l'étude ou le projet de décision demandé dans le cadre de la motion ou à un préavis sur le projet de règlement demandé, la municipalité devant, le cas échéant solliciter du conseil le rejet de la proposition. Un autre auteur, David Equey, est d'avis que si la loi prévoit que ces propositions sont impératives pour la municipalité, elles ne doivent pas forcément donner lieu à la soumission d'un projet au conseil général ou communal, car c'est leur traitement par la municipalité qui est obligatoire, et, si leur forme ou leur fond ne respecte pas les exigences légales, elles doivent être rejetées, la municipalité devant simplement en expliquer les raisons dans son rapport ou son préavis (Equey, *Le droit d'initiative*, pp. 157-158). Le Conseil d'Etat se rallie à cette dernière opinion qui se fonde notamment sur l'interprétation historique des articles 31 ss LC (voir à cet égard l'EMPL n° 238 modifiant la loi sur les communes et plusieurs autres lois, in BGC printemps 2005, pp. 9071 ss, spéc. p. 9082. Le commentaire topique est le suivant : « *La réponse de la municipalité peut se présenter sous deux formes : a) la municipalité donne une suite favorable à la motion et elle répond par un préavis (proposition de décision) ;*

b) la municipalité n'est pas favorable à la motion et elle répond par un rapport qui explique les raisons de son refus », sur le principe de l'économie de la procédure et sur le statut particulier des autorités communales. C'est pourquoi il est proposé d'apporter dans la loi des précisions dans le sens des considérations qui précèdent. Il y a également lieu de proposer la possibilité légale pour le conseil de transformer une proposition improprement nommée, mais dont le contenu est conforme aux exigences légales, comme le prévoit d'ailleurs l'article 123 de la loi du 27 mai 2007 sur le Grand Conseil pour les interventions des députés. Au surplus, de nombreuses communes ont fait état de retards importants dans le traitement des propositions des membres du conseil, de sorte qu'il est proposé d'insérer un délai d'ordre dans la loi tout en laissant à chaque conseil la possibilité de prévoir un délai dans son règlement d'organisation. Enfin, il serait opportun de prévoir *expressis verbis* la possibilité pour la municipalité de présenter un contre-projet lorsqu'elle est amenée à traiter un projet de règlement « de toutes pièces » qui lui a été transmis.

Article 32

Le projet d'article 32 al. 3 LC énumère les causes d'invalidité des propositions des membres du conseil. Celles-ci ne constituent pas de véritables nouveautés, car elles codifient la pratique dans le cadre de laquelle sont appliquées par analogie les dispositions prévues dans la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques concernant le droit d'initiative des citoyens (Equey, *Le droit d'initiative*, pp. 133-135). La disposition proposée prévoit un examen préliminaire par le bureau du conseil afin de déterminer si la proposition est conforme aux conditions prévues par le projet d'article 32 al. 3. Lorsque tel n'est pas le cas, le bureau peut inviter l'auteur de la proposition à la modifier ou à la retirer, ce dernier étant libre d'en déposer une nouvelle (al. 4 proposé). Le but de cette disposition est d'éviter que des propositions non conformes au droit soient prises en considération et, partant, déclenchent la procédure de traitement, c'est-à-dire le renvoi à la municipalité pour étude, rapport ou préavis, la transmission à une commission pour rapport et le renvoi au conseil pour discussion et délibérations. Par ce contrôle en amont, il s'agit de désengorger les conseils et les municipalités tout en mettant en place des bonnes pratiques pour l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil.

Article 33

Comme on l'a dit plus haut, le projet de modification de l'article 33 a pour finalité de préciser les modalités relatives au traitement par le conseil des propositions émanant de ses membres et de prévoir formellement la possibilité pour la municipalité d'assortir la proposition d'un contre-projet. Il n'a donc pas d'autre but que de codifier la pratique. L'article 33 al. 5 proposé prévoit les

conséquences en cas d'entrée en matière et de renvoi à la municipalité d'une proposition ne respectant pas les conditions de forme et de fond prévues par le projet d'article 32 al. 3.

Article 34a

L'actuel article 34 LC ne traite pas de la question ou du simple vœu, droits des membres du conseil faisant pourtant l'objet de normes dans de nombreux règlements du conseil et dans la réglementation-type et qui étaient même réglés à l'article 4 de la loi du 27 mai 1816 sur les fonctions et les compétences des Conseils communaux et des Municipalités, ancêtre de l'actuelle loi sur les communes. La proposition d'ajout de l'article 34 LC a pour objectif de donner une base légale à ces instruments et, partant, de codifier et d'uniformiser le régime applicable dans ce cadre. Cette variante du droit d'initiative des membres du conseil s'exerce de manière informelle en ce sens que tout conseiller qui le souhaite peut poser une question ou émettre un souhait auprès de la municipalité au cours d'une séance du conseil. En principe, l'ordre du jour prévoit une « heure » des questions. Il est cependant possible d'intervenir pendant le traitement des points « divers ». Il n'y a pas d'obligation de remettre au bureau ou à la présidence du conseil en la forme écrite le vœu ou la question. Néanmoins, dans l'idéal, ils devraient être annoncés à l'avance afin d'être portés à l'ordre du jour. La municipalité y répond séance tenante ou dans le délai prévu par 34 al. 3 LC, qui subsiste dans sa teneur actuelle, soit lors de la prochaine séance du conseil. Il est utile de rappeler que ce délai ne constitue qu'une simple prescription d'ordre (Equey, Le droit d'initiative, ch. 3.3.3.8).

Article 34b

Au surplus, la loi sur les communes ne se réfère pas non plus à la pétition. Là encore, il serait souhaitable qu'elle en traite – car l'article 31 al. 2 Cst-VD fait obligation aux autorités saisies de pétitions d'y répondre – et que des règles de procédure semblables à celles applicables au Grand Conseil figurent dans la loi (art. 105 à 108 LGC). Les dispositions proposées ne font que codifier la pratique actuelle qui fait l'objet d'articles topiques dans le règlement du conseil de nombreuses communes vaudoises.

Articles 34c à 34e

Ces articles définissent les modalités de la procédure de traitement des pétitions. Ils n'appellent pas de commentaires particuliers.

Article 35 à 35c

Actuellement, la loi sur les communes ne prévoit rien quant aux modalités de la discussion des propositions de la municipalité soumises au conseil, notamment

s'agissant de la possibilité de déposer des amendements ou des sous-amendements et, le cas échéant, leur traitement. Il y a également une lacune en matière de décompte des voix. Des avis de droit ont été établis il y a de nombreuses années par le service de l'intérieur. Comme il s'agit de simples opinions juridiques, ils n'ont aucune portée contraignante. En outre, les règlements des conseils contiennent des dispositions qui peuvent diverger d'une commune à l'autre. Ces dispositions se basent notamment sur un rapport établi par le préfet du district Broye-Vully.

Article 35

Un alinéa 1 est introduit afin de codifier la pratique actuelle en précisant que les propositions de la municipalité se font en principe sous la forme du préavis. L'article 33 al. 4 est cependant réservé pour les cas où la municipalité donne suite en la forme d'un rapport à un postulat ou une motion demandant une étude. Le projet d'alinéa 2 rappelle les éléments minimums qui doivent figurer dans la proposition de la municipalité. Là encore, il s'agit d'une codification de la pratique en vigueur dans la majorité des communes vaudoises. L'alinéa 3 proposé reprend les 1^{ère} et 2^{ème} phrases de l'actuel article 35 et n'appelle dès lors pas de commentaires. Le projet d'alinéa 4 codifie également la pratique actuelle en confirmant que la municipalité peut retirer ou modifier sa proposition jusqu'au vote final du conseil. La finalité de cette disposition est également l'économie de procédure afin notamment de permettre à la municipalité. Toujours pour des motifs liés à l'économie de procédure, les éventuelles modifications ne sont pas soumises à l'examen préalable d'une commission, en dérogation à l'alinéa 3 proposé. Enfin, le projet d'alinéa 5 rappelle une évidence : il n'y a pas de vote sur les rapports de commission. Il faut cependant réserver le cas où ceux-ci présentent formellement des amendements ou des sous-amendements. C'est pourquoi, l'alinéa 5 proposé réserve l'article 35a al. 2 dont il est question ci-après.

Article 35a

Ce projet de disposition codifie une pratique déjà bien en place dans les communes vaudoises, à savoir la possibilité de déposer des amendements et sous-amendements (al. 1). Elle précise qui est compétent pour y procéder (al. 2). Dans ce cadre, la municipalité peut déposer des amendements, mais seulement aux conditions prévues par le projet d'article 35 al. 4, soit moyennant le retrait préalable de la proposition et sa soumission ultérieure au conseil.

Article 35b

Ce projet de disposition a pour but de faciliter et d'accélérer la procédure devant le conseil en autorisant formellement, sous réserve d'une disposition contraire

du règlement du conseil, la présidence à ne pas lire les documents dont les membres du conseil ont pu prendre connaissance, parce qu'ils leur ont été notifiés à l'avance, conformément au délai prévu à l'article 14 al. 3 LC.

Article 35c

Le projet d'article 35c a pour but de trancher les controverses et d'instaurer une pratique uniforme au sein des conseils des communes vaudoises en matière de votations et d'élections. Cette disposition s'inspire de la réglementation-type actuelle mise en œuvre par le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI). Elle précise tout d'abord que l'organe délibérant de la commune ne peut passer au vote qu'une fois la discussion formellement close, ceci afin d'éviter tout risque d'invalidation des décisions du conseil en cas de recours (al. 1 ; voir à cet égard la décision du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 2009, R 9 65/2008 consid. IIb). En outre, elle définit la notion de majorité, c'est-à-dire le nombre minimum de voix que doit obtenir un projet pour être valablement adopté (al. 2). Il est précisé ici que les abstentions et les votes frappés de nullité ne sont pas pris considération dans le décompte des suffrages. Ensuite, elle introduit des prescriptions relatives au vote au scrutin nominal ou au bulletin secret en précisant les modalités de mise en œuvre d'un tel processus et en rappelant que, dans ce cadre, le président ne peut pas départager en cas d'égalité des suffrages, de sorte que l'objet est réputé ne pas avoir été adopté. Cela s'explique par le fait que le président participera au scrutin. Or lui donner la possibilité de départager en cas d'égalité reviendrait à lui permettre de voter deux fois.

Article 40a

Le projet d'article 40a répond à un besoin de clarification de la notion de groupe politique qui s'est manifesté dans plusieurs communes. Il s'inspire de la teneur de l'article 32 LGC, mais abaisse à trois membres le nombre minimum de conseillers pour créer un groupe, afin de tenir compte du fait que les conseils généraux ou communaux comprennent moins de membres que le Grand Conseil. Bien entendu, l'article 40a ne s'appliquera que dans les communes dont les membres de l'organe délibérant sont issus de partis politiques. Il appartiendra à ces dernières de définir les modalités de représentation des groupes au sein des commissions du conseil.

Articles 40b et 40c

Ces dispositions constituent la pierre angulaire de la présente révision, car elles mettent en place un véritable droit à l'information des membres du conseil général ou communal. Elles ne créent cependant pas une véritable révolution dans la mesure où elles codifient la pratique actuelle de bon nombre de

communes vaudoises. Il s'agit ici également de mettre en place un régime uniforme afin d'éviter les disparités dans la pratique des communes. Il s'avère également nécessaire de mettre en place dans la loi sur les communes le principe de la transparence, actuellement applicable au bénéfice des seuls citoyens (Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et sur le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, RDAF 2010 I hors-série, pp. 66-106 ; ci-après : La répartition des attributions entre autorités communales et sur le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois). Le corollaire du droit à l'information étant le secret de fonction, il est nécessaire d'introduire des règles en la matière.

Article 40b

La disposition proposée s'inspire de l'article 10 de la loi du 27 mai 2007 sur le Grand Conseil. En principe, les membres du conseil général ou communal ont le droit d'obtenir des renseignements sur toutes les affaires de la commune et dans la limite où ces informations sont utiles à l'exercice de leur mandat. L'article 40a proposé procède par défaut : seules les informations qui sont mentionnées en son alinéa 2 sont exclues. La liste est exhaustive.

En principe, le conseiller qui souhaite exercer son droit à l'information devra exposer en quoi les renseignements ou les documents demandés sont nécessaires à l'exercice de son mandat. La demande n'est soumise à aucune forme spécifique. La municipalité devra transmettre copie des documents demandés, mais si le travail occasionné est manifestement disproportionné, elle pourra inviter le conseiller à consulter les documents concernés. Les alinéas 3 et 4 mettent en place une procédure en cas de divergence. Cette procédure permet aux membres du conseil concernés ou à la municipalité de saisir le préfet pour qu'il tente la conciliation. Si celle-ci échoue, le préfet statue. Sa décision est susceptible de recours au Conseil d'Etat en vertu de l'article 145 LC.

Article 40c

Cette disposition rappelle un principe déjà connu selon lequel les membres du conseil général ou communal et de la municipalité sont soumis au secret de fonction (Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et sur le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, pp. 87-91). L'alinéa 2 précise les cas dans lesquels le secret de fonction doit être respecté. Quant à l'alinéa 3, il précise les conséquences et la procédure en cas de violation du secret de fonction. Dans ce cadre, il appartient au préfet du district de mettre en œuvre l'enquête administrative prévue par l'article 141 al. 4 LC et, le cas échéant, de transmettre à l'autorité pénale,

comme objet de sa compétence, les dossiers dans lesquels il existe des indices de la violation du secret de fonction.

Articles 40d à 40i

Ces dispositions ont pour but de mettre en place un dispositif législatif concernant les commissions du conseil général ou communal à l'instar de ce qui prévaut à l'égard du Grand Conseil (voir les art. 37 ss LGC). Dans sa teneur actuelle, la loi sur les communes n'est pas très claire concernant la mise en œuvre de telles commissions. L'on peut d'ailleurs, à juste titre, soulever l'absence de base légale concernant la commission des finances (voir Etienne Grisel, Les relations entre la Municipalité et le Conseil général ou communal en droit vaudois, in RDAF 1987, p. 237, spéc. 251, qui reproche à la réglementation sur la comptabilité des communes d'aller beaucoup plus loin que les dispositions légales ; ci-après : Les relations). Cela a pour conséquence que la typologie, le rôle et les compétences de ces commissions varient au gré des règlements communaux du conseil, ce qui ne manque pas de susciter des débats nourris. Enfin, il convient de couper court aux controverses récentes sur les commissions d'enquête parlementaire au niveau communal (voir les arrêts de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal des 8 octobre 2008, CCST.2008.0003 consid. 2, et du 3 juillet 2009, CCST.2008.0015 consid. 2). Il est dès lors proposé d'introduire des règles concernant cette problématique. Ces règles s'inspirent de ce qui est prévu aux articles 37 et suivants de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC ; RSV 171.01).

Article 40d

Cette disposition introduit le principe de l'existence des commissions au sein du conseil général ou communal. Elle n'appelle pas de commentaires particuliers.

Article 40e

Cet article constitue la clé de voûte du système proposé. Il définit en effet les commissions chargées de la surveillance des activités administratives de la commune et, plus particulièrement de la gestion et des comptes. Il s'agit de la commission de gestion et de la commission des finances. Cette dernière trouve désormais son fondement dans la loi sur les communes (al. 1). La disposition proposée définit également les commissions thématiques (al. 2). Dans les limites fixées par la loi, notamment s'agissant des domaines d'attribution du conseil général ou communal, et par la jurisprudence (voir commentaire ad art. 40a à 40i ci-dessus et les références citées), le conseil est libre de nommer les commissions thématiques qu'il entend. C'est pourquoi, la liste prévue par l'article 40d a. 2 n'est pas exhaustive. L'alinéa 3 permet formellement l'institution d'une commission générale du conseil chargée d'effectuer toutes

les tâches des autres commissions, y compris celles compétentes en matière de surveillance, et de s'y substituer. Cette possibilité constitue une mesure de simplification qui vise en particulier les petites communes à conseil général dans lesquelles il est difficile de trouver suffisamment de conseillers pour siéger dans les diverses commissions du conseil.

Article 40f

Cette disposition codifie la pratique actuelle. Elle permet de réunir, par adoption d'une disposition ad hoc du conseil, la commission de gestion et la commission des finances. Elle prévoit également la possibilité de créer des sous-commissions. Dans ce cadre, l'on peut imaginer que si le conseil a décidé de réunir en une seule commission la commission de gestion et la commission des finances, celles-ci peuvent être constituées en sous-commission et siéger séparément en fonction des objets qui leur sont soumis ou de la répartition du travail qu'elles auront décidée.

Article 40g

Cette disposition a pour seule fonction de codifier la jurisprudence rendue en la matière par la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal (voir les arrêts de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal des 8 octobre 2008, CCST.2008.0003 consid. 2, et du 3 juillet 2009, CCST.2008.0015 consid. 2). Elle n'appelle dès lors pas de commentaires particuliers.

Article 40h

Ce projet d'article prévoit quelques règles sur le fonctionnement des commissions. Il s'inspire en partie des articles 40 et 41 LGC. Le mode de désignation est arrêté par le règlement du conseil général ou communal. Au surplus, le projet d'article 40h tranche une controverse concernant le remplacement des membres démissionnaires : le siège vacant reste acquis au groupe politique auquel appartient le membre démissionnaire. Le règlement du conseil peut cependant prévoir d'autres règles. L'objectif de cette disposition est d'éviter qu'une élection doive être mise en place après chaque démission.

Article 40i

Cette disposition précise que les commissaires disposent du même droit à l'information que les membres du conseil. Cette disposition correspond en substance à l'article 11 LGC.

Article 40j

Cette disposition rappelle que les commissaires sont également soumis au secret de fonction. Elle offre la possibilité aux commissaires de décider que tout ou partie de leurs travaux sont confidentiels (al. 2). Dans ce cadre, ils devront déterminer, le cas échéant, par la procédure de votation prévue par l'article 40g, les éléments qu'ils n'entendent pas rendre publics. Cela peut concerner par exemple des projets de rapport ou des documents remis par des tiers. En revanche, les rapports des commissions, par exemple sur un projet de règlement ou de décision du conseil, sur la gestion ou sur les comptes, sont publics et il n'est pas possible de conférer le caractère de confidentialité à ces documents. Par principe, les documents de travail des commissaires et ceux qui leur sont remis dans le cadre de leur mandat ne sont pas, sauf indication contraire de leur auteur, frappés du sceau de la confidentialité. Il faut toutefois réserver la possibilité pour les commissaires de définir ce qui doit être soumis au secret (al. 3). Certains éléments ne peuvent pas être dévoilés. Il s'agit notamment des comptes-rendus de séance ou les notes personnelles des commissaires, soit tous les documents destinés à reproduire ou résumer les déclarations ou propos tenus en commission. Ces éléments ne peuvent être transmis qu'aux membres de la commission (al. 4). La disposition proposée s'inspire largement de l'article 13 LGC.

Article 40k

Cette disposition a pour but de combler une lacune de la loi actuelle sur les communes, car actuellement, seuls les membres de la municipalité sont soumis à la procédure de récusation (voir l'art. 65a LC). Or il arrive fréquemment que des conseillers participent à des discussions ou des délibérations portant sur un objet qui peuvent toucher leurs intérêts privés. Il en va ainsi par exemple de plans d'affectation au sens de l'article 58 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, en particulier des éventuelles oppositions qui auraient été formées par des conseillers et qui doivent être levées par le conseil. Cette problématique revêt d'autant plus d'importance dans les communes à conseil général dans lesquelles il n'est pas rare que de nombreux citoyens se fassent assermenter au début d'une séance au cours de laquelle doit être traité un objet qui concerne leurs intérêts privés, personnels ou matériels, par exemple un plan partiel d'affectation, de manière à influencer le vote en leur faveur. C'est pourquoi, il convient de prévoir une disposition pour le conseil constituant le pendant à l'article 65a LC. Les cas de récusation sont étendus aux intérêts matériels, c'est-à-dire patrimoniaux, vu l'interprétation restrictive de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal de la notion d'« intérêt personnel » (voir son arrêt du 5 février 2010, CCST.2009.0008 consid. 3e). En principe, le conseiller qui a un intérêt personnel ou matériel avec un objet porté à l'ordre du jour de nature à générer en lui une opinion préconçue

(EMPL modifiant la loi sur les communes, in BGC avril-mai 2005, p. 9113) ou à créer une apparence de prévention auprès des administrés doit se récuser spontanément. S'il ne le fait pas, la question de la récusation est tranchée par le conseil (al. 2). Le conseiller concerné ne participe pas au scrutin. Le procès-verbal doit mentionner le résultat du vote (al. 3). La décision du conseil est susceptible de recours au Conseil d'Etat conformément à l'article 145 LC. L'article 40j al. 4 proposé prévoit la possibilité d'instaurer un registre des intérêts, c'est-à-dire une liste des conseillers indiquant les organismes tiers dans lesquels ils occupent des fonctions. Un tel registre existe déjà dans quelques communes, dont Lausanne. Il permet notamment de déterminer, en toute transparence, si un conseiller a des intérêts qui seraient incompatibles avec un objet porté à l'ordre du jour et, partant, susceptible de réaliser un cas de récusation.

Article 49, 51, 52, 52a et 52b

L'Association vaudoise des secrétaires municipaux (AVSM) a remis au Département de l'intérieur un projet contenant plusieurs dispositions sur la fonction de secrétaire municipal. Ce projet, établi par la Commission de l'AVSM chargée d'étudier les dispositions légales relatives au secrétaire municipal, prévoit des règles d'incompatibilité, sur le rôle et les tâches du secrétaire municipal et clarifie cette fonction qui a gagné en importance ces dernières années dans les administrations communales. Il est vrai que les dispositions applicables au secrétaire municipal sont pour le moins laconiques. Il est dès lors proposé d'introduire une partie des dispositions proposées par l'AVSM et d'ajouter une disposition précisant clairement que le boursier et le secrétaire municipal sont rattachés hiérarchiquement directement à la municipalité.

Article 49

Le Conseil d'Etat propose d'introduire un alinéa 2 à l'article 49 LC qui codifie la pratique actuelle dans les communes vaudoises selon laquelle le secrétaire municipal, mais également le boursier, sont placés directement sous les ordres de la municipalité. Ils constituent des cadres de l'administration communale, raison pour laquelle au demeurant, ils font partie des personnes appelées à prêter serment devant la municipalité, conformément à l'actuel article 91 LC. La projet d'article 49 al. 2 laisse toutefois la possibilité à la municipalité de prévoir d'autres dispositions dans son règlement d'organisation et, par exemple, de rattacher le boursier ou le secrétaire municipal à un dicastère ou à un service spécifique. C'est le lieu de rappeler que les communes jouissent d'une très large autonomie dans leur organisation d'intérieur.

Article 51

Cette disposition a pour but de codifier la pratique actuelle quasiment unanime selon laquelle la municipalité pourvoit à la nomination du secrétaire municipal (al. 1) et, éventuellement, de secrétaires municipaux adjoints. La notion de « nomination » doit être comprise dans son acception large. Elle vise tant le système de nomination des fonctionnaires par la municipalité (système dit du « statut » que celui de l'engagement sur la base d'un contrat, que ce dernier soit soumis à un règlement spécifique (système dit du « règlement ») ou aux seules dispositions de droit privé. Les secrétaires municipaux adjoints sont en principe placés directement sous les ordres de la municipalité ou du secrétaire municipal. Le règlement de la municipalité ou du personnel peut en disposer autrement.

Article 52

Le projet d'article 52 introduit une nouveauté en déclarant incompatible l'exercice de la fonction de boursier avec celle de secrétaire municipal au sein de la même commune. Afin d'atténuer la rigueur de cette interdiction, l'article 52 proposé procède à un renvoi à l'article 50 al. 2 qui permet au département en charge des relations avec les communes, sur demande de la municipalité, concernée et en cas de nécessité absolue, d'autoriser des dérogations dans les communes de moins de 400 habitants. Il s'agit d'une mesure simplificatrice au bénéfice des communes peu peuplées et, par voie de conséquence, moins dotées en personnel.

Article 52a

Ce projet d'article a pour but de préciser le rôle du secrétaire municipal (al. 1). Il codifie une pratique presque unanime dans les communes vaudoises. Le projet d'article 52a prévoit également que le secrétaire municipal participe aux séances de municipalité avec voix délibérative et qu'il prend les procès-verbaux. Là encore, il s'agit d'une simple codification de la pratique. Elle n'appelle dès lors pas d'autres remarques. Bien entendu, le règlement de la municipalité peut étendre le droit de l'article 52a al. 2 à d'autres collaborateurs de l'administration communale, en particulier au secrétaire municipal adjoint.

Article 52b

Ce projet de disposition a pour seule fonction d'établir une liste exemplative des tâches du secrétaire municipal et n'a pas pour rôle de se substituer à la réglementation communale ad hoc ou au cahier des charges du secrétaire municipal. Il y a lieu ici de préciser que le secrétaire municipal, dans la mesure où il est subordonné à la municipalité, vu l'article 49 al. 2 LC proposé, est tenu de cosigner les actes de la municipalité en application de l'article 67 LC, même

lorsque ceux-ci seraient entachés de nullité. Dans ce cadre, s'il a préalablement attiré l'attention de la municipalité sur d'éventuels problèmes, il n'engage pas sa responsabilité personnelle, puisque, obéissant à un ordre de la hiérarchie, il ne viole pas de prescription de service ni ne commet de négligence grave, de sorte qu'en cas d'action judiciaire aboutissant à la condamnation de la municipalité, celle-ci ne se saurait se retourner contre son collaborateur.

Article 63

Vu ce qui a été préconisé pour le conseil (voir le commentaire relatif à l'article 29a ci-dessus), il convient de prévoir le pendant de cette règle pour la municipalité et, partant, de prévoir formellement la possibilité pour la municipalité d'édicter un règlement d'organisation (al. 1) et de nommer un ou plusieurs vice-présidents, ce par quoi il faut entendre un ou plusieurs vice-syndics.

Article 64

Depuis de nombreuses années existe une controverse sur le caractère confidentiel des procès-verbaux de la municipalité. Le service en charge des relations avec les communes soutient, de longue date, que, dans la mesure où les séances de la municipalité ne sont pas publiques, les procès-verbaux qui en résultent ne peuvent pas être communiqués à des tiers. Ce raisonnement empirique peut prêter le flanc à la critique. En effet, d'une part, la loi sur les communes ne prévoit pas expressément le caractère confidentiel de ces documents, qui paraissent au demeurant tomber dans la champ d'application de la loi sur l'information du 24 septembre 2002, et, d'autre part, ce n'est pas parce que la loi prévoit que les séances d'une autorité ne sont pas publiques que les actes qui en résultent ne peuvent être communiqués à des tiers. A titre de contre-exemple, l'on peut mentionner les audiences d'un tribunal, lesquelles sont publiques, et les décisions rendus par cette autorité, lesquelles revêtent un caractère confidentiel et ne peuvent être communiqués à des tiers que moyennant certaines conditions (caviardage des noms des parties, etc.). Par décision du 30 juin 2010, le Conseil d'Etat a tranché la question. Il faut valoir en substance ce qui suit : *« (...) il sied de relever que la notion de procès-verbal est floue. En particulier, l'on ne discerne pas exactement à quels éléments elle se réfère. Dans la pratique courante de la plupart des municipalités, il existe trois types de documents établis en relation avec les séances telles que prévues par l'article 64 al. 1 LC. Il s'agit tout d'abord des procès-verbaux décisionnels ou des extraits de procès-verbaux, qui constituent en général des documents résumant les décisions ou les prises de position de la municipalité en fonction des objets portés à l'ordre du jour d'une séance donnée. Ensuite, il y a les décisions de la municipalité, c'est-à-dire des actes exécutoires tendant à*

produire des effets juridiques dans un cas d'espèce ou de souveraineté individuel (...) mais également des actes arrêtant la position de la municipalité dans un domaine donné de sa compétence sans toutefois déployer des effets directs à l'égard de tiers, soit des actes de simple administration. Enfin, la plupart des municipalités rédigent des comptes-rendus de séance, c'est-à-dire la transcription des débats qui ont précédé la prise des décisions précitées. Le Conseil d'Etat exclut ces derniers des éléments pouvant être communiqués tant aux administrés qu'aux membres des commissions de surveillance du conseil « car, d'une part, ils ne concernent pas, à proprement parler la gestion et, d'autre part, ils contiennent le plus souvent des opinions personnelles des conseillers qui n'ont pas à être connues, notamment compte tenu du principe de la collégialité et des éléments touchant à des intérêts privés liés au secret ». Se fondant sur l'opinion d'un auteur, le Conseil d'Etat a été d'avis qu'il convient de recourir à l'application par analogie de la loi sur le Grand Conseil pour combler les lacunes de la législation cantonale applicable à l'organisation communale (décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 2.1.4 et la référence citée), ce qui n'est guère satisfaisant. Le projet d'alinéa 3 de l'article 64 LC a pour but de combler les lacunes actuelles. La notion de tiers doit être entendue au sens large. Elle englobe non seulement les administrés, mais également les membres du conseil général ou communal, y compris les membres des commissions de surveillance. Cette restriction ne fait que codifier la pratique et la jurisprudence actuelles.

Article 65a

A la suite de plusieurs cas qui ont été portés devant le Conseil d'Etat et le Département de l'intérieur, est apparu un besoin de préciser les dispositions de la loi sur les communes concernant la récusation d'un des membres de la municipalité. Au surplus, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 5 février 2010, a interprété strictement la notion d'« intérêt personnel » de l'article 65a LC comme ne s'étendant qu'aux relations de famille ou à d'autres relations personnelles (CCST.2009.0008 consid. 3e). Il convient dès lors d'y remédier en étendant les motifs de récusation aux intérêts matériels, c'est-à-dire patrimoniaux. Le parallèle est ainsi fait avec le projet d'article 40k ci-dessus traitant des cas de récusation concernant les membres du conseil général ou communal.

Article 65b

Dans le cadre du fonctionnement de la municipalité et pour éviter que de nouvelles affaires du type de celle qui a touché la commune de Pampigny en 2009, le Conseil d'Etat propose de codifier dans la loi sur les communes le principe non écrit de la collégialité. Ce principe suppose que les membres de la

municipalité fonctionnent en collège, ce qui implique notamment que les conseillers municipaux ne doivent pas, à tout le moins publiquement, se désolidariser des décisions prises par le collège, par exemple en portant le débat dans les médias. Cela ne les prive cependant pas d'exercer leurs droits politiques ou juridiques, ni ne les empêchent de signaler d'éventuels problèmes de légalité ou de toute autre nature auprès des autorités cantonales de surveillance des communes prévues par les articles 138 ss LC.

Article 67

Dans le cadre de l'affaire « Doriot », du nom du conseiller municipal de la Commune de Montreux accusé de corruption passive en 2008, la Cour des comptes a audité la commune précitée et, dans ce cadre, a mis en exergue la problématique de la délégation de pouvoirs à un ou plusieurs municipaux dans des domaines entrant dans les attributions de leur dicastère (rapport de la Cour des comptes du 3 février 2009). Dans sa teneur actuelle, la loi sur les communes ne prévoit pas la possibilité d'autoriser un membre de l'administration communale à engager la commune dans le cadre de contrats onéreux ou même pour l'acceptation de libéralités. Or, dans la pratique, de nombreux cadres de l'administration communale disposent de tels pouvoirs. Il convient de remédier à l'absence de base légale dans ce cadre. Là encore, il s'agit d'une simple codification de la pratique.

Article 71a

Dans sa teneur actuelle, la loi sur les communes contient une lacune concernant les actes du conseil général ou communal. Il est proposé ici d'y remédier en introduisant une disposition constituant le pendant à l'article 67 LC. Comme le conseil général ou communal n'exerce pas la gestion et l'administration de la commune, il ne peut procéder à aucune délégation dans ce cadre auprès de l'un ou l'autre de ses membres. C'est pourquoi, le projet d'article 71a ne prévoit aucune disposition en matière de délégation. Lorsque la décision du conseil est prise sur la base d'une décision de la municipalité, ce qui est fréquemment le cas en pratique, la décision – la notion inclut les propositions sous forme de préavis ou de rapport - de l'autorité exécutive est jointe à celle du conseil. Ce dernier peut toutefois y renoncer lorsque le dispositif de la décision municipale est retranscrit dans le procès-verbal du conseil ou lorsqu'elle concerne des dispositions normatives, par exemple un règlement, une convention ou des statuts adoptés par le conseil.

Article 83

L'actuel article 83 LC doit être précisé, car il laisse à penser qu'il s'applique également en cas d'élection complémentaire, ce qui n'est pas le cas en pratique.

Article 90

L'article 90 LC n'est pas d'une grande précision et doit être adaptée par rapport aux modifications proposées à l'article 83 ci-dessus. Il s'agit également d'éviter de procéder à l'assermentation avant l'échéance du délai de trois jours, pour déposer une réclamation contre l'élection, prévu par l'article 119 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques.

Article 93c

L'article 93c doit être précisé et adapté à ce qui a été proposé aux articles 40a et suivants. En outre, pour répondre aux critiques de certains auteurs (voir Grisel, Les relations, p. 251), il est proposé de traiter directement dans la loi, plutôt que dans son règlement d'application, du pouvoir d'investigation des commissions de surveillance qui, comme le rappelle un auteur, n'est pas illimité du point de vue matériel (op. cit.). Enfin, suivant une proposition de l'Autorité de surveillance des finances communales (ASFiCo), il y a lieu de préciser que le rapport-attestation du réviseur est joint aux comptes et non pas au rapport de gestion.

Article 93d

Le projet d'article 93d est adapté aux modifications proposées à l'article 93c. Il n'appelle pas de commentaires particuliers.

Article 93e

La projet d'article 93e constitue une modification importante dans la mesure où il décrit avec un certain degré de précision les informations auxquelles ont droit les membres des commissions de surveillance dans le cadre de l'exercice de leur mandat. Cette précision a été rendue nécessaire en raison du nombre croissant de divergences entre les autorités communales sur l'étendue du droit aux documents et renseignements « nécessaires ». Il faut d'ailleurs relever à cet égard que cette problématique a fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010 (décision CE/DINT/2010/1) et d'une importante contribution juridique (voir Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et sur le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, pp. 66-106). Il convient également de préciser dans la loi le rôle des commissions de surveillance. Enfin, il est indispensable d'indiquer une liste exemplative des éléments entrant dans la notion de documents ou de renseignements nécessaires (voir Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, pp. 66-106). Pour le surplus, voir remarque *in fine* ad article 93c ci-dessus. L'article 93 al. 1 proposé a pour but de

rappeler les compétences de principe des commissions de surveillance. Dans le cadre de l'exercice de leur mandat de contrôle, ces commissions disposent du même droit à l'information que les membres du conseil (voir le commentaire relatif à l'art. 40a ci-dessus), droit qui est cependant limité au cadre du mandat de contrôle (al. 2). Les commissaires bénéficient dans ce cadre de l'accès aux éléments suivants (Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, pp. 98-102) :

- les comptes au sens de l'actuel article 22 du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes, c'est-à-dire le compte de fonctionnement, le bilan, le tableau d'investissement, la liste des engagements hors bilan et les comptes de chaque entente intercommunale ;
- le rapport attestation au sens de l'article 93c de la présente loi et le rapport de l'organe de révision ;
- toutes les pièces comptables de l'exercice écoulé, ce par quoi il faut entendre, c'est-à-dire les factures, les contrats conclus avec des tiers, les livres, la correspondance, etc., soit 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 du code des obligations, pour se forger une opinion et juger en particulier les comptes de la société et être renseigné au sujet de la gestion ;
- 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 et suivants LC, ce qui inclut l'administration des services publics (art. 42 ch. 1 LC), des biens communaux (art. 42 ch. 2 et art. 44 LC), la police (art. 43 LC) et les tâches qui lui sont dévolues par la loi, dans les mêmes limites que celles citées au paragraphe précédent. Il peut s'agir de contrats, d'offres, de quittances, de lettres de mission et d'avenants au cahier des charges de représentants de la commune au sens de l'article 11 al. 1 de la loi du 17 mai 2005 sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales ou d'instructions ou du rapport du représentant de la commune conformément à l'article 16 de la loi précitée ;
- les extraits de procès-verbaux et les décisions issues des procès-verbaux de la municipalité, sous réserve des comptes-rendus ou des notes de séances de la municipalité (voir commentaire relatif à l'art. 64 ci-dessus) ;
- les procès-verbaux des commissions du conseil, à l'exception de celles instituées par la loi ;

- tous les renseignements portant sur l'exercice écoulé.

Les restrictions prévues par l'article 40a proposé ne sont pas opposables aux membres des commissions de surveillance dans le cadre de l'exercice de leur mandat de contrôle de la gestion et des comptes, sauf celles qui découlent d'un secret protégé par le droit supérieur (al. 4). En cas de divergences, la procédure prévue par l'article 40a al. 3 proposé est applicable (al. 5). Le projet d'article 93e n'affecte pas les principes dégagés par la jurisprudence du Tribunal cantonal, selon lesquels le conseil général ou communal ne peut créer des commissions d'enquête ni conférer des compétences en la matière aux commissions de surveillance, et selon lesquels ces dernières ne peuvent pas non plus auditionner des membres de l'administration communale hors la présence de la municipalité ou mandater des experts externes (arrêts de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal des 8 octobre 2008, CCST.2008.0003 consid. 2, et du 3 juillet 2009, CCST.2008.0015 consid. 2).

Article 93i

Dans son rapport du 3 février 2009 concernant la Commune de Montreux, la Cour des comptes a relevé ce qui suit : « *A partir du 1er janvier 2008, le droit fédéral impose aux sociétés d'une certaine taille la mise en place d'un système de contrôle interne (art. 727 al.1, ch. 2 CO), quelle que soit sa forme juridique. Il en est de même pour l'administration fédérale. Au niveau cantonal, la Loi sur les finances (LFin) du 20 septembre 2005 précise que les services de l'administration et offices judiciaires sont responsables « de mettre en place un système de contrôle interne » (art. 16, lit e.)* ». Quand bien même les directives cantonales émises par l'Autorité de surveillance des finances communales (ASFiCo) ne l'imposent pas pour l'instant, il est indéniable que toutes les communes d'une certaine importance devront s'y adapter. Le Conseil d'Etat relève à cet égard que l'Autorité de surveillance des finances communales, entité rattachée au département en charge des relations avec les communes, travaille actuellement sur une directive allant dans ce sens. Il convient toutefois d'introduire une disposition dans la loi créant la base légale pour cette compétence. Cette norme peut s'appliquer aux communes (et aux associations de communes, ententes intercommunales et autres groupements de droit public). Comme les modalités et les conditions liées au contrôle internes sont susceptibles de varier au gré du temps de manière assez rapide, il est proposé de donner formellement la compétence au Conseil d'Etat et au département en charge des relations avec les communes d'édicter respectivement des prescriptions réglementaires et des directives dans ce cadre. L'article 93i proposé réalise cet objectif. Il est toutefois précisé que les directives édictées

par le Département contiendront des dispositions qui poseront des exigences proportionnées à la taille des communes et aux risques financiers encourus.

Article 94

L'alinéa 2 est modifié afin de codifier la pratique actuelle selon laquelle le service cantonal compétent pour conduire la procédure d'approbation des règlements pourvoit à la publication de l'approbation du Chef du département concerné.

Article 97

L'affaire Poitry, du nom du conseiller municipal de Nyon ayant déménagé en cours de mandat en 2007, a permis de relever l'utilité de procéder à un léger remaniement de l'article 97 LC pour faire ressortir plus clairement sa conformité avec les autres exigences légales, en particulier avec l'article 4 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques qui prévoit des conditions supplémentaires, à savoir s'être annoncé à l'autorité locale et avoir déposé une déclaration officielle attestant que l'intéressé n'est plus inscrit au rôle des électeurs de la commune de son précédent domicile politique. En outre, ni la loi sur les communes ni la loi sur l'exercice des droits politiques ne prévoient le point de départ à partir duquel l' élu qui n'a plus son domicile sur le territoire communal au sens du code civil est considéré comme démissionnaire et les conséquences quant aux actes conclus par ce dernier au nom et pour le compte de la municipalité, en particulier en application de l'article 67 LC.

L'alinéa 1 proposé rappelle le principe de l'obligation pour les élus communaux, en particulier les membres de la municipalité, d'avoir leur domicile politique sur le territoire communal. Elle n'appelle pas de commentaire particulier. En cas de constitution d'un domicile politique ailleurs que sur le territoire communal, les élus communaux sont réputés démissionnaires à partir du jour où ils sont radiés du rôle des électeurs (al. 2). Cela a une conséquence sur les actes pris en qualité de syndic ou de président du conseil après ce point de départ, à savoir la nullité. Cela implique qu'en cas de perte de la qualité d'électeur, les actes des du conseil et de la municipalité devront être signés par les suppléant respectifs des élus précités. Il faut toutefois réserver les cas dans lesquels les intéressés déposent un recours contre la décision les radiant du rôle des électeurs et obtiennent l'effet suspensif.

Article 100a

Cette disposition comble une lacune importante dans la version actuelle de la loi sur les communes. Elle pose une interdiction de principe aux membres du conseil général ou communal, de la municipalité et de l'administration

communale d'accepter, de solliciter ou de se faire promettre des libéralités ou d'autres avantages directement ou indirectement liés à l'exercice de leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers. La violation de cette interdiction est un acte grave qui peut entraîner la mise en œuvre de la procédure de révocation ou la suspension prévue par l'article 139b LC. La disposition proposée prévoit cependant un régime d'exception pour les libéralités ou avantages usuels de faible valeur, ce par quoi il faut entendre par exemple les cadeaux de fins d'année, les repas offerts à l'occasion d'invitations à titre officiel de représentants des autorités communales, etc. La notion de faible valeur n'a sciemment pas été définie. Elle peut être rapprochée de la notion d'élément patrimonial de faible valeur prévue par l'article 172ter du code pénal du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0) dont la limite maximale a été fixée à Fr. 300.- par le Tribunal fédéral (ATF 121 IV 261, JT 1997 IV 103). Les avantages indirectement liés à la fonction sont ceux que la personne concernée est susceptible de se voir offrir dans le cadre d'une activité connexe à celle de son mandat, par exemple en tant que représentant de la commune dans une association ou société dont elle est membre. Il appartiendra à l'autorité compétente, c'est-à-dire au conseil général ou communal à l'égard de ses membres, et à la municipalité pour ce qui concerne les conseillers municipaux et le personnel communal, de définir ces notions par décision ou, mieux, par règlement. S'agissant du cas particulier du personnel communal, la compétence réglementaire appartient au conseil, sauf délégation formelle à la municipalité.

Article 109a

Actuellement, la loi sur les communes ne définit pas ce qu'il faut entendre par « entente intercommunale ». En pratique, l'on trouve de nombreuses communes qui édictent ensemble des règlements qui instituent l'exercice en commun d'un service public de compétence communale. En outre, dans le cadre de l'élaboration de ces règlements ou des conventions visées par l'article 110 LC, il arrive souvent que les communes intéressées instituent des organes à l'entente et les dotent de compétences juridiques, notamment dans le cadre des rapports des communes parties avec les tiers. Or de telles créations ne sont pas possibles, vu que l'entente ne jouit pas de la personnalité morale. L'article 109a proposé a pour but de combler cette lacune. Afin de pouvoir embrasser le plus grand nombre de types d'ententes, la définition proposée, qui prévoit que l'entente intercommunale consiste en « *tout accord écrit entre deux ou plusieurs communes par lequel elles conviennent d'exercer en commun un service public* », est rédigée en termes généraux et pourra s'adapter à un nombre important de situations. Elle pose cependant deux restrictions qui s'avèrent nécessaires afin de préserver la sécurité du droit : tout d'abord, l'entente doit obligatoirement revêtir la forme écrite et, ensuite, elle doit concerner l'exercice

en commun d'un service public, par exemple, la distribution de l'eau, la gestion des déchets ou le service de défense contre l'incendie et de secours.

Article 110

La modification proposée prévoit tout d'abord une meilleure lisibilité. Ainsi, l'actuel alinéa premier a été divisé en deux alinéas nouveaux. Le premier indique le support sur lequel doit reposer l'entente, c'est-à-dire une convention écrite ou un règlement intercommunal. Cette dernière notion est nouvelle et codifie une pratique largement répandue dans les communes. Le règlement communal constitue un texte à portée normative adopté conjointement par deux ou plusieurs communes. Il peut régir des domaines les plus divers tels la réglementation de police ou la perception d'une taxe de séjour. Il ne faut cependant pas confondre cette institution avec les règlements adoptés par les associations de communes qui sont soumis aux règles générales, notamment à l'article 94 LC. Le second alinéa mentionne les éléments devant impérativement figurer dans la convention ou le règlement. Dans ce cadre, il est utile de préciser que la commune boursière est en principe, sauf dispositions contraires de la convention ou du règlement, la seule à pouvoir valablement engager auprès des tiers les communes parties à l'entente. Ensuite, l'exigence prévue par l'actuel article 110 al. 2, 2^{ème} phr. LC, à soumettre la convention au référendum si la demande en est faite, apparaît comme superflue dès lors que les articles 107 et suivants de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSV 160.01) prévoient ce processus. Dans ce cadre, il est utile de rappeler que le délai référendaire court dès la publication dans la FAO de l'approbation cantonale telle que prévue par l'article 110 al. 3 LC, de sorte que l'article 110 al. 2 laisse à penser que le référendum pourrait intervenir dès l'adoption de la convention ou du règlement intercommunal, d'où une certaine confusion. En outre, il sied de préciser que, en tant que dispositions normatives de rang supracommunal négociées par les municipalités, le cas échéant sur la base de l'initiative ou de propositions des membres du conseil des communes concernées, la convention ou le règlement portant entente intercommunale ne peuvent en principe pas être susceptibles d'amendements. Il est proposé de mettre en place la possibilité d'une procédure coordonnée basée sur l'actuel article 7, 2^{ème} phr. de la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes (LFusCom ; RSV 175.61), dans le cas particulier de l'adoption de la convention de fusion, qui dispose ce qui suit : « En dérogation à l'article 35 LC, les municipalités des communes concernées peuvent modifier, d'un commun accord, le texte de la convention de fusion jusqu'au moment où les organes délibérants se prononcent sur son adoption ». Ainsi, en principe, les amendements devront être soumis à l'avance à l'ensemble des autorités des communes concernées qui devront se mettre d'accord. Afin que les membres

des conseils généraux ou communaux puissent faire entendre leurs voix et opinions dans le processus de négociation, il est recommandé de mettre en place des groupes intercommunaux de travail paritaires intégrant des membres des municipalités, d'une part, et des membres des organes délibérants, d'autre part, dont la mission sera de préparer le projet de convention ou de règlement intercommunal.

Article 110c

Il est apparu que l'actuel article 110c LC ne prévoit aucune disposition invitant les communes membres d'une entente à informer le canton en cas de dissolution, contrairement à ce qui prévaut au projet d'article 127 LC concernant les associations de communes. Il s'agit d'une lacune qui doit être comblée. Cette information est particulièrement utile aux services cantonaux concernés, notamment au service en charge des relations avec les communes. En pratique, la plupart des cas de dissolution sont déjà spontanément communiqués au canton. Il est dès lors proposé de codifier cet usage par l'introduction d'un alinéa 2 à l'article 110c renvoyant à l'article 127 al. 1 LC qui imposera expressément la communication au Conseil d'Etat des cas de dissolution. Ce dernier ne dispose pas d'un droit d'annulation ou d'opposition et ne peut que prendre acte des cas de dissolution.

Article 113

En tant que dispositions normatives de rang supracommunal négociées par les municipalités, les statuts portant association intercommunale ne peuvent en principe pas être susceptibles d'amendements. La problématique est donc la même que celle concernant l'entente intercommunale, raison pour laquelle l'article 113 al. 1 proposé harmonise le régime des amendements aux statuts des associations de communes avec celui concernant les amendements aux projets de conventions portant ententes intercommunales. Au surplus, il convient de préciser le point de départ du délai référendaire et de dépôt de requête devant la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal. C'est ce que propose l'article 113 al. 2 nouveau.

Article 114

Certaines lois comme, par exemple, la loi forestière du 19 juin 1996 (LVLFo ; RSV 921.01), la loi du 17 novembre 1993 sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS ; RSV 963.15) ou la loi du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi ; RSV 520.11) prévoient des formes spécifiques de collaborations intercommunales sans toutefois fixer de manière exhaustive, comme le fait la loi sur les communes, les règles d'organisation des organes de ces entités. Dans la

pratique, en cas de lacunes de ces lois, l'on recourt à l'application par analogie des dispositions de la loi sur les communes. Ce système n'est cependant pas satisfaisant dans la mesure où certaines des lois spéciales concernées ne prévoient pas de renvoi spécifique à la législation précitée. Le projet d'article 114 modifié a pour but de résoudre cette problématique en prescrivant que « les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association, à la fédération de communes, à l'agglomération, au groupement régional et à toute autre forme de collaboration intercommunale prévue par la présente loi ou les lois spéciales, pour autant que ces dispositions ne soient pas en contradiction avec les lois précitées ». En d'autres termes, les dispositions générales de la loi sur les communes, à savoir les articles 1^{er} à 103 s'appliquent à toutes les formes de collaborations intercommunales, sauf dispositions spéciales contraires. Au surplus, cette proposition émane d'élus communaux qui sont les personnes les mieux placées pour juger de la problématique des règles d'organisations des collaborations intercommunales.

Article 115

L'article 115 al. 1 ch. 13 LC n'est pas en adéquation avec la nouvelle teneur de l'article 143 LC, introduite par la nouvelle du 3 mai 2005. Il s'agit d'un oubli du législateur de 2005 auquel il convient de remédier. Il convient dans ce cadre de préciser que le conseil général ou communal doit préciser le montant du plafond d'endettement au sens de l'article 143 LC.

Article 116

Selon l'article 114 LC, les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables de manière supplétive aux règles concernant les associations de communes, pour autant que les premières ne soient pas en contradiction avec les secondes. Il en résulte que les articles 89 à 93 LC s'appliquent aux autorités des associations de communes. Le principe est contenu à l'article 92 LC qui prévoit que l'installation (assermentation) des autorités communales doit avoir lieu avant le 30 juin suivant les élections générales (renouvellement intégral), les délégués entrant en fonction le 1^{er} juillet suivant. Cela étant, selon la pratique en vigueur depuis plusieurs décennies, même lorsque la période administrative arrivait à échéance le 31 décembre, il était admis, à titre exceptionnel, que l'installation (assermentation) des membres des autorités des associations de communes aient lieu après le 1^{er} juillet (ou le 1^{er} janvier) avec, le cas échéant, un effet rétroactif, pour autant que la gestion de l'association ne s'en trouve pas affectée. Cette pratique se justifie par la difficulté, voire dans certains cas l'impossibilité, des organes communaux compétents de désigner des délégués dans les associations de communes

suffisamment tôt pour que ces derniers puissent être ensuite assermentés avant le 1^{er} juillet. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat propose que les membres des organes de l'association soient installés avant le 30 septembre suivant les élections générales et entrent en fonction le 1^{er} octobre. Cette nouveauté n'est pas contraire aux articles 144 al. 1 et 148 Cst-VD qui prévoient respectivement que le conseil communal et la municipalité sont élus par le corps électoral pour une durée de cinq ans, car les membres des autorités des associations de communes ne sont pas désignés dans le cadre d'une élection populaire. Il est utile de préciser que ce projet d'alinéa s'appliquera également aux fédérations de communes ou aux agglomérations, vu les renvois prévus par les actuels articles 128b et 128i LC. Pour pallier toute difficulté pour les membres désignés pour la législature 2011, il est proposé une disposition transitoire (voir le projet d'article 183ter ci-dessous).

Article 126

Le développement important des associations de communes ces dernières années a permis de démontrer que le cadre juridique actuel est satisfaisant. Pourtant le processus d'adoption et de modification des statuts est long et complexe. Ainsi, l'actuel article 126 al. 2 LC pose de lourdes difficultés d'interprétation et génère, dans la pratique, des longueurs importantes dès lors que les modifications des statuts visées par cette disposition doivent passer devant l'ensemble des communes membres de l'association. Le but de la présente modification est d'assouplir les exigences applicables à la modification des buts principaux ou des tâches principales de l'association, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du plafond des emprunts d'investissements qui doivent actuellement être soumises aux délibérations du conseil intercommunal, puis à l'approbation du conseil de chacune des communes membres, sauf disposition contraire des statuts qui peuvent prévoir une majorité qualifiée de ces conseils. Il s'agit dans ce cadre de permettre aux communes souhaitant constituer une association de communes de prévoir dans les statuts de cette dernière la possibilité d'adopter les modifications susvisées par le conseil intercommunal sans avoir ensuite à les faire approuver par le conseil de chaque commune membre de l'association. La modification proposée ne porte en rien atteinte aux droits des communes membres. En effet, tout d'abord, elles peuvent donner des instructions de vote à leurs délégués siégeant au sein du conseil intercommunal. Ensuite, le Conseil d'Etat reste compétent pour contrôler la légalité des modifications. Enfin, la décision d'approbation du gouvernement cantonal peut faire l'objet d'une demande de référendum ou d'une requête à la cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.

Article 126a

Cette disposition est proposée en raison de l'introduction des articles 128l à 128p et plus particulièrement de l'institution du groupement régional.

Article 127

La loi actuelle ne prévoit pas formellement la communication au Conseil d'Etat de la dissolution de l'association de communes. Pourtant, cette communication est importante dès lors qu'il appartient au département en charge des relations avec les communes, en particulier aux préfets et à l'autorité de surveillance des finances communales, de contrôler les comptes des communes et, vu le renvoi de l'article 114 LC aux dispositions générales de la loi sur les communes, des associations de communes, des fédérations de communes et des agglomérations. Il s'agit d'une lacune que le projet de modification de l'alinéa 1^{er} se propose de combler.

Articles 128 l à 128p

L'une de grandes innovations proposées dans la présente révision de la loi sur les communes consiste en l'introduction d'un nouveau concept permettant de grouper, d'une part, des communes et, de l'autre, d'autres corporations ou collectivités de droit public telles le Canton ou la Confédération. Bien que fort usités, les modes de collaboration intercommunale actuels ont montré leurs limites. C'est particulièrement le cas dans le cadre des agglomérations où la limitation du droit de participation aux seules communes a des conséquences pratiques indésirables dans la mesure où de nombreux projets d'agglomérations intègrent des cantons ou la Confédération. Actuellement, le canton ne peut pas formellement faire partie des agglomérations existantes, ni, d'une manière générale, à d'autres formes de collaborations de droit public impliquant les communes, à l'exception des groupements forestiers. Cela pose des problèmes pratiques importants dans la mesure où la collaboration entre communes et cantons dans ce cadre ne peut reposer que sur des conventions, voire des sociétés simples, formes juridiques qui ne sont pas dotées de la personnalité morale et, qui partant ne peuvent pas valablement s'engager auprès des tiers. Dès lors, il est proposé d'introduire un nouveau modèle de collaboration intercommunale afin de permettre de mener à bien des projets d'envergure régionale. Il vise donc notamment à formaliser l'existence des agglomérations actuelles telles celles de Lausanne-Morges (PALM), Yverdon ou de Genève (agglomération valdo-genevoise), à l'encontre desquelles certains élus reprochent, à juste titre, de reposer sur un vide juridique ou démocratique.

Article 128l

Cette disposition introduit le principe de la collaboration sous forme de groupement régional. Celle-ci est cependant limitée à deux égards. Tout d'abord, elle est subordonnée à un intérêt régional prépondérant et, ensuite, à l'accomplissement de tâches de compétence régionale. Ces deux conditions permettent d'éviter la création de tels groupements pour des motifs autres ou lorsque l'intérêt régional ne paraît pas évident, étant précisé qu'un tel intérêt doit bénéficier aux administrés d'une région bien déterminée et pas uniquement à une commune ou une localité. Constituent par exemple un intérêt régional prépondérant au sens de l'article 128 l, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan directeur régional, la planification régionale en matière de transports, la sécurité, les services de secours ou les établissements hospitaliers. Le projet d'article 128 l ne pose aucune autre restriction que celles prévues par l'article 128m ci-dessous, l'objectif étant de permettre la participation des formes les plus variées de collectivités publiques et de corporations de droit public. Ainsi, peuvent intégrer le groupement régional, la Confédération, un canton, une association de communes, une fédération de communes ou une association de droit privé regroupant des collectivités publiques. A la différence des associations de communes ou des fédérations, le groupement régional n'exerce pas un véritable service public, car son rôle se limite à coordonner des activités, par exemple en matière de développement territorial, pouvant bénéficier à une région. Il n'a donc pas de compétence pour rendre des décisions au sens juridique et technique du terme, mais peut en revanche nouer des relations avec les tiers, par exemple sous la forme de contrats, et facturer des prestations qu'il exécute auprès de tiers. Le groupement tient une comptabilité propre qui est soumise à la surveillance du canton. Ses membres sont installés par le préfet.

Article 128m

Cette disposition renvoie aux articles applicables à l'association de communes (art. 112 ss LC) pour autant que les articles qui régissent le groupement régional n'y dérogent pas. Elle n'appelle pas commentaires particuliers.

Article 128n

Cette disposition définit les organes du groupement régional qui sont au nombre de trois, à savoir le conseil de groupement, qui en constitue l'autorité délibérante, le comité de groupement, qui est l'autorité exécutive et la commission de gestion, qui incarne l'organe de contrôle (al. 1). Cette organisation ne constitue pas une véritable nouveauté, car elle s'inspire de celle prévue par l'actuel article 116 LC à l'égard des associations de communes. Le contrôle de la gestion et des comptes ne soustrait pas le groupement régional au processus de contrôle des comptes prévus par les actuels articles 93a et suivants

LC et le règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes (RCCom ; RSV 175.31.1).

Au plan de la représentation dans les organes, les statuts du groupement organisent les modalités, à l'exception de la règle prévue par l'alinéa 2 proposé qui pose certaines restrictions qui s'imposent en tant que normes impératives. Dans ce cadre, le conseil de groupement régional, organe délibérant, doit nécessairement être composé de délégués des communes membres, du canton et des autres corporations de droit public membres du groupement. Les délégués des communes doivent être élus par le conseil général ou communal de la commune qu'ils représentent et avoir préalablement la qualité de membres de cette autorité ou de conseillers municipaux. Quant aux délégués du canton, ils sont nommés conformément aux dispositions de la loi du 17 mai 2005 sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales. Enfin, s'agissant des représentants des autres corporations de droit public, ceux-ci sont désignés conformément aux dispositions qui leur sont applicables, notamment en matière de participation à des personnes morales.

Le projet de loi pose également quelques conditions quant à l'organe exécutif du groupement, c'est-à-dire le comité de groupement régional (al. 3). Cet organe doit être composé d'au moins trois membres, l'idée étant d'assurer la représentation d'au moins chacun des types de collectivités publiques ou de corporations de droit public, par exemple commune, canton et Confédération. Afin d'éviter des problèmes de blocage dans le processus décisionnel, il est proposé que le nombre de membres au comité soit impair. Enfin, une précision est apportée - mais elle semble aller de soi - : seuls les membres du conseil de groupement, autorité délibérante, peuvent faire partie de la commission de gestion (al. 4).

Article 128o

L'alinéa premier de cette disposition reprend en substance la teneur de l'actuel article 122 al. 2 LC et n'appelle pas de commentaires particuliers. En revanche, l'alinéa 2 permet au groupement régional de facturer des prestations aux usagers ou aux bénéficiaires du service qu'elle exploite (al. 2). Autrement dit, le groupement peut non seulement facturer des prestations dans le cadre des relations qu'il noue avec des tiers sur la base du droit privé, mais encore prélever des taxes auprès des administrés sur la base de rapports de droit public, dans la mesure toutefois où le groupement fournit des prestations découlant d'une obligation ou d'une tâche de droit public telles que la gestion des déchets ou la distribution de l'eau.

Article 128p

Cette disposition reprend en substance la teneur de l'article 126a al. 1 LC et n'appelle dès lors pas de commentaires particuliers.

Article 139b

L'affaire Doriot a, entre autres, démontré l'impraticabilité de l'actuel article 139b LC auquel, il convient de le rappeler, un article en parallèle avait fait l'objet d'une proposition en 2005 tendant à introduire la possibilité de prononcer la suspension d'un conseiller municipal en cas de procédure pénale dirigée à son encontre (BGC 19 avril 2005, pp. 9086-9087), proposition alors rejetée par les députés. L'actualité a mis en évidence la problématique. En outre, la notion de motifs graves devrait également être précisée dans la loi. Enfin, à la suite d'une affaire pénale survenue à l'encontre d'un membre d'un conseil communal, la question a été posée au SeCRI de savoir s'il était possible de mettre en œuvre une procédure de révocation contre un élu du corps délibérant. La réponse a évidemment été négative, faute d'une base légale suffisante. Il s'agit là d'une lacune qui doit être comblée. Le projet de modification de l'article 139b tend à résoudre ces problèmes. Il est ainsi proposé de donner la compétence au Conseil d'Etat de procéder de la même manière en ce qui concerne les membres des conseils communaux en cas de réalisation de motifs permettant la mise en œuvre de la procédure de révocation. En ce qui concerne les membres des conseils généraux, ceux-ci n'étant pas élus par le corps électoral, la révocation doit être décidée par les membres du conseil général. Le renvoi à la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSV 160.01) concerne plus particulièrement la procédure prévue pour l'organisation des scrutins en matière de référendum communal, en particulier l'article 107 LEDP. En réalité, la procédure de révocation s'apparente à celle du référendum spontané, à ceci près que c'est le Conseil d'Etat qui convoque les électeurs aux urnes conformément à l'article 107 al. 4 LEDP, la votation étant en effet organisée et financée par l'Etat. La question soumise au corps électoral communal est la suivante : « Acceptez-vous la révocation de M. X, conseiller communal / de Mme Y, conseillère municipale ? ». Lorsque plusieurs membres d'une autorité communale sont soumis à la procédure de révocation, la question ci-dessus est posée aux électeurs pour chaque élu concerné. En outre, comme déjà mentionné, dans sa teneur actuelle, l'article 139b LC n'est guère satisfaisant, car il ne définit pas la notion de « motifs graves » (BGC avril-mai 2005, pp. 9086-9087). Il est dès lors proposé de faire figurer *expressis verbis* dans la loi une liste exemplative des cas constitutifs de motifs graves. Constituent de tels cas toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas la continuation du mandat pour lequel le ou les membres de la municipalité ou du conseil général ou communal ont été élus ou sont de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique leurs fonctions. Le

Conseil d'Etat a opté pour une formulation relativement large afin de ne pas fixer des exigences qui seraient susceptibles de ne pas couvrir tous les cas qui pourraient se produire en pratique. Sont notamment considérés comme de tels motifs l'ouverture d'une procédure pénale pour des crimes ou des délits, une incapacité durable, une absence prolongée, une perturbation notable et durable des relations entre le membre concerné et ses homologues et imputable à ce dernier, ou une violation des dispositions de la présente loi en matière de conflit d'intérêt ou d'interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages.

En outre, l'affaire Doriot a mis en exergue la problématique des procédures pénales ouvertes à l'encontre des conseillers municipaux pour des infractions présumées commises dans le cadre de l'exercice de leur fonction. Il peut en effet s'écouler un temps particulièrement long pour qu'une décision pénale condamnatrice soit rendue et devienne définitive et exécutoire. Or, il s'agit d'une condition nécessaire pour la mise en œuvre de la procédure de révocation. C'est pourquoi, en pratique, comme l'affaire précitée l'a démontré, il est difficile, voire impossible que la condition précitée se réalise avant les prochaines élections générales, même pour des faits commis en début de législature. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat estime indispensable de prévoir une procédure de suspension et un délai après lequel, la procédure de révocation peut démarrer (al. 2). Ainsi, en cas d'enquête pénale ouverte à l'encontre d'un membre de la municipalité ou du conseil pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions et pouvant constituer une infraction, l'autorité concernée pourra décider de suspendre. La décision interviendra dans le cadre d'un vote auquel le membre concerné ne prend pas part. S'agissant du cas particulier du conseil, il appartiendra à son bureau de préparer un préavis, en dérogation à l'article 35 LC, et de convoquer une assemblée pour se prononcer sur la suspension. Sur requête de l'une des deux autorités communales, le Conseil d'Etat peut, en vertu de sa qualité d'autorité cantonale suprême de surveillance des communes (article 139 al. 1 LC lu en relation avec l'article 138 LC), prononcer la suspension du membre concerné. La suspension fait l'objet d'une décision qui est susceptible de recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; LPA-VD ; RSV 173.36). La durée de la suspension ne doit pas être excessive. Le Conseil d'Etat propose de la limiter à une année. A l'issue de ce délai, si le membre suspendu n'a pas recouvré la santé, n'est pas réapparu ou n'a pas fait l'objet d'une décision de justice, le Conseil d'Etat peut soumettre la question de la révocation au corps électoral de la commune pour ce qui concerne la révocation d'un membre de la municipalité ou du conseil communal, ou au conseil général s'agissant d'un membre de ce dernier. Cette

proposition de réglementation ne constitue pas une véritable nouveauté, car elle reprend le projet soumis au Grand Conseil en avril 2005, projet qui prévoyait que la durée de la suspension ne pouvait pas excéder douze mois (BGC avril-mai 2005, p. 9087). Il convient d'ajouter que la suspension constitue l'étape préalable indispensable à la procédure de révocation. La pratique l'a démontré dans le cadre de l'affaire Doriot : sans la première, la seconde reste sans effet. Enfin, il est utile de préciser qu'il appartient à l'autorité concernée de décider également des mesures accessoires à la suspension, par exemple la suspension des indemnités ou du traitement de l'élu concerné, l'interdiction de représenter la commune auprès des tiers, etc. La suspension envisagée par le présent projet n'implique en effet que trois conséquences : l'interdiction de siéger en séances de municipalité et d'assister aux assemblées du conseil, le retrait des dicastères et, le cas échéant, l'interdiction de signer des actes au nom et pour le compte de l'autorité communale concernée.

Enfin, l'alinéa 4 règle les cas où plusieurs membres de la municipalité ou du conseil communal ont été révoqués. Dans ce cadre, les dispositions concernant les vacances et les élections complémentaires sont applicables. Au surplus, cette disposition ne s'applique pas aux communes à conseil général, puisque les membres de cette institution ne sont pas élus.

Article 139c

Depuis quelques années, l'on assiste à une augmentation sensible du nombre de démissions en cours de mandat. Les municipalités sont particulièrement touchées. Les motifs de démission sont les plus divers et comprennent notamment des obligations familiales ou professionnelles ou des divergences entre élus. Le plus souvent, les intéressés démissionnent avec effet immédiat ou moyennant un préavis très court. Cela a trois conséquences fâcheuses. Tout d'abord, il n'est pas possible de procéder immédiatement à la suppléance d'un conseiller municipal, car dans sa teneur actuelle, la loi prévoit une élection complémentaire, ce qui exclut la possibilité de faire remplacer un conseiller municipal démissionnaire en cours de législature par un suppléant ou un « viennent-ensuite » désignés lors des élections générales. Ensuite, les démissions des conseillers municipaux en cours de mandat entraînent un délai de carence qui dure jusqu'à la date de l'élection complémentaire pendant lequel les conseillers municipaux restant en fonction doivent assumer une charge supplémentaire de travail. Enfin, l'élection complémentaire entraîne des coûts importants. Au surplus, les élus démissionnaires ne savent pas à quelle autorité adresser leur lettre de démission faute de disposition topique dans la loi actuelle. Les considérations qui précèdent conduisent à proposer l'introduction de nouvelles dispositions concernant les démissions. Celles-ci font l'objet de ce

nouvel article 139c, qui prévoit en substance que les membres de la municipalité ou du conseil communal ou général peuvent démissionner en cours de législature moyennant un préavis écrit au président du conseil général ou communal (al. 1). Idéalement, une copie devrait être adressée au préfet du district et au service en charge de relations avec les communes. En principe, sauf cas de force majeure, l'élu démissionnaire devrait rester en fonction jusqu'à l'élection complémentaire destinée à faire choisir la personne qui le remplacera. Pour clarifier la problématique, l'article 139c proposé renvoie aux dispositions de la loi sur l'exercice des droits politiques réglant les cas de suppléances au conseil communal (al. 2).

Article 140c

L'article 140a LC auquel renvoie l'article 140c LC a été abrogé le 1^{er} janvier 2006 à la faveur de l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 2005 sur les péréquations intercommunales (LPIC ; RSV 175.51). Il convient dès lors d'adapter la teneur de l'article 140c LC à la nouvelle législation.

Article 145

Dans sa teneur originelle, c'est-à-dire lors de l'adoption de la loi sur les communes du 28 février 1956, cet article prévoyait que toute décision prise par une autorité communale et par les autorités exécutives des associations de communes pouvait être déférée devant le Conseil d'Etat. Jusqu'au 1^{er} janvier 1991, cette disposition ouvrait en effet une voie de recours également contre les décisions de la municipalité. Cette possibilité a cependant été abrogée par la nouvelle du 18 décembre 1989 introduite par l'adoption de la loi sur la juridiction et la procédure administratives. Cette modification de l'article 145 LC limite désormais son champ d'application aux seules décisions du conseil général ou communal, restriction qui n'a pas été modifiée dans le cadre de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36). Le message et les débats relatifs au projet de la loi sur la juridiction et la procédure administratives sont assez laconiques sur la question du transfert au Tribunal administratif, actuellement la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, de la compétence pour le traitement des recours formés contre les décisions rendues par la municipalité. En particulier, le type d'actes visés n'est pas clairement défini. Il est dès lors difficile de déterminer s'il s'agit de décisions rendues dans le domaine du droit administratif au sens strict ou également de décisions ayant un caractère politique plus ou moins marqué. Or, selon le message relatif au projet de loi sur la juridiction et la procédure administratives, d'une part, le Tribunal administratif est compétent pour traiter des recours contre les décisions « *des autorités communales* » (EMPL relatif au projet de loi sur la juridiction administrative et adaptant la législation vaudoise

dans le domaine du contentieux administratif, in BGC automne 1989, p. 575), ce qui paraît inclure les décisions de la municipalité, alors que l'article 145 LC les exclut implicitement dès lors qu'il ne se réfère qu'aux seules décisions du conseil général ou communal, et, d'autre part, ce qui ajoute encore à la confusion, il est indiqué que le Conseil d'Etat conserve certaines attributions dans des domaines qui lui sont expressément réservés par la loi, en particulier lorsque l'aspect politique des problèmes est particulièrement évident, par exemple dans le cadre de la surveillance de l'Etat sur les communes ou l'exercice des droits politiques. C'est d'ailleurs pourquoi l'article 4 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives prévoyait la compétence du Tribunal administratif pour traiter les recours déposés contre les décisions administratives cantonales ou communales lorsque aucune autre autorité n'était expressément désignée par la loi pour en connaître. Il résulte de ce qui précède que le Tribunal administratif était compétent pour traiter toutes les décisions rendues par une autorité communale ou intercommunale dans la mesure où la loi ne prévoyait pas une autorité spécifique et pour autant que ces décisions ne revêtaient pas un caractère politique particulièrement évident. Actuellement, l'article 92 LPA-VD se limite à instituer la Cour de droit administratif et public comme autorité connaissant les recours de droit administratif lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître, ce qui ne permet pas d'apporter une réponse plus précise à la question de savoir si une décision rendue par une autorité exécutive d'une commune ou d'une association de commune peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat lorsqu'elle est revêtue d'un caractère politique évident. Cette notion doit être rapprochée de celle de « caractère politique prépondérant » de l'article 86 al. 3 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110) au sujet de laquelle le Tribunal fédéral a statué de cas en cas. Dans ce cadre, il a dénié le caractère politique prépondérant à une décision concernant la détention en vue de l'expulsion (ATF 135 II 94 consid. 3.4, spéc. 97) et au retrait de permis de circulation (ATF 6 novembre 2009, 1C_346/2009, consid. 4.1), mais a admis un tel caractère concernant une décision du pouvoir exécutif d'un canton d'ouvrir une enquête pénale à l'encontre d'un juge, au motif que l'acte attaqué échappait aux critères relevant purement du droit pénal (ATF 135 I 113 consid. 1, spéc. 116, JT 2009 IV 104 - rés.-). En outre, certains auteurs sont d'avis que les décisions contenues dans la liste d'exceptions prévue l'article 32 al. 1 LTAF peuvent servir de guide en la matière (voir par exemple Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, Berne, 2008, § 3015, p. 1134 et les références citées) et que sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de l'article 86 al. 3 LTF l'approbation de règlements communaux ou d'actes normatifs communaux, les actes de surveillance des communes et de l'administration cantonale, les décisions concernant la planification hospitalière

et sanitaire ou les plans directeurs (Pfisterer/Schweizer, Répercussions de la réforme de la justice de la Confédération sur les cantons, in AJP/PJA 2007, p. 801). Pour le surplus, le caractère prépondérant doit être déterminé en mettant en balance l'importance que jouent, d'une part, les questions juridiques et, de l'autre, les problèmes politiques sur le sort de la cause (Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, Berne, 2008, § 3015, p. 1134). Le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité judiciaire en application de l'article 146 LC, a statué dans trois cas dans lesquels il a implicitement admis le caractère politique des décisions déférées devant lui. Dans la première cause, il a considéré que la nomination à la présidence du conseil général d'un candidat qui n'était pas membre de cette autorité constituait une décision pouvant être portée à l'examen en légalité du Conseil d'Etat (décision du Conseil d'Etat du 24 décembre 2008 dans la cause Commune de C. c/ J. E., consid. 1). Dans la seconde, il en a fait de même à propos de la décision d'une municipalité de modifier la répartition des dicastères entre ses membres (décision du Conseil d'Etat du 26 août 2009, R 9 81/2009 consid. 1a). Enfin, dans le troisième cas, il a considéré que le refus d'une municipalité de communiquer ses procès-verbaux dans leur intégralité à la commission de gestion communale constituait une décision à caractère politique prépondérant (décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 1.1.1). Comme ces exemples l'illustrent, il est très difficile de déterminer le caractère politique prépondérant d'une décision.

C'est pourquoi il est proposé de modifier l'article 145 LC dans le sens d'une simplification. Ainsi, il est proposé d'ouvrir la voie du recours de droit administratif à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

Article 146

La longue et constante pratique en matière de qualité pour agir doit être codifiée en ce sens que tout administré peut signaler l'illégalité d'une décision prise par une autorité communale. En outre, le délai de vingt jours imparti au Conseil d'Etat pour statuer dès la reddition de la décision illégale, conformément à l'actuel alinéa 2, constitue un délai spécial qui court dès la décision illégale, c'est-à-dire à compter de la publication ou de la communication de celle-ci. Ce délai, qui déroge à celui prévu par l'article 95 LPA-VD qui ne trouve pas application car cette dernière disposition concerne une autre procédure, à savoir le recours de droit administratif, est bien trop bref. En effet, dans ce court laps de temps, le Conseil d'Etat doit être saisi formellement et rendre une décision, ce qui n'est guère possible en pratique, à tout le moins sans recourir à la mise en œuvre de moyens importants et avec le risque que la décision ne puisse pas être rendue dans le délai légal. Il se justifie dès lors de mettre en harmonie ce délai avec les règles qui prévalent en matière de procédure administrative et, partant,

de le porter à trente jours, à compte de la notification de la décision attaquée. Bien entendu, il convient de réserver les cas où de décisions frappées de nullité lesquelles, conformément à la jurisprudence, peuvent être déférées en tout temps devant l'autorité de recours (voir par exemple ATF 98 Ia 571 ; ATF 99 Ia 35 ; ATF 104 Ia 175 ; ATF 116 Ia 215, JT 1992 I 443, à cet égard, parmi les causes de nullité, il convient de mentionner l'incompétence de l'autorité quant à son pouvoir d'intervention - ATF 114 Ib 180, JT 1990 I 447 ; ATF 114 V 327 ; arrêts du Tribunal administratif du 29 juin 2006, AC.2005.0300 consid. 2d et du 17 novembre 2006, GE.2006.0127 consid. 4 ; - ou des vices graves liés à la forme - ATF 101 II 152 -, à la notification - ATF 101 III 59 - ou à la procédure - arrêt du Tribunal administratif du 17 juillet 2000, GE.1997.0055 consid. 2c -). En outre, par souci de simplification administrative, il est proposé de donner la compétence au département en charge des relations avec les communes, actuellement le Département de l'intérieur, d'exercer le pouvoir d'annulation, étant rappelé que sa décision est susceptible de recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Les décisions concernées sont celles rendues en application de la présente loi et dans les domaines qu'elle embrasse, soit notamment les articles 4 al. 1, 16, 29, 42 à 44, 47, 50 à 52, 110, 113 ou 126 LC, raison pour laquelle le projet d'article 146 LC réserve les lois spéciales.

C'est également le lieu de préciser que certaines décisions prises par les autorités communales ne font pas immédiatement l'objet d'un écrit ou d'une publication. Tel est le cas des décisions du conseil général ou communal. Dans ces circonstances, le point de départ commence à courir dès le lendemain de la séance au cours de laquelle la décision querellée a été rendue. Enfin, la présente modification tend à codifier la pratique actuelle qui admet les recours contre des décisions prises en violation des règles de procédure fixées par les règlements organiques des conseils.

La décision du département en charge des relations avec les communes peut faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.

Article 149

La modification de l'article 149 LC a pour objectif de créer une voie de recours à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal contre les décisions rendues par le Conseil d'Etat en application des articles 145 et 146 LC proposés, de manière à faire intervenir une véritable autorité judiciaire au plan cantonal. Cette proposition de disposition codifie la pratique actuelle.

Article 183ter

Consécutivement à la proposition de nouvel article 116 al. 3, le projet d'article 183ter règle le sort des délégués désignés dans les autorités des associations de communes pour la législature 2011-2016 : leur mandat est prolongé jusqu'au 30 septembre 2016.

Article 184 à 186

Ces dispositions qui réglaient le sort de certaines lois consécutivement à l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 1956 sur les communes et qui donnaient mandat au Conseil d'Etat d'exécuter dite loi ne sont plus d'actualité. Le Conseil d'Etat propose de les abroger.

3.2 Loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC ; RSV 173.32)

Article 3

En l'état, l'article 3 LJC ne prévoit aucune voie de droit au bénéfice du Conseil d'Etat ou d'un département pour agir contre le refus d'une autorité communale de soumettre sa réglementation à l'approbation cantonale. Dans une telle hypothèse, seule une autre autorité communale ou un justiciable ayant un intérêt digne de protection peut agir auprès de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal. En effet, actuellement l'article 3 al. 3 LJC n'offre qu'une voie de droit contre le refus d'approbation du canton, et, de surcroît uniquement aux communes. Le Conseil d'Etat, pourtant autorité suprême de surveillance des communes, n'est donc pas recevable à agir contre la soustraction à l'approbation précitée par une autorité communale. Il ne peut plus faire annuler une telle réglementation sur la base des articles 145 et 146 LC, la Cour constitutionnelle ayant récemment confirmé que ce pouvoir ne concerne que les décisions prises par les autorités communales et pas les textes à caractère normatif de portée générale et abstraite (arrêt CCST.2008.0003 du 8 octobre 2008 consid. 1d *in fine* et les références citées). La modification proposée a pour but de remédier à cette lacune. Enfin, la liste des actes soumis au contrôle de la juridiction constitutionnelle doit être complétée. Il est cependant renoncé à introduire une liste exemplative, car il existe un risque certain que dans la pratique des textes y échappent, raison pour laquelle il est proposé de renvoyer à tous les textes de rang communal ou intercommunal contenant des règles de droit. Cela inclut notamment les arrêtés communaux d'imposition visés par les articles 33 et suivants de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux ou les dispositions à caractère normatif des actes de délégation de services publics ou d'obligations de droit public délivrés par les communes, telles les concession de distribution de l'eau de boisson et de lutte contre l'incendie en

application de l'article 6 al. 1 de la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau.

Article 10

Le comité de direction et un dixième des membres du conseil d'une association intercommunale au sens des articles 112 et suivants LC doivent disposer également de la faculté d'agir auprès de la juridiction constitutionnelle à l'égard des règlements et tarifs édictés par de telles institutions juridiques. En effet, tout d'abord, la liste de l'article 3 al. 3 LJC qui se réfère, entre autres, aux règlements et tarifs intercommunaux n'est pas exhaustive (EMPL n° 188 sur la juridiction constitutionnelle et modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques ; BGC septembre 2004, p. 3661). Ensuite, les articles 119 al. 1 LC et 122 al. 1 LC prévoient que le conseil intercommunal et le comité de direction jouent dans l'association le rôle du conseil général ou communal respectivement le rôle de la municipalité dans la commune. Enfin, l'article 114 LC procède à un renvoi aux règles générales concernant les autorités communales. Le but de la modification de l'article 10 LJC est donc de compléter la loi dans le sens des considérations qui précèdent.

3.3 Loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom ; RSV 650.11)

Article 33

Le délai prévu au 30 septembre prévu par l'actuel article 33 al. 1 LICom n'est que rarement tenu dans la pratique, raison pour laquelle, il est prolongé d'office par l'Autorité de surveillance des finances communales. Or une telle possibilité n'est pas prévue par la loi actuelle puisqu'elle prescrit que la prolongation doit faire l'objet d'une demande motivée. Ensuite, compte tenu de la charge de travail croissante du Conseil d'Etat, il est proposé de soumettre les arrêtés d'imposition communaux à l'approbation du Chef du département en charge des relations avec les communes. Ce projet tend également à mettre en harmonie la procédure d'approbation des arrêtés d'imposition avec celle relative aux textes communaux à portée normative en application de l'article 94 LC. Dans la mesure où l'approbation des arrêtés communaux est « descendue » auprès du département, il convient de transmettre la compétence de prolongation du délai prévu par l'actuel article 33 al. 1 LICom au service en charge des relations avec les communes.

Article 34

Cette disposition doit être adaptée à la modification proposée à l'article 33 ci-dessus. Au surplus, les arrêtés d'imposition peuvent faire l'objet d'une demande

de référendum dans les communes dotées d'un conseil communal et d'une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal. Il est dès lors proposé d'insérer un renvoi aux dispositions topiques y relatives

Article 35

Cette disposition doit être adaptée à la modification proposée à l'article 33 ci-dessus. Au surplus, comme les arrêtés communaux d'imposition sont soumis aux procédures de référendum dans les communes dotées d'un conseil communal, et au contrôle abstrait de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal (voir rem. ad art. 34 ci-dessus), il convient de prévoir les conséquences de l'introduction de telles procédures concernant les arrêtés déposés dans le délai prévu par l'article 33 LCom nouveau et, le cas échéant, prolongé par le service en charge des relations avec les communes.

Article 47a

Depuis un revirement de jurisprudence opéré dans une décision du 10 mai 1995, la Tribunal administratif a dénié aux municipalités la qualité pour recourir contre les décisions de la commission communale de recours en matière d'impôts au motif que la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom ; RSV 650.11) ne prévoit aucune disposition expresse conférant la compétence à l'autorité exécutive communale pour contester les décisions rendues par la commission précitée. Or, selon le Tribunal administratif, en l'absence d'une telle disposition, la municipalité n'est pas habile à agir, car d'une part, elle ne peut faire valoir qu'un simple intérêt financier, insuffisant au regard des exigences jurisprudentielles et, de l'autre, l'on ne saurait admettre qu'une autorité dépose un recours contre une autre autorité appartenant à la même collectivité (prohibition du « In sich-Prozess » ; arrêts du 31 mars 2000 consid. 5 ; arrêts du Tribunal administratif du 7 avril 2000, FI.1999.0068 consid. 4 ; du 5 novembre 2002, FI.2000.0072 consid. 4). Or, dans la pratique, il n'est pas rare que de nombreuses commissions de recours en matière d'impôts communaux ne comportent pas de fiscalistes et ne siègent que très occasionnellement, de sorte que parfois elles rendent des décisions erronées que la municipalité ne peut ensuite contester devant une autorité judiciaire. Il est dès lors proposé de modifier l'article 47a al. 1 et d'introduire entre les première et seconde phrases actuelles une disposition attribuant expressément à la municipalité la qualité pour recourir au Tribunal cantonal.

4 CONSEQUENCES

4.1 Légales et réglementaires

La mise en œuvre des dispositions proposées dans le cadre de la révision de la loi sur les communes n'a pas d'impact direct sur les autres textes cantonaux de rang législatif ou réglementaire. En revanche, l'introduction de l'article 93i LC instituant l'obligation de procéder à un contrôle interne impliquera pour l'autorité en charge de la surveillance des finances communales, c'est-à-dire l'AsFiCo, d'édicter des directives dans ce cadre.

4.2 Financières

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

La présente révision aura un impact important sur les membres des autorités et des administrations communales dans le sens où elle clarifiera et simplifiera l'organisation des autorités communales et les rapports entre elles.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

La présente révision poursuit deux objectifs cardinaux du programme de législature. Tout d'abord, elle réalise une forme de simplification des tâches administratives (pt. 19, p. 17 du programme de législature), dans la mesure où elle tend à clarifier et simplifier certains processus. En second lieu, elle a pour objectif de revivifier les communes (p. 16, p. 17 du programme de législature) en les dotant d'instruments légaux pour améliorer leur organisation, en particulier les relations entre autorités communales, et en favorisant la collaboration intercommunale, notamment la mise en œuvre de groupements d'intérêt régional.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

4.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

La présente révision est conforme à la Constitution vaudoise du 14 avril 2003. En particulier, elle réalise le principe de la transparence ancré à l'article 41 Cst-VD et le transpose dans les relations entre autorités communales.

4.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

La présente révision a pour but de simplifier et de clarifier, entre autres, certaines modalités liées à l'élection des membres du bureau du conseil, l'étendue et les modalités de l'exercice du droit à l'information des membres du conseil en s'inspirant des règles appliquées au niveaux fédéral et cantonal. Elle clarifie et simplifie les voies de droit à disposition des membres des autorités communales et des citoyens.

4.13 Autres

La présente révision répond aux vœux de nombreux élus et reprend d'ailleurs plusieurs suggestions formulées par des ces derniers, par des membres des administrations communales et par certains préfets.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil les projets de loi ci-après :

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier. – La loi du 28 février 1956 sur les communes est modifiée comme il suit :

Attributions**Art. 4.** Le conseil général ou communal délibère sur :

1. le contrôle de la gestion ;
2. le projet de budget et les comptes ;
3. les propositions de dépenses extra-budgétaires ;
4. le projet d'arrêté d'imposition ;
5. ...
6. l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières. L'article 44, chiffre 1, est réservé. Le conseil peut accorder à la municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite ;
- 6 bis. la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. Pour de telles acquisitions, le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie. Une telle autorisation générale est exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a ;
7. l'autorisation d'emprunter, le conseil pouvant laisser dans les attributions de la municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt ;
8. l'autorisation de plaider (sous réserve d'autorisations générales qui peuvent être accordées à la municipalité) ;
9. le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération ;
10. les placements (achats, ventes, remplois) de valeurs mobilières qui ne sont pas de la compétence de la municipalité en vertu de l'article 44, ch. 2 ;
11. l'acceptation de legs et de donations (sauf s'ils ne sont affectés d'aucune condition ou charge), ainsi que l'acceptation de successions, lesquelles doivent au préalable avoir été soumises au bénéfice d'inventaire ;
12. les reconstructions d'immeubles et les constructions nouvelles, ainsi que la démolition de bâtiments ;
13. l'adoption des règlements, sous réserve de ceux que le conseil a laissés dans la compétence de la municipalité.

Attributions**Art. 4.**

- (ch. 1 : sans changement)
- (ch. 2 : sans changement)
- (ch. 3 : sans changement)
- (ch. 4 : sans changement)
- (ch. 5 : sans changement)
- (ch. 6 : sans changement)
- 6bis la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales et l'adhésion à de telles entités. Pour de telles acquisitions ou adhésions, le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie. Une telle autorisation générale est exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a ;
7. l'autorisation d'emprunter et les cautionnements, le conseil pouvant laisser dans les attributions de la municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt.
(ch. 8 : sans changement)
- (ch. 9 : sans changement)
- (ch. 10 : sans changement)
11. l'acceptation de legs et de donations (sauf s'ils ne sont affectés d'aucune condition ou charge), ainsi que l'acceptation de successions, lesquelles doivent au préalable avoir été soumises au bénéfice d'inventaire. Pour de telles acceptations, le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie.
(ch. 12 : sans changement)
(ch. 13 : sans changement)

Les délégations de compétences prévues aux chiffres 6, 6bis et 8 sont accordées pour la durée de la législature, à moins qu'elles ne figurent dans un règlement du arrêté par le conseil. Ces décisions sont sujettes à référendum. La municipalité doit rendre compte, à l'occasion du rapport sur sa gestion, de l'emploi qu'elle a fait de ses compétences.

Art. 11

Le président, le ou les vice-présidents et le secrétaire sont nommés au scrutin individuel secret; les scrutateurs sont élus au scrutin de liste, leurs suppléants également. Ces élections ont lieu à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au second.

En cas d'égalité de suffrages, le sort décide.

Quorum Publicité

Art. 15

Le conseil général ne peut délibérer qu'autant que les membres présents forment le tiers du nombre total de ses membres.

Les séances du conseil sont publiques. L'assemblée peut toutefois décider le huis clos en cas de motifs suffisants, notamment dans l'intérêt des bonnes moeurs. En cas de huis clos, toute personne qui n'occupe pas une fonction officielle dans la salle doit se retirer.

Les personnes présentes sont tenues au secret des délibérations.

Les délégations de compétences prévues aux chiffres 6, 6bis et 8 sont accordées pour la durée de la législature et jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales, à moins qu'elles ne figurent dans un règlement arrêté par le conseil. Ces décisions sont sujettes à référendum. La municipalité doit rendre compte, à l'occasion du rapport sur sa gestion, de l'emploi qu'elle a fait de ses compétences.

Art. 11

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : sans changement)

(al. 3 : *nouveau*) Lorsque le nombre de candidat est égal à celui des sièges à repourvoir, l'élection s'opère tacitement. Mention en est faite au procès-verbal.

Quorum

Art. 15

Le conseil général ne peut délibérer qu'autant que les membres présents forment le tiers du nombre total de ses membres.

Al. 2 : abrogé

Al. 3 : abrogé

Publicité

Art. 15a (nouveau)

Les séances du conseil sont publiques. L'assemblée peut toutefois décider le huis clos en cas de justes motifs, notamment en présence d'un intérêt public ou d'intérêts privés prépondérants. En cas de huis clos, toute personne qui n'occupe pas une fonction officielle dans la salle doit se retirer.

Les personnes présentes sont tenues au secret des délibérations.

Publicité

Art. 27

Les séances du conseil sont publiques. L'assemblée peut toutefois décider le huis clos en cas de motifs suffisants, notamment dans l'intérêt des bonnes moeurs. En cas de huis clos, toute personne qui n'occupe pas une fonction officielle dans la salle doit se retirer.

Les personnes présentes sont tenues au secret des délibérations.

Art. 31

Chaque membre du conseil général ou communal peut exercer son droit d'initiative :

- a. en déposant un postulat, c'est-à-dire en invitant la municipalité à étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition dans un domaine particulier et de dresser un rapport ;
- b. en déposant une motion, c'est-à-dire en chargeant la municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision du conseil général ou communal ;
- c. en proposant lui-même un projet de règlement ou un projet de décision du conseil.

Publicité

Art. 27

Les séances du conseil sont publiques. L'assemblée peut toutefois décider le huis clos en cas de justes motifs, notamment en présence d'un intérêt public ou d'intérêts privés prépondérants. En cas de huis clos, toute personne qui n'occupe pas une fonction officielle dans la salle doit se retirer

(al. 2 : sans changement)

Art. 29a

Le conseil général ou communal s'organise librement.

Il édicte un règlement d'organisation et nomme des commissions.

Art. 31

(let. a : sans changement)

- b. en déposant une motion, c'est-à-dire en chargeant la municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision de compétence du conseil général ou communal ;
- c. en proposant lui-même un projet de règlement ou de modification d'un règlement ou/ de partie de règlement ou un projet de décision de compétence du conseil.

Art. 32

Lorsqu'un membre veut user de son droit d'initiative, il remet sa proposition par écrit au président.

La proposition est développée séance tenante ou dans la prochaine séance.

**Droit
d'initiative
des membres
du conseil****Art. 32**

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : sans changement)

Le bureau du conseil général ou communal examine si la proposition est recevable. La proposition n'est notamment pas recevable lorsque :

- a. son contenu ne correspond pas à son intitulé, est incomplet ou ne permet pas à la municipalité de se déterminer sur les mesures, l'étude ou le projet requis ;
- b. elle est rédigée en des termes incompréhensibles, inconvenants, injurieux ou illisibles ;
- c. elle n'est pas signée ;
- d. elle n'émane pas d'un membre du conseil général ou communal ;
- e. son objet est illicite, impossible ou contraire aux moeurs ;
- f. elle est contraire au droit supérieur, au principe de l'unité de rang, au principe de l'unité de forme ou au principe de l'unité de la matière ; ou
- g. elle porte sur une compétence qui n'entre pas dans les attributions de l'autorité communale concernée par le type de proposition ou sur une compétence exhaustivement attribuée par la loi à une autorité cantonale ou fédérale.

Lorsque la proposition ne respecte pas les conditions mentionnées à l'alinéa 3 ci-dessus, le bureau invite l'auteur de la proposition à le retirer ou à la modifier.

Art. 33

Après avoir entendu la municipalité sur la proposition, l'assemblée statue immédiatement après délibération.

Elle peut soit :

- renvoyer la proposition à l'examen d'une commission chargée de préavis sur la prise en considération et le renvoi à la municipalité. Le règlement du conseil fixe le nombre de membres nécessaires pour demander le renvoi à une commission ;
- prendre en considération immédiatement la proposition et la renvoyer à la municipalité, éventuellement assortie d'un délai particulier.

L'auteur de la proposition peut la retirer jusqu'à ce que l'assemblée se prononce sur sa prise en considération.

Une fois prise en considération, la proposition est impérative pour la municipalité. La municipalité doit présenter au conseil général ou communal :

- un rapport sur le postulat;
- l'étude ou le projet de décision demandé dans le cadre de la motion ; ou
- un préavis sur le projet de règlement ou de décision proposé.

Procédure**Art. 33**

Après avoir entendu la municipalité et le bureau sur la proposition, le conseil statue immédiatement après délibération.

Elle peut soit :

- a. (sans changement);

- b. (sans changement)

L'auteur de la proposition peut la retirer ou la modifier jusqu'à ce que le conseil général ou communal se prononce sur sa prise en considération.

Une fois prise en considération, la municipalité doit impérativement la traiter et y répondre, dans le délai prévu par le règlement dudit conseil ou, à défaut, dans l'année qui suit le dépôt de la proposition, par :

- a. un rapport sur le postulat ;
- b. l'étude ou le projet de décision demandé dans le cadre de la motion ; ou
- c. un préavis sur le projet de règlement ou de décision proposé, la municipalité pouvant l'assortir d'un contre-projet.

Les propositions qui contreviennent aux exigences prévues par l'article 32, alinéa 3 font l'objet d'un rapport de la municipalité.

**Simple
question
voeu****Art. 34a**

ou Un membre du conseil peut adresser une simple question ou émettre un voeu à l'adresse de la municipalité.

La municipalité y répond dans le délai prévu à l'article 34, alinéa 3. Il n'y a pas de vote ni de résolution.

Pétitions	<p>Art. 34b <i>(nouveau)</i></p> <p>Le conseil général ou communal examine les pétitions qui lui sont adressées.</p> <p>Tout dépôt d'une pétition est annoncé au conseil lors de sa prochaine séance, conformément à l'article 32, alinéa 1 de la présente loi.</p> <p>Les pétitions dont les termes sont incompréhensibles, inconvenants, injurieux ou illisibles sont classées sans suite.</p> <p>Si la pétition porte sur une attribution de la municipalité ou sur une compétence exhaustivement attribuée par la loi à une autorité cantonale ou fédérale, elle est transmise sans délai à l'autorité compétente, sous réserve des dispositions prévues par l'article 34ed, alinéa 2 de la présente loi.</p>
Procédure	<p>Art. 34c <i>(nouveau)</i></p> <p>La commission détermine l'objet de la pétition en recueillant tous renseignements utiles, le cas échéant après avoir sollicité l'avis de la municipalité.</p> <p>Elle demande le préavis de toute autre commission déjà chargée de traiter d'affaires en relation avec l'objet de la pétition. Elle peut se dessaisir de la pétition pour la transmettre à une autre commission moyennant le consentement de cette dernière.</p> <p>Art. 34d <i>(nouveau)</i></p> <p>Lorsque l'objet de la pétition entre dans les attributions du conseil général ou communal, la commission rapporte à ce dernier en proposant :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. la prise en considération ; ou b. le rejet de la prise en considération et le classement. <p>Lorsque la pétition concerne une attribution de la municipalité ou une compétence exhaustivement attribuée par la loi à une autorité cantonale ou fédérale, la commission rapporte au conseil en proposant :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. le rejet de la prise en considération et le classement ; ou b. le renvoi sans délai à l'autorité compétente. Dans ce cas, le conseil peut demander à la municipalité de l'informer de la suite donnée à la pétition. <p>Article 34e <i>(nouveau)</i></p> <p>Quelle que soit la suite donnée à la pétition, il y sera répondu.</p>

Art. 35

Les propositions présentées par la municipalité au conseil général ou communal sont formulées par écrit. Elles sont nécessairement renvoyées à l'examen d'une commission. La municipalité peut, d'elle-même ou sur demande de la commission, se faire représenter dans cette commission, avec voix consultative, par un de ses membres ou, si le règlement du conseil l'y autorise, par un fonctionnaire.

Droit d'initiative de la municipalité

Art. 35

Les propositions présentées par la municipalité au conseil général ou communal sont formulées par écrit. Elles prennent la forme d'un préavis. L'article 33, alinéa 4 est réservé.

(al. 2 : nouveau) Le préavis municipal doit comporter les éléments nécessaires permettant au conseil de prendre une décision en pleine connaissance de cause (considérants) et contenir des conclusions, en principe une par objet soumis à la discussion et au vote.

(al. 3 : nouveau) Les propositions présentées par la municipalité au conseil général ou communal sont nécessairement renvoyées à l'examen d'une commission. La municipalité peut, d'elle-même ou sur demande de la commission, se faire représenter dans cette commission, avec voix consultative, par un de ses membres ou, si le règlement du conseil l'y autorise, par un fonctionnaire.

(al. 4 : nouveau) La municipalité peut retirer ou modifier ses propositions jusqu'au vote du conseil général ou communal sur le fond.

(al. 5 : nouveau) Les rapports des commissions ne sont pas soumis au vote.

Art. 35a (nouveau)

Discussion

a) Principes

Les propositions de décisions ou de règlement portées devant le conseil général ou communal peuvent faire l'objet d'amendements. Les amendements peuvent faire l'objet d'amendements (sous-amendements).

Peuvent proposer des amendements ou des sous-amendements :

- a. les membres du conseil ;
- b. les commissions chargées d'examiner les propositions portées devant le conseil ;
- c. la municipalité, aux conditions prévues par l'article 35, alinéa 4 de la présente loi.

b) Procédure

Art. 35b (nouveau)

Sauf disposition contraire du règlement du conseil général ou communal, les propositions, les rapports et les documents envoyés aux membres dans le délai prévu par l'article 14, alinéa 3 de la présente loi ne sont pas lus en plénum.

Après lecture éventuelle, le président ouvre la discussion.

Vote

Art. 35c (*nouveau*)

La discussion close, le président passe au vote.

Les décisions soumises à la votation doivent être adoptées à la majorité simple, c'est-à-dire à la moitié des suffrages valablement exprimés, plus une voix.

La votation se fait à main levée. En cas de doute, le président passe à la contre-épreuve. En cas d'égalité, le président tranche.

Sur demande d'un quorum de conseillers que le règlement du conseil doit définir, la votation peut avoir lieu au bulletin secret ou à l'appel nominal. En cas d'égalité, l'objet soumis à la votation est réputé refusé.

Groupes politiques

Art. 40a (*nouveau*)

Le règlement du conseil général ou communal peut prévoir la création de groupes politiques. Un groupe politique réunit les conseillers membres d'un même parti.

Les conseillers qui ne sont membres d'aucun parti et les conseillers membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

Un groupe doit comprendre au moins trois membres.

Droit à l'information des membres du conseil général ou communal

Art. 40b (nouveau)

Tout membre du conseil général ou communal dispose de l'information nécessaire à l'exercice de son mandat.

Un membre du conseil général ou communal peut se voir refuser les informations suivantes :

- a. les documents internes sur lesquels la municipalité s'est directement fondée pour prendre une décision;
- b. les informations qui relèvent de la sécurité de la commune;
- c. les informations qui doivent rester confidentielles pour des motifs prépondérants tenant à la protection de la personnalité ou d'un secret protégé par la loi.

En cas de divergences entre un membre du conseil général ou communal et la municipalité quant à l'étendue du droit à l'information, le membre du conseil général ou communal ou la municipalité peut saisir le préfet du district, qui conduit la médiation entre le conseiller et la municipalité. En cas d'échec de la conciliation, le préfet statue. Le recours prévu à l'article 145 est réservé.

Secret de fonction

Art. 40c (nouveau)

Les membres du conseil général ou communal et de la municipalité sont soumis au secret de fonction.

A ce titre, ils doivent traiter de manière confidentielle tout fait ou renseignement dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur mandat et dont la divulgation :

- a. est limitée en vertu de la loi ou d'une décision de l'autorité compétente;
- b. pourrait léser un intérêt public ou privé prépondérant ou les droits de la personnalité;
- c. interférerait dans une procédure en cours; ou
- d. est prohibée en vertu du huis clos prononcé par le conseil général ou communal.

- Commissions** **Art. 40d (nouveau)**
- a) Principe Il existe au sein du conseil général et du conseil communal différents types de commissions. Il s'agit des commissions instituées par la loi, des commissions de surveillance, thématiques ou générales.
- b) Définition **Art. 40e (nouveau)**
- Constituent des commissions de surveillance :
- a. la commission de gestion ; et
 - b. la commission des finances.
- Constituent notamment des commissions thématiques :
- a. les commissions chargées d'examiner les propositions des membres du conseil et les pétitions ou de préavis sur leur prise en considération ;
 - b. les commissions chargées d'examiner les propositions de la municipalité ; et
 - c. les commissions instituées par le règlement du conseil, à l'exception de la commission de gestion, la commission des finances et la commission générale.
- Est une commission générale la commission du conseil chargée de traiter tous les objets portés devant le conseil et ayant les attributions de la commission de gestion et de la commission des finances.
- c) Règlement du conseil **Art. 40f (nouveau)**
- Dans les limites des compétences du conseil, le règlement d'organisation peut instituer :
- a. des commissions thématiques par domaine d'activité ou de spécialisation ;
 - b. une commission générale ;
 - c. une commission regroupant la commission de gestion et la commission des finances (commission de gestion-finances) ; ou
 - d. des sous-commissions.
- d) Restrictions **Art. 40g (nouveau)**
- Les commissions du conseil ne peuvent faire de la cogestion ni enquêter sur un fait concernant l'exercice en cours.
- Le conseil ne peut instituer des commissions dotées des compétences prohibées par l'alinéa précédent ni donner de telles compétences à une commission déjà instituée.

e) Fonctionnement	<p>Art. 40h (nouveau)</p> <p>Le règlement du conseil définit le mode de désignation des membres des commissions de surveillance et des commissions thématiques.</p> <p>Les commissions élisent un président.</p> <p>Elles délibèrent à huis clos.</p> <p>Leurs décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents. Le président prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant.</p> <p>Elles peuvent édicter un règlement d'organisation.</p> <p>Lorsqu'un siège devient vacant, il reste acquis au groupe auquel appartenait le conseiller à remplacer, sauf disposition contraire du règlement d'organisation du conseil.</p>
Droit à l'information des membres des commissions	<p>Art. 40i (nouveau)</p> <p>L'article 40a de la présente loi régit le droit à l'information des commissions et de leurs membres, sous réserve de dispositions particulières ou contraire de la présente loi.</p> <p>Dans les limites de la disposition précitée, les commissions mentionnées à l'article 40e de la présente loi peuvent, dans le cadre de l'exécution de leur mission, solliciter toutes informations de la municipalité ou de ses dicastères ou services ou tous avis de tiers qui sont utiles à leurs travaux.</p>

**Secret de
fonction des
membres des
commissions**

Art. 40j (nouveau)

L'article 40c de la présente loi régit le secret de fonction des membres des commissions, sous réserve des alinéas 2 à 4 qui suivent.

Les commissions peuvent décider que tout ou partie de leurs travaux sont confidentiels, notamment pour le bon exercice de leurs tâches.

Les documents de travail des commissions, de même que tous documents ou renseignements qui leur sont soumis dans le cadre de leur mandat, ne sont pas confidentiels, sauf indication contraire de leurs auteurs. Dans ce dernier cas, les documents ou renseignements confidentiels ne peuvent être communiqués ou leur contenu révélé qu'à des membres du conseil général ou communal avec l'autorisation du président de la commission

Tous les documents destinés à reproduire ou résumer les déclarations ou propos tenus en commission, telles que les notes de séances, sont confidentiels ; de tels documents ne peuvent être transmis qu'aux membres de la commission.

Récusation

Art. 40k (nouveau)

Un membre du conseil général ou communal ne peut prendre part à une décision ou à une discussion lorsqu'il a un intérêt personnel ou matériel à l'affaire à traiter. Il doit se récuser spontanément ou, à défaut être récusé par un membre du conseil ou par le bureau. Le conseil statue sur la récusation.

Les décisions sur la récusation et sur l'affaire à traiter sont prises à la majorité des membres restants du conseil. Dans ce cas, les articles 15, alinéa 1 et 26, alinéa 1 de la présente loi ne sont pas applicables.

Il est fait mention de la récusation au procès-verbal et sur l'extrait de décision.

Le règlement du conseil peut instituer un registre des intérêts.

Art. 49

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : *nouveau*) Sauf disposition contraire du règlement de la municipalité, le boursier et le secrétaire sont placés directement sous les ordres de cette autorité.

Art. 49

Les membres du personnel communal placés sous les ordres de la municipalité ne peuvent faire partie de cette autorité

Art. 51

Le secrétaire de la municipalité ne peut être parent ou allié au syndic au degré prohibé pour les conseillers municipaux par l'article 48 de la présente loi

Art. 52

Les fonctions de secrétaire de la municipalité sont incompatibles avec celles de conseiller municipal.

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.

Vice-
présidence

Art. 63

La municipalité s'organise librement et nomme en son sein un ou deux vice-présidents.

Art. 51

Le secrétaire municipal est nommé par la municipalité.

La municipalité peut nommer des secrétaires municipaux adjoints ou suppléants.

Le secrétaire municipal, son adjoint et son suppléant ne peuvent 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.

Art. 52

La fonction de secrétaire municipal est incompatible avec celle de conseiller municipal ou celle de boursier..

(al. 2 : sans changement)

Art. 52a (nouveau)

Le secrétaire municipal est le premier collaborateur du syndic et de la municipalité.

Il participe aux séances de la municipalité avec voix consultative et tient le procès verbal des séances.

Art. 52b (nouveau)

Le secrétaire municipal s'occupe notamment :

- a. de la coordination entre la municipalité et l'administration communale ;
- b. de la co-signature des actes de la municipalité (art. 67) ;
- c. de la transmission des informations entre la municipalité et le conseil et entre celle-ci et les services de l'Etat ;
- d. de la liaison avec le bureau du conseil ;
- e. de l'exécution des décisions de la municipalité ;
- f. des tâches que lui attribue la municipalité

Organisation

Art. 63

La municipalité s'organise librement.

(al. 2 : nouveau) Elle peut édicter un règlement d'organisation. Elle nomme en son sein un ou deux vice-présidents.

Séances **Art. 64**
La municipalité se réunit périodiquement en séance ordinaire aux jours fixés par elle et, en outre, en séance extraordinaire convoquée conformément à l'article 73.
Les séances et les discussions de la municipalité ne sont pas publiques.

Récusation **Art. 65a**
Un membre de la municipalité ne peut prendre part à une décision lorsqu'il a un intérêt personnel à l'affaire à traiter. Au besoin, la municipalité statue sur la récusation.
Les décisions sur la récusation et sur l'affaire à traiter sont prises à la majorité des membres restants de la municipalité.
Il est fait mention de la récusation au procès-verbal et sur l'extrait de décision.
Si le nombre des membres restants de la municipalité est inférieur à la majorité absolue, l'article 139a s'applique

Séances **Art. 64**
(al. 1 : sans changement)
(al. 2 : sans changement)
(al. 3 : nouveau) Les procès-verbaux et les notes de séance de la municipalité ne sont pas communiqués aux tiers, sauf en cas d'intérêt public prépondérant, de demande d'une autorité judiciaire ou d'accord de la municipalité.

Récusation **Art. 65a**
Un membre de la municipalité ne peut prendre part à une décision ou à une discussion lorsqu'il a un intérêt personnel ou matériel à l'affaire à traiter. Il doit se récuser spontanément ou, à défaut, être récusé par un membre de la municipalité ou par le collègue. La municipalité statue sur la récusation.
(al. 2 : sans changement)
(al. 3 : sans changement)
(al. 4 : sans changement)

Collégialité **Art. 65b (nouveau)**
Sous réserve de l'article 65, alinéa 2 de la présente loi, la municipalité fonctionne en collège.

Actes de la municipalité **Art. 67**
Pour être réguliers en la forme, les actes de la municipalité doivent être donnés sous la signature du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la municipalité, et munis du sceau de cette autorité; s'ils sont pris en exécution d'une décision du conseil général ou communal, ils doivent mentionner cette décision, laquelle est jointe à l'acte; les actes pris en vertu d'une délégation de pouvoirs doivent être donnés sous la signature du ou des membres de la municipalité ou de la personne au bénéfice de la délégation.

installation **Art. 83**
Le conseil général ou communal ainsi que la municipalité sont installés le plus tôt possible par le préfet, mais une fois seulement écoulé le délai de dix jours dès l'élection du syndic.

Actes de la municipalité **Art. 67**
Pour être réguliers en la forme, les actes de la municipalité doivent être donnés sous la signature du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la municipalité, et munis du sceau de cette autorité; s'ils sont pris en exécution d'une décision du conseil général ou communal, ils doivent mentionner cette décision, laquelle est jointe à l'acte.
(al. 2 : nouveau) La municipalité peut, par décision, déléguer des pouvoirs à un l'un de ses membres, à un cadre ou un employé communal. La délégation s'opère par une procuration expresse donnée sous la signature du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la municipalité, et munis du sceau de cette autorité.
(al. 3 : nouveau) La procuration peut être spéciale ou générale. Dans ce dernier cas, elle indique les limites et la durée du mandat.
(al. 4 : nouveau) Les actes pris en vertu d'une délégation de pouvoirs doivent être donnés sous la signature du ou des membres de la municipalité ou de la personne au bénéfice de la délégation.
(al. 5 : nouveau) Les décisions rendues sur la base d'une délégation sont susceptibles d'un recours administratif auprès de la municipalité. Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.

Actes du conseil général ou communal **Art. 71a (nouveau)**
Pour être réguliers en la forme, les actes du conseil général ou communal doivent être donnés sous la signature du président et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par le conseil, et munis du sceau de cette autorité; s'ils sont pris à la suite d'une décision ou d'une proposition de la municipalité, ils doivent mentionner cette décision ou cette proposition, laquelle est jointe à l'acte.

installation **Art. 83**
Après les élections sur le renouvellement intégral, le conseil général ou communal ainsi que la municipalité sont installés le plus tôt possible par le préfet, mais une fois seulement écoulé le délai de dix jours dès l'élection du syndic.

Art. 90

Les membres du conseil général, du conseil communal et de la municipalité absents, de même que ceux élus après le renouvellement intégral, sont assermentés devant le conseil général ou communal par le président de ce corps, qui en informe le préfet.

En cas d'urgence, ils peuvent prêter serment devant le bureau.

Le conseiller municipal ou le conseiller communal qui ne prête pas serment dans le délai imparti par le conseil est réputé démissionnaire.

Art. 93c

Le rapport de la municipalité sur la gestion, les comptes arrêtés au 31 décembre précédent, accompagnés cas échéant du rapport-attestation du réviseur, sont remis au conseil général ou communal au plus tard le 31 mai de chaque année et renvoyés à l'examen d'une commission.

Art. 93d

Le rapport écrit et les observations éventuelles de cette commission, les réponses de la municipalité et les documents visés à l'article 93c sont soit communiqués en copie à chaque conseiller dix jours au moins avant la délibération, soit tenus pendant dix jours à la disposition des membres du conseil.

Art. 90

Les membres du conseil général, du conseil communal et de la municipalité absents, de même que ceux élus après une élection complémentaire, sont assermentés devant le conseil général ou communal par le président de ce corps, qui en informe le préfet. Le président leur impartit un délai après l'échéance du délai de réclamation ou de recours prévu par la législation en matière d'exercice des droits politiques.

(al.2 : sans changement)

(al. 3 : sans changement).

Art. 93c

Le rapport de la municipalité sur la gestion, les comptes arrêtés au 31 décembre précédent, accompagnés cas échéant du rapport et du rapport-attestation du réviseur, sont remis au conseil général ou communal au plus tard le 31 mai de chaque année et renvoyés à l'examen de la commission de gestion.

Les documents visés à l'alinéa précédent peuvent être renvoyés à l'examen de la commission générale prévue par l'article 40c de la présente loi, lorsque le conseil général ou communal s'est doté d'une telle commission.

Art. 93d

Le rapport écrit et les observations éventuelles des commissions visées à l'article 93c de la présente loi, les réponses de la municipalité et les documents visés à l'article précité sont soit communiqués en copie à chaque conseiller dix jours au moins avant la délibération, soit tenus pendant dix jours à la disposition des membres du conseil.

Art. 93e

La municipalité est tenue de fournir à la commission de gestion tous les documents et renseignements nécessaires.

Art. 93e

La commission de gestion procède à un examen approfondi de la gestion et des comptes. Le règlement d'organisation du conseil peut confier l'examen des comptes et, cas échéant, du rapport et du rapport-attestation du réviseur à la commission des finances.

Dans le cadre de leur mandat d'examen de la gestion et des comptes, en plus du droit général à l'information prévu par l'article 40a de la présente loi, qui n'est limité que par le présent alinéa, les commissions de surveillance peuvent interroger directement les membres de tous dicastères ou services de la municipalité, mais en présence d'une délégation de cette autorité.

La municipalité est tenue de fournir aux commissions visées à l'article 93c de la présente loi tous les documents et renseignements nécessaires à l'exercice de leur mandat, dans les limites prévues à l'article 40a. Constituent notamment de tels documents ou renseignements :

- a. les comptes communaux, établis conformément aux règles fixées par le Conseil d'Etat selon l'article 93a;
- b. le rapport-attestation au sens de l'article 93c de la présente loi et le rapport de l'organe de révision ;
- c. toutes les pièces comptables de l'exercice écoulé ;
- d. toutes les pièces relatives à la gestion administrative de la municipalité ;
- e. les extraits de procès-verbaux et les décisions issues des procès-verbaux de la municipalité ;
- f. les procès-verbaux des commissions du conseil, à l'exception des commissions de surveillance ;
- g. tous les renseignements portant sur l'exercice écoulé.

Les restrictions prévues par l'article 40a de la présente loi ne sont pas opposables aux membres des commissions de surveillance dans le cadre de l'exercice de leur mandat de contrôle de la gestion et des comptes, sauf celles qui découlent d'un secret protégé par le droit supérieur.

En cas de divergences entre un membre d'une commission de surveillance et la municipalité quant à l'étendue du droit à l'information, l'article 40b, alinéa 3 de la présente loi est applicable.

Règlements communaux

Art. 94

Les communes sont tenues d'avoir un règlement de police et les règlements imposés par la législation cantonale. Elles peuvent avoir d'autres règlements, notamment sur le fonctionnement des autorités et de l'administration communale.

Les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le chef de département concerné. La décision d'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels.

Domicile

Art. 97

Les membres des conseils généraux, des conseils communaux et des municipalités doivent avoir et conserver leur domicile, aux termes du Code civil, dans la commune où ils exercent leurs fonctions.

S'ils perdent la qualité d'électeurs, ils sont réputés démissionnaires; la municipalité en informe immédiatement le bureau du conseil.

...

Contrôle interne

Art. 93i (nouveau)

Les communes, associations de communes, ententes intercommunales et autres regroupements de droit public mettent en œuvre un système de contrôle interne.

Le Département en charge des relations avec les communes édicte les prescriptions relatives au système de contrôle interne, qui comprend des mesures réglementaires, organisationnelles et techniques..

Règlements communaux

Art. 94

(al. 1 : sans changement)

Les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le chef de département concerné. La décision d'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels par les soins du service de l'Administration cantonale ayant conduit la procédure d'approbation.

Obligation de domicile

Art. 97

Les membres des conseils généraux, des conseils communaux et des municipalités doivent avoir et conserver leur domicile, aux termes du Code civil et de la législation en matière d'exercice des droits politiques, dans la commune où ils exercent leurs fonctions.

S'ils perdent la qualité d'électeurs, ils sont réputés démissionnaires; la municipalité en informe immédiatement le bureau du conseil. La démission est effective à compter du jour où l'intéressé est radié du registre des électeurs.

(al. 3 : sans changement).

Interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages

Art. 100a (nouveau)

Les membres du conseil général ou communal, de la municipalité et de l'administration communale ne doivent ni accepter, ni solliciter, ni se faire promettre des libéralités ou d'autres avantages directement ou indirectement liés à l'exercice de leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers. Font exception les libéralités ou les avantages usuels et de faible valeur.

Contenu et approbation **Art 110**
L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite qui mentionne obligatoirement son but, son organisation, notamment les compétences et les responsabilités réciproques de l'administration du service commun et celles des administrations communales intéressées, le mode de répartition des frais, le statut des biens et les modalités de résiliation.
La convention doit être adoptée par le conseil général ou communal de chacune des communes intéressées. Elle ne peut pas être soustraite au référendum.
La convention n'a force exécutoire qu'après avoir été approuvée par le Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité.

Art. 110c

Toute modification de la convention doit être adoptée par l'ensemble des conseils généraux ou communaux des communes membres puis soumise à l'approbation du Conseil d'Etat.

Définition **Article 109a**
Par entente intercommunale, il faut entendre tout accord écrit entre deux ou plusieurs communes par lequel elles conviennent d'exercer en commun un service public.

Contenu et approbation **Art. 110**
L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite ou d'un règlement intercommunal.
L'entente intercommunale doit déterminer :

1. les communes parties ;
2. son but ;
3. la commune boursière ;
4. le ou les services exercés en commun ;
5. son organisation, notamment les compétences et les responsabilités réciproques de l'administration du service commun et celles des administrations communales intéressées ;
6. le mode de répartition des frais ;
7. le statut des biens ;
8. les modalités de résiliation.

La convention ou le règlement doit être adopté par le conseil général ou communal de chaque commune partie. En dérogation à l'article 35 de la présente loi, les communes concernées peuvent modifier, d'un commun accord, le texte de des statuts jusqu'au moment où les organes délibérants se prononcent sur son adoption.

La convention n'a de force exécutoire qu'après avoir été approuvée par le Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité. L'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels. La publication fait partir les délais légaux pour un éventuel dépôt d'une demande de référendum ou d'une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.

Art. 110c

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : *nouveau*) La dissolution de l'entente est régie par l'article 127 al. 1 de la présente loi.

Approbation

Art. 113

Les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, seront soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune.

Après que chaque commune aura adhéré aux statuts, ceux-ci seront soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifiera la légalité. Le Conseil d'Etat accorde ou refuse son approbation.

L'approbation du Conseil d'Etat donne existence légale à l'association et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public

Droit applicable

Art. 114

Pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec la présente loi, les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association.

Approbation

Art. 113

Les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, doivent être soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune. En dérogation à l'article 35 de la présente loi, les communes concernées peuvent modifier, d'un commun accord, le texte de des statuts jusqu'au moment où les organes délibérants se prononcent sur son adoption. L'article 126 al. 2 de la présente loi est réservée.

Après que chaque commune a adopté les statuts, ceux-ci sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité. Le Conseil d'Etat accorde ou refuse son approbation. L'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels. La publication fait partir les délais légaux pour un éventuel dépôt d'une demande de référendum ou d'une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.

(al. 3 : sans changement).

Droit applicable

Art. 114

Les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association, à la fédération de communes, à l'agglomération, au groupement régional et à toute autre forme de collaboration intercommunale prévue par la présente loi ou les lois spéciales, pour autant que ces dispositions ne soient pas en contradiction avec les lois précitées

Statuts**Art. 115**

Les statuts doivent déterminer :

1. Les communes membres de l'association ;
2. Le nom de l'association, le but ou les buts poursuivis ;
3. Le lieu où l'association a son siège ;
4. La tâche ou les tâches principales assumées par l'ensemble des communes membres ;
5. La tâche ou les tâches optionnelles et l'énumération des communes qui y participent ;
6. La représentation des communes au conseil intercommunal et l'autorité de nomination des délégués et cas échéant de leurs suppléants (conseil général ou communal et/ou municipalité) ;
7. Les règles relatives à la convocation des délégués ;
8. La composition du comité de direction et la qualité de ses membres ;
9. Les compétences respectives du conseil intercommunal et du comité de direction ;
10. La proportion dans laquelle les communes associées participent à la constitution du capital de dotation et au bénéfice ou déficit éventuel de l'association ;
11. Les ressources de l'association ;
12. Le mode de répartition des charges financières entre les communes membres, selon qu'il s'agit de tâches principales ou de tâches optionnelles ;
13. La possibilité pour l'association d'emprunter, le plafond des emprunts d'investissements devant toutefois être précisé ;
14. La possibilité pour l'association d'offrir des prestations à d'autres associations, fédérations, agglomérations ou à d'autres communes par contrat de droit administratif ;
15. Les conditions à observer pour l'admission de nouvelles communes et pour le retrait d'une commune, y compris les droits et obligations de la commune sortante ;
16. Les règles concernant la dissolution de l'association, le sort des biens et celui de ses dettes.

Statuts**Art. 115**

- (ch. 1 : sans changement) ;
- (ch. 2 : sans changement) ;
- (ch. 3 : sans changement) ;
- (ch. 4 : sans changement) ;
- (ch. 5 : sans changement) ;
- (ch. 6 : sans changement) ;
- (ch. 7 : sans changement) ;
- (ch. 8 : sans changement) ;
- (ch. 9 : sans changement) ;
- (ch. 10 : sans changement) ;
- (ch. 11 : sans changement) ;
- (ch. 12 : sans changement) ;
13. la possibilité pour l'association d'emprunter, le montant du plafond d'endettement au sens de l'article 143 devant toutefois être précisé ;
- (ch. 14 : sans changement) ;
- (ch. 15 : sans changement) ;
- (ch. 16 : sans changement).

Organes

Art. 116

Les organes de l'association sont :

- a. le conseil intercommunal ;
- b. le comité de direction ;
- c. la commission de gestion.

Les membres de ces organes doivent être des électeurs des communes membres de l'association.

Organes

Art. 116

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : sans changement)

(al. 3 : nouveau) Les membres des organes de l'association sont installés avant le 30 septembre suivant les élections générales. Ils entrent en fonction le lendemain de leur assermentation. Pour le surplus, les articles 89 à 93 de la présente loi sont applicables.

**Modification
des statuts**

Art. 126

Les statuts peuvent être modifiés par décision du conseil intercommunal.

Cependant, la modification des buts principaux ou des tâches principales de l'association, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du plafond des emprunts d'investissements nécessitent l'approbation du conseil général ou communal de chacune des communes membres de l'association, à moins que les statuts ne prévoient une majorité simple ou qualifiée. L'adjonction, la modification ou la suppression de cette majorité est soumise au présent alinéa.

Toute modification des statuts doit être soumise à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité.

Sauf dans les cas prévus à l'alinéa 2, les modifications des statuts doivent être communiquées dans les dix jours aux municipalités des communes associées. Dans un délai de vingt jours à compter de cette communication, chaque municipalité peut adresser au Conseil d'Etat des observations au sujet de ces modifications.

**Intérêt
régional
prépondérant**

Art. 126a

Lorsqu'un intérêt régional prépondérant le justifie, le Conseil d'Etat peut obliger une ou des communes à s'associer ou à adhérer à une association.

Pour le même motif, il peut obliger une association à recevoir d'autres communes.

A défaut d'entente sur les conditions d'adhésion, le Conseil d'Etat décide.

Dans tous les cas, il entend les intéressés et prend l'avis du préfet.

**Modification
des statuts**

Art. 126

(al. 1 : sans changement)

Cependant, la modification des buts principaux ou des tâches principales de l'association, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du plafond des emprunts d'investissements nécessitent l'approbation du conseil général ou communal de chacune des communes membres de l'association, à moins que les statuts ne prévoient une majorité simple ou qualifiée du conseil intercommunal ou de l'ensemble des conseils des communes membres de l'association. L'adjonction, la modification ou la suppression de cette majorité est soumise au présent alinéa.

(al. 3 : sans changement)

(al. 4 : sans changement).

**Intérêt
régional
prépondérant**

Art. 126a

Lorsqu'un intérêt régional prépondérant le justifie :

- a. le Conseil d'Etat peut obliger une ou des communes à s'associer ou à adhérer à une association ;
- b. le Conseil d'Etat ou tout autre corporation de droit public de rang cantonal ou fédéral peut adhérer à une telle association. En ce cas, l'adhésion fait l'objet d'une décision de l'autorité concernée.

(al. 3 : sans changement)

(al. 4 : sans changement.

Dissolution Art. 127

L'association est dissoute par la volonté de tous les conseils généraux ou communaux. Au cas où tous les conseils moins un prendraient la décision de renoncer à l'association, celle-ci serait également dissoute.

La liquidation s'opère par les soins des organes de l'association. Envers les tiers, les communes sont responsables solidairement des dettes de l'association.

A défaut d'accord, les droits des communes associées sur l'actif d'une association en liquidation, de même que leurs droits et obligations réciproques après extinction du passif, sont déterminés par des arbitres conformément à l'article 111.

L'alinéa 3 s'applique de même en cas de litige sur les droits et obligations d'une commune qui se retire d'une association.

Dissolution Art. 127

L'association est dissoute par la volonté de tous les conseils généraux ou communaux. Au cas où tous les conseils moins un prendraient la décision de renoncer à l'association, celle-ci serait également dissoute. La décision de dissolution est communiquée au Conseil d'Etat.

(al. 2 : sans changement)

(al. 3 : sans changement)

(al. 4 : sans changement)

Chapitre XIquinquies Groupement régional (nouveau)

Principe Art. 128l

Lorsqu'un intérêt régional prépondérant le justifie, les communes, le canton ou tout autre corporation de droit public de rang cantonal ou fédéral peuvent collaborer sous la forme d'un groupement régional pour accomplir ensemble des tâches de compétence régionale, en particulier des tâches liées au développement territorial ou aux transports.

Droit applicable Art. 128m

Les dispositions relatives aux associations de communes s'appliquent par analogie aux groupements régionaux, sous réserve des dispositions ci-après.

Organes**Art. 128n**

Les organes du groupement régional sont :

- a. le conseil de groupement, qui est l'autorité délibérante ;
- b. le comité de groupement, qui est l'autorité exécutive ;
- c. la commission de gestion.

Le conseil de groupement régional est composé de délégués des communes membres, du canton et des autres corporations de droit public membres du groupement. Les représentants des communes sont élus par le conseil général ou communal de la commune qu'ils représentent. Ils doivent être membres de cette autorité ou conseillers municipaux. Les représentants du canton sont nommés conformément aux dispositions de la loi du 17 mai 2005 sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales. Les représentants des autres corporations de droit public sont désignés conformément aux dispositions qui leur sont applicables, notamment en matière de participation à des personnes morales.

Le comité de groupement régional est composé d'un nombre impair de membres qui ne peut être inférieur à trois. Il est élu par le conseil de groupement. Les membres du comité de groupement doivent être des représentants des communes, du canton et des autres corporations de droit public au sens de l'alinéa qui précède. Les communes, le canton et les autres corporations de droit public doivent être représentés équitablement.

Les membres de la commission de gestion doivent être membres du conseil de groupement.

Ressources**Art. 128o**

Le groupement régional n'a pas le droit de lever des impôts et de percevoir des taxes à titre de ressources propres. Son financement est assuré par des contributions des entités membres.

Le groupement régional peut facturer ses prestations aux tiers bénéficiaires du service qu'il exploite.

Art. 128p

Le Conseil d'Etat peut obliger une ou des communes à s'associer ou à adhérer à un groupement régional.

Révocation Art. 139b

En présence de motifs graves, le Conseil d'Etat soumet la question de la révocation d'un ou de plusieurs membres de la municipalité au corps électoral de la commune concernée. La loi sur l'exercice des droits politiques règle la procédure.

Révocation Art. 139b

En présence de motifs graves, le Conseil d'Etat soumet la question de la révocation d'un ou de plusieurs membres de la municipalité ou du conseil communal au corps électoral de la commune concernée. Lorsque de tels motifs concernent un ou plusieurs membres du conseil général, le Conseil d'Etat soumet la question de la révocation à ce corps. La loi sur l'exercice des droits politiques règle la procédure.

(al. 2 : nouveau) Constituent des motifs graves toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas la continuation du mandat pour lequel le ou les membres de la municipalité ou du conseil général ou communal ont été élus ou sont de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'impliquent leurs fonctions. Sont notamment considérés comme de tels motifs l'ouverture d'une procédure pénale, une incapacité durable, une absence prolongée, une perturbation notable et durable des relations entre le membre concerné et ses homologues qui est imputable audit membre ou une violation des dispositions de la présente loi en matière de conflit d'intérêt ou d'interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages.

(al. 3 : nouveau) Sur requête de la municipalité ou de la majorité des deux tiers du conseil général ou communal, le Conseil d'Etat, peut suspendre un ou plusieurs membres de la municipalité ou du conseil général ou communal en présence de motifs tels que prévus par les alinéas précédents. La durée la suspension ne peut excéder une année. Si la suspension dépasse les délais précités, le Conseil d'Etat procède comme indiqué à l'alinéa 1. Si, alors qu'elle respecte les délais précités, la suspension devait durer au-delà de la fin de la législature, la procédure devient sans objet.

(al. 4 : nouveau) Si plusieurs membres de la municipalité ou du conseil communal sont suspendus, les articles 139 et 139a de la présente loi et 82, 86 à 87 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques s'appliquent.

Art. 140c

Le Conseil d'Etat peut accorder une aide financière aux communes obérées, selon des critères qu'il fixe par voie d'arrêté, en tenant compte de la classification établie selon l'article 140a.

Recours**Art. 145**

Les décisions prises par un conseil communal ou général peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

Art. 146

D'office ou à la requête du préfet ou du département intéressé, le Conseil d'Etat peut annuler pour illégalité toute décision qu'une autorité communale a prise en vertu de ses attributions de droit public et qui ne peut être portée devant une autorité spéciale de recours.

Ce pouvoir doit s'exercer au plus tard dans les vingt jours dès la décision illégale.

Art. 149

Les décisions prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours conformément aux règles sur la juridiction et la procédure administratives.

Démissions Art. 139c (nouveau)

Les membres de la municipalité ou du conseil communal peuvent démissionner en cours de législature moyennant un préavis écrit donné au président du conseil général ou communal donné six mois à l'avance pour la fin d'un mois. Ce délai peut être raccourci en présence de justes motifs. Constituent de tels motifs, la maladie, l'incapacité ou des obligations familiales, professionnelles ou officielles, qui rendent incompatibles l'accomplissement de la charge ou en compliquant l'exercice dans une mesure notable et durable.

Les dispositions de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques réglant les cas de suppléances au conseil communal sont réservées.

Art. 140c

Le Conseil d'Etat peut accorder une aide financière aux communes obérées, selon des critères qu'il fixe par voie d'arrêté, en tenant compte de la classification établie en application de la législation et la réglementation en matière de péréquation intercommunales.

Recours**Art. 145**

Les décisions prises par le conseil communal ou général ou la municipalité, le préfet ou le département peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal.

Art. 146

Sous réserve de dispositions légales spéciales, le département peut, d'office ou sur requête du préfet ou d'un administré, annuler pour illégalité toute décision qu'une autorité communale a prise en vertu de ses attributions de droit public en application de la présente loi.

La requête doit être adressée au plus tard dans les trente jours dès la notification, la publication ou la reddition de la décision attaquée.

Art. 149

Sauf disposition contraire de la présente loi, les dispositions de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative sont applicables.

Art. 184

Le code rural du 22 novembre 1911 est complété comme il suit :

Art. 101bis.- Dans le cas où l'on est menacé d'un dommage, le syndic peut permettre les travaux de la campagne les dimanches et jours de fêtes religieuses.

Art. 185

La loi du 27 janvier 1920 sur les préfets est modifiée comme il suit :

Art. 18.- Les préfets ont le droit d'assister aux délibérations des conseils communaux et généraux, mais avec voix consultative seulement.

Art. 183ter (nouveau)

Le mandat des membres des organes des associations de communes installés avant le 30 septembre suivant les élections générales (art. 116 al. 3) de la législature 2011 à 2016 est prolongé jusqu'à la date précitée.

Art. 184 – Abrogé

Art. 185 – Abrogé

Art. 186

La loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) du 17 novembre 1948 est modifiée comme il suit :

Art. 55.- Dans les communes qui ont un conseil communal, l'élection des membres et des suppléants a lieu en deux séries. Les membres du conseil sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au second tour. En cas d'égalité des suffrages, le sort décide (art. 93).

- Les suppléants sont élus en un tour unique de scrutin à la majorité relative.
- Il est pourvu aux vacances conformément à la loi sur les communes.
- Les articles 62 et suivants règlent le dépôt des listes, les articles 76 à 81 le dépouillement du scrutin et l'attribution des sièges, et les articles 94 et suivants la proclamation des résultats.

Election tacite selon le système majoritaire

Art. 60.- Lors d'élections générales (deuxième tour de scrutin) et lors d'élections complémentaires (premier et deuxième tours de scrutin) ayant lieu selon le système majoritaire, si le nombre des candidats dont les noms ont été déposés est égal à celui des sièges à repourvoir, ces candidats sont proclamés élus tacitement.

- Lorsque le nombre des suppléants présentés aux élections générales ou complémentaires est égal ou inférieur au nombre de sièges à repourvoir, il n'y a pas lieu à élection.
- Le bureau de l'assemblée de commune pour les élections communales, le bureau de cercle pour les élections au Grand Conseil, et le Conseil d'Etat pour les autres élections les proclament élus. L'arrêté de convocation est rapporté par l'autorité qui l'a pris.
- Si le nombre des candidats de toutes les listes réunies est inférieur à celui des sièges à repourvoir, ces candidats sont proclamés élus tacitement. Les sièges restants font l'objet d'une élection complémentaire.
- Cette disposition ne s'applique pas aux élections des membres des municipalités des communes ayant un conseil général.

Art. 186 – Abrogé

Exceptions

Art. 116.- Ne sont pas susceptibles de référendum les décisions par lesquelles le conseil communal rejette un projet ou une proposition en maintenant l'état de chose existant et, en outre:

1) les nominations et les élections;

1 bis) la détermination du nombre des membres de la municipalité;

2) à 7) sans changements

Art. 2. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Texte actuel

Actes soumis Art. 3

La Cour contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit.

Peuvent faire l'objet d'un tel contrôle, s'ils remplissent ces conditions :

- a. les lois et les décrets du Grand Conseil;
- b. les règlements du Conseil d'Etat;
- c. les directives publiées d'un département ou d'un service.

Peuvent également faire l'objet d'un tel contrôle tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit, de même que le refus d'approbation de tels actes par le Canton, lorsque celle-ci est requise.

Projet

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat
décète

Article premier. – La loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle est modifiée comme il suit :

Actes soumis Art. 3

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : sans changement)

Peuvent également faire l'objet d'un tel contrôle :

- a. tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux ;
- b. tous autres textes adoptés par une autorité communale contenant des règles de droit, ;
- c. le refus d'approbation de tels actes par le Canton ou le refus d'une autorité communale de les soumettre à approbation, lorsque celle-ci est requise.

Texte actuel

Contre des
actes
communaux

Art. 10

A la qualité pour agir contre une règle de droit communal, toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé.

Ont également qualité pour former une requête :

- a. la municipalité;
- b. un dixième des membres du conseil communal, un cinquième des membres du conseil général, ou un groupe politique.

Seules la municipalité ou une fraction de l'autorité législative, telle que définie sous lettre b ci-dessus peuvent recourir contre le refus d'approbation cantonal d'un règlement communal.

Projet

Contre des
actes
communaux

Art. 10

A la qualité pour agir contre une règle de droit communal ou intercommunal, toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé.

Ont également qualité pour former une requête :

- a. la municipalité ;
- b. un dixième des membres du conseil communal, un cinquième des membres du conseil général, ou un groupe politique ;
- c. le conseil exécutif d'une association de communes, d'une fédération de communes ou d'une agglomération ;
- d. un dixième des membres du conseil intercommunal, ou un groupe politique ;
- e. le Canton de Vaud, par le Conseil d'Etat.

Seules la municipalité ou une fraction de l'autorité législative, telle que définie aux lettres b et d ci-dessus peuvent recourir contre le refus d'approbation cantonal d'un règlement communal. Seul le Conseil d'Etat peut recourir contre le refus d'une autorité communale de soumettre à approbation les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit pour lesquels l'approbation cantonale est requise.

Art. 2. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Texte actuel

Demande d'approbation des arrêtés communaux d'imposition **Art. 33**
Les arrêtés communaux d'imposition doivent être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, en trois exemplaires, avant le 30 septembre ; le Département de l'intérieur peut exceptionnellement prolonger ce délai sur demande motivée de la commune.
Avant de soumettre au conseil communal ou général un nouvel arrêté d'imposition, les municipalités peuvent demander au Département de l'intérieur un avis préalable sur la légalité de leur projet.
Cet avis ne lie pas le Conseil d'Etat.

Prononcé du Conseil d'Etat **Art. 34**
L'approbation d'un arrêté communal d'imposition par le Conseil d'Etat est définitive.
Si le Conseil d'Etat refuse son approbation, il fixe un délai à la commune pour présenter éventuellement un projet modifié ou pour décider de mettre le nouvel arrêté en vigueur sans les dispositions dont l'approbation a été refusée

Projet

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat
décrète

Article premier. – La Loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux est modifiée comme il suit :

Demande d'approbation des arrêtés communaux d'imposition **Art. 33**
Les arrêtés communaux d'imposition doivent être soumis à l'approbation du département en charge des relations avec les communes (ci-après : le département), en quatre exemplaires, avant le 30 octobre. D'office ou sur requête, le service en charge des relations avec les communes peut prolonger ce délai sur demande motivée de la commune.
Avant de soumettre au conseil communal ou général un nouvel arrêté d'imposition, les municipalités peuvent demander au département un avis préalable sur la légalité de leur projet.
Cet avis ne lie pas le département.

Prononcé du département **Art. 34**
L'approbation d'un arrêté communal d'imposition par le département n'est pas susceptible de recours.
Si le département refuse son approbation, il fixe un délai à la commune pour présenter éventuellement un projet modifié ou pour décider de mettre le nouvel arrêté en vigueur sans les dispositions dont l'approbation a été refusée.
(al. 3 : nouveau) Pour le surplus, les articles 94 de la loi du 28 février 1956 sur les communes, ainsi que les articles 3 et 10 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle sont applicables.

Texte actuel

**Prorogation
de l'ancien
arrêté**

Art. 35

Lorsque la demande d'approbation a été présentée après le 30 septembre ou après le délai fixé par le Département de l'intérieur en application de l'article 33 alinéa 1 ou encore lorsque le délai prévu à l'article 34 alinéa 2 n'a pas été utilisé, l'ancien arrêté d'imposition est prorogé de plein droit pour une année.

**Recours au
Tribunal
cantonal**

Art. 47a

Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie au recours contre les décisions de la commission communale de recours. Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative est applicable.

Projet

**Prorogation
de l'ancien
arrêté**

Art. 35

Lorsque la demande d'approbation a été présentée après le 30 octobre ou après le délai fixé par le service en application de l'article 33 alinéa 1 ou encore lorsque le délai prévu à l'article 34 alinéa 2 n'a pas été utilisé, l'ancien arrêté d'imposition est prorogé de plein droit pour une année.

(al. 2 : nouveau) Le dépôt d'une demande de référendum ou de requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal contre un arrêté communal d'imposition suspend son entrée en vigueur jusqu'à la décision du corps électoral ou de l'autorité judiciaire précitée. Lorsque ces procédures aboutissent au rejet ou à l'invalidation de cet arrêté, l'ancien arrêté est prorogé de plein droit pour une année.

Actes soumis

Art. 47a

Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie au recours contre les décisions de la commission communale de recours. La municipalité a la qualité pour recourir contre les décisions de la commission communale de recours. Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative est applicable.