

La récusation au sein des conseils communaux et généraux

Le service juridique de l'UCV reçoit de nombreuses questions sur le thème de la récusation. C'est l'occasion pour les juristes Isabelle del Rizzo et Sarah Laurent d'apporter leurs éclairages sur ce sujet pouvant soulever de nombreuses incertitudes au sein des conseils.



Isabelle del Rizzo
Sarah Laurent
Juristes à l'UCV

La loi est claire: lorsqu'un conseiller général ou communal a un intérêt personnel ou matériel dans l'affaire à traiter lors du conseil, il doit se récuser spontanément. La tenue d'un registre des intérêts permet aux conseillers de siéger en toute transparence et intégrité. Cette possibilité demeure peu utilisée à ce jour.

Clair avez-vous dit? L'article 40j de la Loi vaudoise sur les communes (LC) ne l'est pas forcément, à en croire les échos qui nous reviennent des préfectures et des autorités communales, d'autant plus que chaque cas est différent et la jurisprudence quasi inexistante sur la question.

Un petit tour d'horizon de cette thématique ne nous a pas paru superflu. C'est parti!

Qu'entend-on par *intérêt personnel et matériel*?

Par intérêt personnel, il faut comprendre un intérêt qui tient à la personne même du conseiller ou en rapport avec ses relations de famille et autres relations personnelles. Les intérêts matériels, quant à eux, se réfèrent aux éléments patrimoniaux ou pécuniaires du conseiller¹.

A titre d'exemple, un conseiller actionnaire et membre du conseil d'administration d'une société immobilière dont la commune possède des parts doit se récuser dans le cadre d'un préavis municipal portant sur la vente d'actions de cette société. On peut encore mentionner le cas d'un conseiller directeur d'un établissement financier auprès

duquel la commune doit contracter un emprunt par le biais d'un préavis qu'elle soumet au conseil².

La seule existence d'un intérêt personnel ou matériel est-elle suffisante pour justifier la récusation du conseiller?

Non, pas forcément. Une éventuelle récusation ne se pose que lorsque *l'intérêt en question du conseiller est de nature à générer en lui une opinion préconçue, un conflit d'intérêt ou à créer auprès des administrés une certaine méfiance*. Cela découle du principe d'impartialité que l'ensemble des conseillers doivent respecter lorsqu'une décision est prise³.

Le lien entre ses propres intérêts et l'objet soumis au conseil doit être particulièrement évident et direct afin que les motifs de récusation ne soient pas trop sévères⁴. La notion de récusation doit donc être interprétée de manière restrictive. Elle doit être l'exception, la règle étant la liberté d'intervention de chaque conseiller, et surtout elle ne doit pas être utilisée comme arme politique.

Le lien sera direct et évident s'agissant d'un président de tennis-club en faveur duquel le conseil communal doit décider d'autoriser la municipalité à cautionner la construction de nouvelles infrastructures. Ce sera également le cas d'un conseiller vendeur de sa parcelle et qui a par conséquent un intérêt à ce que le prix de vente soit le plus élevé possible, ce qui est contraire à l'intérêt de la commune d'acquérir ce terrain au prix le plus intéressant possible. Le lien est également évident s'agissant de prendre une décision de prêt afin de soutenir une société de remontées mécaniques dont le conseiller est actionnaire.

En revanche, prenons le cas d'un conseiller, employé au Centre patronal

Art. 40 LC – Récusation

1. 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.
2. 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 de la présente loi ne sont pas applicables.
3. Il est fait mention de la récusation au procès-verbal et sur l'extrait de décision.
4. Le règlement du conseil peut instituer un registre des intérêts.

vaudois auprès duquel de nombreuses entreprises sont affiliées. Doit-il pour autant, à chaque fois qu'un objet ayant trait à l'économie vaudoise, craindre une demande de récusation à son encontre au nom d'un intérêt personnel ou matériel? La réponse est négative: le salaire de ce conseiller ne dépend pas de la volonté de la commune de traiter avec telle ou telle entreprise affiliée au Centre patronal. Si l'on devait lui reconnaître un intérêt personnel dans cette affaire, il faudrait en faire de même avec toutes les personnes possédant une action UBS ou BCV ou avec tous les employés de ces banques. Ils auraient tous un intérêt matériel dans l'objet à traiter, mais il ne serait ni direct ni particulièrement visé par le législateur.

Qui peut demander la récusation ?

Lorsque le conseiller ne se récusé pas spontanément, un autre membre du conseil communal ou le bureau peut demander sa récusation. Il revient alors au conseil de statuer sur la question de la récusation à la majorité des membres restants, la personne récusée ne participant pas au scrutin.

Quelles sont les conséquences de la récusation ?

Si un conseiller est récusé, celui-ci ne participe ni aux séances de commission, ni à la discussion, ni au vote final sur l'objet traité. Il est fait mention de la récusation dans le procès-verbal et dans l'extrait de la décision du conseil.

Quid si le conseiller ne s'est pas récusé ?

Il n'y a pas de sanction prévue par la loi en cas de non-respect des dispositions sur la récusation. Si sanction il doit y avoir, celle-ci sera plutôt politique et se matérialisera ultérieurement par une démission ou une non-réélection, même si ce cas de figure demeure extrêmement rare.

L'art. 145 al. 1 LC ouvre la voie du recours administratif au Conseil d'Etat contre la décision du conseil entachée d'un vice de procédure sur la récusation. Toutefois, la jurisprudence précise qu'il ne doit s'appliquer qu'à titre subsidiaire lorsqu'aucune autre voie de recours n'est ouverte contre l'acte litigieux⁵.

C'est la raison pour laquelle, par économie de procédure, lorsque le Tribunal cantonal est compétent pour statuer

sur un litige relevant de sa compétence, il est également saisi de l'ensemble des griefs, dont celui sur la récusation.

Autres exemples de récusation

- D'une manière générale, il est délicat que le conseiller communal se retrouve juge et partie à une procédure. Aussi il semble logique, lorsqu'il a formé opposition à un plan général d'affectation, que le conseiller ne puisse pas se prononcer sur la levée de sa propre opposition en séance de conseil⁶.
- Un conseiller dont l'étude d'avocats est mandatée par la commune dans le cadre d'un projet de construction doit se récusé à chaque fois que ce sujet sera porté à l'ordre du jour.
- L'épouse d'un notaire mandaté par la commune pour établir un acte notarié sur la vente d'un immeuble doit se récusé.
- Le conseiller locataire dans un bâtiment dont le conseil doit décider de la vente doit se récusé.

Quelques exemples de récusation non justifiée

- Les décisions concernant des textes à portée normative et générale tels que les règlements communaux, arrêtés d'imposition et plans d'affectation ne sont pas susceptibles de générer un cas de récusation dans la mesure où ces textes ne sont pas de nature à influencer des intérêts personnels.
- Un membre du conseil communal ne doit pas forcément se récusé en rai-

son de sa qualité de membre d'une association qui a formé opposition à un projet communal mis à l'enquête publique et qui doit faire l'objet d'un vote au conseil communal. Il s'agit dans ce cas de bien faire la différence entre un intérêt personnel qui entraînerait la récusation (par exemple si le conseiller est propriétaire d'une parcelle touchée par le projet) et un intérêt collectif qu'un conseiller membre d'une association se doit de porter publiquement (intérêt à conserver le patrimoine architectural de la commune par exemple), y compris devant le conseil, librement et sans devoir se récusé.

- Selon la jurisprudence, il ne paraît pas justifié que le seul fait d'occuper un emploi au sein d'une autorité communale soit de nature à représenter un intérêt personnel ou matériel pour le projet soumis au conseil et porté par le municipal sous l'autorité duquel le conseiller se trouve placé⁷. ■

D'autres questions juridiques ?
Mme del Rizzo et Mme Laurent répondent
aux membres de l'UCV au 021 557 81 38

1. David Equey, La réforme de la loi vaudoise sur les communes, RDAF 2013 I 237
2. Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur les communes (EMPL), mai 2011, page 19
3. AC.2016.0045, consid. 3 b) aa)
4. EML, mai 2011, page 19
5. AC.2016.0045, consid. 2 c)
6. EML, mai 2011, page 19
7. AC.2016.0045, consid. 3 bb)

COHERSENS

Une large expérience en administrations communales et en ressources humaines

Une formation personnelle spécifique et continue, un professionnalisme reconnu

Au service des municipalités, cadres ou collaborateurs des administrations

Coaching professionnel, coaching de vie, conseil et formations en relations humaines

COHERSENS SINNER

www.cohersens.ch - info@cohersens.ch - 021 634 28 48