

# ASPECTS JURIDIQUES DE L'INSTITUTION COMMUNALE VAUDOISE

par

David Equey

Docteur en droit

Titulaire du brevet d'avocat

CAS/DEA droit, HEC et IPSC Nouvelles technologies,  
CAS/DEA Académie suisse de la magistrature

Chef du service juridique de la Fédération vaudoise des  
entrepreneurs (FVE)

Conseiller communal

Chargé d'enseignement

David EQUÉY

Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

# **LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LE CONSEIL COMMUNAL OU GENERAL ET LA MUNICIPALITE**

Conférence UCV 01.03.18

David EQUÉY

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

# Plan de l'exposé

1. Fondements
2. Passé
3. Présent
4. Futur
5. Conclusion
6. Foire aux questions

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 1. Fondements

#### 1.1 Points de repères

- Pour comprendre le fonctionnement de l'institution communale et l'organisation de ses autorités, il faut faire un peu d'histoire, pas mal de droit et avoir beaucoup du bon sens
- La commune est une collectivité publique dotée de la personnalité juridique, exerçant des prérogatives de puissance publique sur un territoire et une population déterminés. Son autonomie est protégée par la constitution. Elle agit au travers de ses organes, est soumise à la haute surveillance du canton et n'est pas un Etat. Elle ne fonctionne donc pas comme tel.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 1. Fondements

#### 1.1 Points de repères

- La répartition des compétences entre autorités d'une même collectivité publique est une application du principe de la séparation des pouvoirs, ancré en l'art. 89 de la Constitution cantonale.
- Dans le Canton de Vaud, les autorités communales disposent chacune de compétences propres qui ne varient pas **quelque soit la taille de la commune ou l'organisation, bipartite (avec conseil général) ou tripartite (avec conseil communal élu).**

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 1. Fondements

#### 1.1 Points de repères

- Cette organisation repose essentiellement sur des motifs historiques, pratiques et juridiques.
- Le Canton de Vaud ne fait pas exception aux principes que l'on retrouve dans tous les autres cantons, à l'exception de Genève et Bâle-Ville.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 1. Fondements

#### 1.2 Base légales

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

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 2. Passé

#### 2.1 Ancien régime (Moyen-âge – 1798)

- Sous l'Ancien régime et, surtout dès la conquête bernoise, la commune n'était dotée que d'un **seul pouvoir** qui cumulait de multiples fonctions (législatives et exécutives) et qui était composé des bourgeois, c'est-à-dire des citoyens qui étaient propriétaires terriens ou qui versaient le cens (impôt).
- Cette assemblée fut rapidement constituée par une oligarchie et régna sans partage dans les limites toutefois des compétences octroyées par LL.EE



## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 2. Passé

#### 2.2 République helvétique (1798-1803)

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

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 2. Passé

#### 2.3 Acte de médiation (1803-1814)

- Pendant cette période, la commune fut dotée d'un seul pouvoir:
  - la **Municipalité**: élue par les citoyens actifs, elle était composée d'un syndic et des deux adjoints et d'un conseil municipal. Elle disposait de pouvoirs à peu près illimités en n'étant soumise qu'au seul contrôle cantonal.
  - la Régie disparut par le fait que la loi d'organisation des communes prescrivait la liquidation des biens bourgeoisiaux pour subvenir aux ressources de la commune politique et financer l'exercice de ses tâches.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 2. Passé

#### 2.4 De la Restauration à 1956

- Dès **1814**: **deux** autorités communales:
  - **Municipalité**: organe prépondérant ayant les pouvoirs communaux les plus importants;
  - **Conseil général ou communal**: simple modérateur de la municipalité: examinait les comptes et la gestion et était présidé par le **Syndic**.
- Dès **1832** et **1845**, le Syndic respectivement les membres de la Municipalité ne sont plus éligibles à la présidence de l'organe délibérant

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 2. Passé

#### 2.4 De la Restauration à 1956

- Dès **1876**:
  - **Municipalité**: organe prépondérant disposant d'une compétence générale;
  - Conseil **général** ou **communal**: reçoit des attributions spécifiques et exhaustives (règlements, police des constructions, délivrance d'autorisations et, dès **1885**: fixation du nombre des municipaux et de leurs indemnités) et ses membres disposaient du droit d'initiative. Il élisait les membres de la Municipalité.
- Deux textes distincts régissaient l'organisation communale: une loi sur les compétences des autorités communales et une loi sur l'organisation.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 2. Passé

#### 2.5 De 1956 à 2013

- La loi du 28 février 1956 « fusionne » les lois de 1876 et 1885 et:
  - Renforce la position de la municipalité, car lui donne spécifiquement de nouvelles attributions, telles l'acceptation des legs et des donations (art. 4 ch. 11 LC), des servitudes (art. 44 ch. 1 LC) et une compétence délégataire pour certaines attributions du conseil en matière d'acquisition et d'aliénation d'immeubles (art. 4 al. 1 ch.6 LC), d'émission d'emprunts (art. 4 al. 1 ch. 7 LC), de procès (art. 4 al. 1 ch. 8 LC) et de règlements (art. 4 al. 1 ch. 13 LC).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 2. Passé

#### 2.5 De 1956 à 2013

- La loi du 28 février 1956:
  - Maintient la prépondérance de la municipalité dans l'organisation communale;
  - Confirme le système de répartition des attributions entre la municipalité (compétence générale) et le conseil (compétence spécifiques exhaustivement mentionnées dans la loi).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 2. Passé

#### 2.5 De 1956 à 2013

- La Constitution du 14 avril 2003 et la réforme de 2005 de la loi sur les communes maintiennent, à peu de choses près, le statu quo en ce qui concerne la répartition des compétences entre autorités communales.
- L'art. 150 Cst-VD ancre dans la constitution le principe de répartition des tâches entre ces autorités: « (La Municipalité) a toutes les compétences communales, à l'exception de celles attribuées par la Constitution ou la loi à l'autorité délibérante ».

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.1 La modification de la loi sur les communes

- Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013, elle prévoit de nouvelles règles en matière d'organisation et de compétences:
  - Le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale pour l'acceptation de legs et de donations pour toute la durée de la législature (art. 4 al. 1 ch. 11 LC).
  - Les délégations de compétences sont accordées pour la durée de la législature et jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales (art. 4 al. 2 LC).



## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.2 Les compétences communales en général

- encouragement et soutien de la vie culturelle et de la création artistique (art. 53 al. 1 Cst-VD)
- favorisation de la pratique du sport (art. 54 Cst-VD)
- aménagement du territoire (art. 55 Cst-VD)
- incitation à l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles (art. 56 al. 1 Cst-VD)
- sauvegarde et surveillance de l'environnement naturel (art. 52 al. 2 Cst-VD)
- approvisionnement en eau et en énergie (art. 56 al. 2 Cst-VD)
- favorisation de l'utilisation et du développement des énergies renouvelables (art. 56 al. 3 Cst-VD)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.2 Les compétences communales en général

- protection sociale (art. 60 Cst-VD)
- intégration des personnes handicapées (art. 61 Cst-VD)
- favorisation des activités culturelles, sportives et récréatives (art. 62 Cst-VD)
- accueil préscolaire et parascolaire des enfants (art. 63 al. 2 Cst-VD)
- sauvegarde de la santé et de la population (art. 65 al. 2 Cst-VD)
- logement (art. 67 al. 1 Cst-VD), en particulier aide au logement (art. 67 al. 2 Cst-VD) et à l'accès à la propriété (art. 67 al. 3 Cst-VD)
- intégration des étrangers (art. 68 al. 2 Cst-VD)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.2 Les compétences communales en général

- facilitation de la naturalisation des étrangers (art. 69 al. 1 Cst-VD)
- soutien à la vie associative et au bénévolat (art. 70 al. 2 Cst-VD)
- collaboration à l'aide humanitaire, à la coopération au développement et à la promotion d'un commerce équitable (art. 71 al. 1 Cst-VD)
- engagement pour le respect des droits de la personne humaine et pour une politique de paix (art. 71 al. 2 Cst-VD).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.2 Les compétences communales en général

- Conformément à l'art. 39 al. 2 Cst-VD, l'art. 2 LC complète le dispositif constitutionnel en introduisant une liste exemplative de compétences **propres**, mais ne contenant aucune disposition sur les compétences **déléguées**. Ces attributions sont les suivantes :
  - organisation de l'administration communale
  - administration des biens de la commune et des fonds à destination spéciale
  - administration du domaine public, le service de la voirie et, dans les limites de la loi spéciale, la police de la circulation

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.2 Les compétences communales en général

- mesures propres à assurer l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la salubrité publique
- lutte contre le feu
- tâches assumées par la commune à ses frais exclusifs, par exemple, les services industriels
- octroi de la bourgeoisie
- fixation des contributions et taxes communales.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- Elles sont très nombreuses et figurent dans beaucoup de lois et règlements (voir la liste dans David Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 I hors-série, pp. 13-33).
- Il serait donc fastidieux de toutes les énumérer et elle seront présentées de façon schématique.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- La Municipalité dispose de **compétences propres** et de **compétences déléguées**.
- Les **compétences propres** sont les attributions qui lui sont données directement par une loi ou un règlement. Exemples:
  - **Traitement des réclamations** relatives à la perte de ou l'acquisition de la qualité de membre du Conseil général (art. 7 LC)
  - **Droits de proposition** (indemnités du syndic et de la municipalité et droit d'initiative / préavis, art. 16, 29 et 35 LC)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- **Administration des services publics**, y compris celle des services industriels (art. 42 ch. 1 LC)
- **Administration des biens communaux**, administration du domaine public et des biens affectés aux services publics (art. 42 ch. 2 et 44 LC)
- **Nomination des collaborateurs et employés de la commune**, fixation de leur traitement et exercice du pouvoir disciplinaire (art. 42 ch. 3 LC)
- **Tâches** qui lui sont directement attribuées par la législation cantonale (art. 42 ch. 4 LC)



## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- **Police:** sécurité, ordre et repos publics, service du feu, salubrité, inhumations et cimetières, mœurs, exercice des activités économiques, recensement et contrôle des habitants, étrangers, délivrance des actes d'origine, tenue du rôle des électeurs, constructions et surveillance des chantiers, police rurale, mesures en cas de sinistres causés par des forces naturelles, délivrance de déclarations, attestations et permis (art. 43 LC)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- **Administration des biens communaux** (art. 44 LC): administration du domaine public et privé (ch. 1), placements de capitaux auprès de certaines institutions telles la Caisse d'épargne cantonale vaudoise et la Banque cantonale vaudoise (ch. 2) et aux dépenses relatives à l'administration de la commune, à la gestion du domaine public et privé et à celle des biens affectés aux services publics dans le cadre du budget et des autres autorisations données par le conseil (ch. 3);
- **Compétences pénales:** répression par des amendes des infractions aux règlements communaux et des autres contraventions que la loi place dans sa compétence (par exemple: circulation routière).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- Les **compétences déléguées** sont les attributions d'un autre organe, dans ce contexte le Conseil général ou communal, que ce dernier transfère par acte formel à la Municipalité. Exemples:
  - autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières, en fixant une limite (art. 4 al. 1 ch. 6 LC)
  - autorisation générale de statuer sur la constitution de sociétés commerciales, d'association et de fondations, ainsi que sur l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales, en fixant une limite (art. 4 al. 1 ch. 6bis LC lu en relation avec l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC, applicable par analogie)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- possibilité de déterminer le choix du moment et des modalités concernant les emprunts dont le conseil doit cependant autoriser le principe (art. 4 al. 1 ch. 7 LC)
- autorisation générale de plaider (art. 4 al. 1 ch. 8 LC)
- autorisation générale d'acceptation de legs et de donations, dans la mesure où ils sont affectés de conditions ou de charges, et de successions (art. 4 al. 1 ch. 11 LC)
- règlements délégués par règlements du conseil (art. 4 al. 1 ch. 13 LC)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- Les délégations de compétences prévues aux chiffres 6, 6bis et 8 (de l'art. 4 al. 1 LC) 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.
- les délégations ne sont valables que si le conseil a adopté un **acte formel** (décision ou règlement). Elles ne se **présument pas**.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- Les délégations de compétences sont limitées:
  - Au **plan temporel**: durée de la législature ou de la validité du règlement (art. 4 al. 2 LC)
  - Au **plan légal**: la délégation à la Municipalité doit respecter le principe de la séparation des pouvoirs et le Conseil ne peut se dessaisir de l'une de ses attributions, d'une part, sans délégation formelle et, d'autre part, dans un domaine où la loi ne permet aucune délégation (Décision du Conseil d'Etat du 9 juin 1989 = RDAF 1989, p. 380, spéc. consid. III, p. 382).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.3 Les compétences de la Municipalité

- La Municipalité **ne peut déléguer aucune de ses compétences au** Conseil général ou communal, faute pour la loi de prévoir une telle possibilité.
- **Conclusion:** la Municipalité jouit d'une compétence générale et résiduelle (voir l'art. 150 Cst-VD).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la Constitution (art. 146 Cst-VD)

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



## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la loi

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

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la loi

- constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales, le conseil pouvant accorder pour de telles acquisitions à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie, une telle autorisation générale étant exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a (art. 4 al. 1 ch. 6bis LC)
- autorisation d'emprunter, sous réserve de l'octroi à la municipalité d'une autorisation générale de statuer selon une limite fixée par le Conseil (art. 4 al. 1 ch. 7 LC)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la loi

- autorisation de plaider (art. 4 al. 1 ch. 8 LC)
- statut des fonctionnaires communaux et base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC)
- placements (achats, ventes, emplois) de valeurs mobilières qui ne sont pas de la compétence de la municipalité en vertu de l'article 44 ch. 2 (art. 4 al.1 ch. 10 LC)
- acceptation de legs et de donations, dans la mesure où ils sont affectés de conditions ou de charges, et de successions. Pour de telles acceptations, le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie (art. 4 al. 1 ch. 11 LC)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la loi

- reconstructions d'immeubles, constructions nouvelles et démolitions de bâtiments (art. 4 al. 1 ch. 12 LC)
- adoption de règlements, sous réserve de ceux laissés par le Conseil dans la compétence de la Municipalité (art. 4 al. 1 ch. 13 LC)
- fixation des indemnités du syndic et des membres de la Municipalité, des membres du conseil, du président et du secrétaire du conseil et, le cas échéant, de l'huissier (art. 16 al. 1-2 et 29 al. 1-2 LC)
- édicition de son règlement d'organisation et nomination de commissions (art. 40a LC)
- fixation du nombre de conseillers et conseillères communaux et municipaux (art. 17 al. 3 et 47 al. 2 LC)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la loi

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

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la loi

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

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la loi

- constitution des associations à créer pour les parcs d'importance nationale, adoption de la charte et du programme de gestion et les préavis sur le budget et les comptes de l'association (art. 6 de la loi du 17 décembre 2008 d'application sur les parcs d'importance nationale ; LVOParcs ; RSV 451.15)
- autoriser la révision des estimations fiscales de biens immobiliers (art. 22 al. 2 de la loi du 18 novembre 1935 sur l'estimation fiscale des immeubles ; LEFI ; RSV 642.21)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la loi

- adoption de règlements sur la perception de taxes de séjour communales ou de taxes spéciales (art. 3bis, 4 et 4b de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux ; LICom ; RSV 650.11)
- adoption de l'arrêté d'imposition (art. 33 al. 2 LICom)
- adoption des plans directeurs régionaux et communaux ainsi que des plans directeurs localisés (art. 29a al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions; LATC; RSV 700.11)
- adoption des plans d'affectation communaux et des réponses motivées aux oppositions (art. 58 al. 3 LATC)



## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.4 Les compétences du Conseil selon la loi

- approbation des concessions de distribution de l'eau à un particulier sur le territoire communal (art. 6 al. 1 de la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau ; LDE ; RSV 721.31).
- adoption des plans d'affectation, des changements d'affectation et des désaffectations en matière de routes communales (art. 9, 13 et 17 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes; LRou; RSV 725.01).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- De par la constitution et la loi, le Conseil communal ou général dispose d'un **pouvoir de contrôle** sur les activités de la Municipalité, même si le **Canton** exerce la **haute surveillance**.
- La réforme de la LC entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013 précise les contours et les modalités de ce contrôle.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- **1<sup>er</sup> niveau de contrôle:** le droit à l'information (art. 40c LC): « Tout membre du conseil général ou communal peut avoir accès à l'information nécessaire à l'exercice de son mandat » (al. 1). Ne sont pas communiqués (al. 2):
  - les documents internes sur lesquels la municipalité s'est directement fondée pour prendre une décision
  - les informations qui relèvent de la sécurité de la commune
  - 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

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- 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 conciliation entre le conseiller et la municipalité. En cas d'échec de la conciliation, le préfet statue. Le recours prévu à l'art. 145 est réservé (al. 3).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du conseil

- **2<sup>ème</sup> niveau de contrôle**: les commissions (commissions instituées par la **loi**, commissions de **surveillance**, commissions **ad hoc**, commissions **thématiques**, art. 40e LC): les commissions ad hoc, c'est-à-dire nommées de cas en cas et chargées d'examiner les propositions de la municipalité (art. 40f al. 3 let. b LC) et les commissions thématiques, c'est-à-dire nommées pour la législature pour des domaines spécifiques, qui peuvent également examiner les projets municipaux dans lesdits domaines.
- Une commission est une émanation d'une autorité constituée dotée de certaines compétences déléguées par une réglementation ad hoc

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- **2<sup>ème</sup> niveau de contrôle**: les commissions ad hoc, c'est-à-dire nommées de cas en cas et chargées d'examiner les propositions de la municipalité (art. 40f al. 3 let. b LC) et les commissions thématiques, c'est-à-dire nommées pour la législature pour des domaines spécifiques, qui peuvent également examiner les projets municipaux dans lesdits domaines. Il s'agit d'un contrôle qui se fait en amont, en légalité et en opportunité. Les commissions ont un pouvoir de proposition, notamment par l'utilisation des art. 30 ss LC.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- Exemples de **commissions thématiques**:
  - commissions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire ou des constructions, de traitement des pétitions, d'intégration des étrangers, de transports ou des affaires intercommunales ou régionales, etc.
- Elles peuvent être instituées par le règlement du conseil. Ce dernier ne peut pas créer d'autres commissions que celles prévues par la loi, par exemple une « commission d'enquête parlementaire » (TC VD CCST.2008.0003 du 8 octobre 2008).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- Dans le **2<sup>ème</sup> niveau de contrôle**, les commissaires ont le droit à l'information dont ils ont besoin pour effectuer leur mandat. Ce droit a la même étendue que celui des conseillers (art. 40h al. 1 LC -> renvoi à l'art. 40c LC), mais les commissaires peuvent en plus recevoir ou consulter des intervenants extérieurs pour l'objet traité, y compris des membres de l'administration communale, après audition de la Municipalité si celle-ci en fait la demande, et cette dernière doit donner son autorisation en cas d'engagement financier (art. 40h al. 2 LC).



## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- Dans le **2<sup>ème</sup> niveau de contrôle**, interviennent certaines commissions instituées par la loi. Ainsi, la **commission de recours en matière d'impôts communaux et de taxes spéciales**, composée de trois membres nommés par le conseil communal ou général au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci (art. 45 al. 1 LICom), est chargée de contrôler la **légalité** des décisions prises par la Municipalité en matière d'impôts et taxes communaux (par exemple, la taxe sur les déchets ou l'impôt sur les chiens).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- **3<sup>ème</sup> niveau de contrôle**: les **commissions de surveillance**, soit la commission de gestion et la commission des finances (art. 40f al. 1 LC).
- La **commission de gestion** est compétente pour procéder à l'examen de la gestion et des comptes de la commune. Le règlement d'organisation du conseil peut confier l'examen des comptes et, cas échéant, du rapport et du rapport-attestation du réviseur à une **commission des finances** (art. 93c al. 1 LC).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- La **commission de gestion**:
  - examine le rapport de gestion;
  - examine le rapport-attestation (y compris le rapport) du réviseur;
  - examine les comptes (si pas de commission des finances qui reçoit cette compétence).
- La **commission des finances**:
  - examine les comptes si le règlement du conseil général ou communal le prévoit.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- Dans le **3<sup>ème</sup> niveau de contrôle**, le droit à l'information des commissaires **n'est pas soumis** aux restrictions de l'art. 40c LC, sauf à celles qui découlent d'un secret protégé par le droit supérieur (art. 93e al. 1 LC).
- Sous cette réserve, la Municipalité est tenue de fournir aux commissions de surveillance tous les documents et renseignements **nécessaires** à l'exercice de leur mandat. Constituent notamment de tels documents ou renseignements (art. 93e al. 2 LC) :

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- les comptes communaux, établis conformément aux règles fixées par le Conseil d'Etat selon l'art. 93a LC
- le rapport-attestation au sens de l'art. 93c LC et le rapport de l'organe de révision
- toutes les pièces comptables de l'exercice écoulé
- les extraits de procès-verbaux et les décisions issues des procès-verbaux de la Municipalité
- tous les renseignements portant sur l'exercice écoulé
- l'interrogation directe des membres de tous dicastères ou services de la Municipalité, mais en présence d'une délégation de cette autorité

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- 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'art. 40c al. 3 LC est applicable -> le commissaire, la commission ou la municipalité peut saisir le préfet du district, qui conduit la conciliation entre le conseiller et la municipalité. En cas d'échec de la conciliation, le préfet statue. Le recours prévu à l'art. 145 est réservé .

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- Malgré la révision de la LC de 2013 qui a précisé la portée du droit à l'information des **commissions de surveillance**, notamment en mentionnant des exemples concrets (art. 93e al. 2 LC), il subsiste un certain nombre de problèmes:
  - « droit d'investigation **illimité** » dans le cadre de leur mandat (art. 35a al. 1 RCCom)
  - **Insuffisance** de l'étendue du droit à l'information, ce qui laisse subsister des controverses
  - **changement du contexte** dans lequel la loi sur les communes a été adoptée (1956)-> passage du principe du secret des activités administratives à celui de la transparence.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- Le **pouvoir d'investigation** et le droit à l'information des commissions de surveillance est cependant limité:
- Au **plan temporel**: l'examen ne porte que sur l'exercice **comptable précédent**-> les documents et renseignements nécessaires que la municipalité doit produire ne peuvent concerner que cette période ou éventuellement une période comptable antérieure, à condition qu'elle soit en relation avec la période concernée (art. 93 ss LC).



## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- A l'exception de l'examen des aspects financiers liés à un préavis qui peut être transmis à l'examen de l'une ou l'autre des commissions de surveillance si le règlement du Conseil le prévoit, les commissions de surveillance ne sont pas habilitées à intervenir sur la gestion de la Municipalité **en cours d'exercice comptable**, faute de dispositions légales spécifiques, mais aussi pour des motifs pratiques (« cogestion = congestion »).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- **Au plan matériel:** le droit d'investigation des commissions de gestion et des finances n'est valable que dans le cadre de l'exercice de leur mandat, à savoir l'examen de la gestion et des comptes annuels (art. 93c al. 1 LC, 32 al. 1, 34 et 35 RCom)
- Sous l'angle du **principe de la hiérarchie des normes:** l'art. 35a RCom (« droit d'investigation illimité ») va trop loin et sort du cadre légal -> pouvoir limité par les éléments suivants:
- ❖ **Séparation des pouvoirs:** les commissions ne peuvent pas s'attribuer des compétences de la Municipalité et faire de la « cogestion », c'est-à-dire intervenir en cours d'exercice.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- ❖ **Secret protégé par le droit supérieur** (art. 93e al. 1 LC, par ex.: document fiscaux propres à un contribuable)
- ❖ **Existence d'intérêts publics ou privés prépondérants**, mais seulement dans les cas pouvant porter une atteinte grave à la personnalité ou à certains secrets (par ex: le secret d'enquête en matière pénale).
- ❖ **Secret de fonction ?** Non, car les commissaires y sont également soumis.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du conseil

- **Éléments** auxquels les commissions de surveillance ont un **droit d'accès** (art. 93e al. 2 LC):
- **Pièces comptables** de l'exercice écoulé: factures, contrats conclus avec des tiers, livres, correspondance, etc., c'est-à-dire tous les éléments nécessaires que peuvent obtenir les actionnaires d'une société anonyme en application par analogie à titre de droit cantonal supplétif des art. 696 ss CO, pour se forger une opinion et juger en particulier les comptes de la société et être renseigné au sujet de la gestion. En résumé: tous les **documents écrits** en possession de la municipalité utiles dans le cadre de l'examen des comptes de la commune et dont la communication ou la consultation ne se heurte pas à l'une des limites exposées ci-dessus.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- **Pièces relatives à la gestion administrative de la Municipalité** dans les domaines de sa compétence générale et résiduelle telle que prévue par les art. 150 al. 1 Cst-VD et 42 ss LC, ce qui inclut l'administration des services publics (art. 42 ch. 1 LC), des biens communaux (art. 42 ch. 2 LC), la police (art. 43 LC) et les tâches qui lui sont dévolues par la loi, dans les mêmes limites que ci-dessus: contrats, offres, quittances, adjudications, conventions, jugements, décisions, lettres de mission, etc.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- **Extraits de procès-verbaux et décisions issues des procès-verbaux** de la municipalité, à l'exclusion des compte-rendus de séance (ou procès-verbaux détaillés, voir l'art. 64 LC), et dans la mesure où ces documents concernent la gestion ou les comptes, ne portent pas atteinte au droit de la personnalité de tiers, notamment parce qu'ils touchent à des affaires privées d'administrés, et ne se heurtent pas à l'existence d'un intérêt public prépondérant.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- **Tous les renseignements portant sur l'exercice écoulé**: éléments autres que ceux cités précédemment en relation avec la gestion, par exemple les procès-verbaux de séances de commissions, et tous les documents officiels au sens de l'art. 9 LInfo et dans la mesure où ces documents sont nécessaires au sens de l'article 93e LC.
- **Interrogation directe des membres** de tous dicastères ou services de la Municipalité, mais en présence d'une délégation de cette autorité.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- **Éléments** auxquels les commissions de surveillance **n'ont pas de droit d'accès**:
  - tous les documents ou renseignements qui n'ont pas de lien direct avec la gestion ou les comptes de la municipalité, c'est-à-dire les éléments qui ne sont pas « nécessaires » au sens de l'art. 93e LC
  - tous les documents qui sortent du cadre du mandat des commissions de surveillance, par exemple le rapport de gestion et les comptes d'une société anonyme dont la commune serait actionnaire ou d'une association de communes



## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

- tous les documents et renseignements se heurtant à des intérêts publics et privés prépondérants, par exemple, un journal de la police municipale ou des informations d'ordre fiscal ou pénal sur des administrés ou les documents et renseignements concernant la vie professionnelle des collaborateurs communaux, tels que les fiches de salaire non anonymisées, ou permettant de les reconnaître
- les sentences municipales (ordonnances pénales et amendes d'ordre) non anonymisées
- les projets de décisions ou d'actes en cours d'élaboration.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

### 3.5 Les compétences de contrôle du Conseil

#### o Conclusion

23

### «Les Conseils ont plus de pouvoir qu'ils ne croient»

**Les Vaudois s'apprentent à élire leurs organes délibérants. Zoom sur les possibilités d'action des futurs élus**

Face à la multiplication des tâches et la judiciarisation de nos sociétés, certains élus se sentent démunis. «Nous ne servons à rien!» a-t-on pu entendre à plusieurs reprises dans certains Conseils communaux, comme à Corsaux. «Nous ne sommes pas assez formés pour connaître tous nos droits et devoirs» s'émeut-on ailleurs, comme à Bllanay. Le point avec David Equey, chef du secteur juridique du Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI), qui vient de publier 200 pages sur le sujet.

**Les membres des Conseils communaux sont de plus en plus méfiants envers leurs Municipalités. Pourquoi?**

Les grandes affaires politiques de ces dernières années ont installé ce climat. L'affaire Poitry, du nom du syndic de Nyon qui n'avait pas son domicile dans sa commune. L'affaire Wasserfallen, municipal de Moudon privé de dicastère par ses pairs. L'affaire Doriot, municipal de Montreux qui a recouru contre sa condamnation pour acceptation d'un avantage. Ou encore le dossier des «Assenges» dans lequel la Municipalité de Pampigny a été désavouée sur la vente d'un terrain et l'octroi d'un permis de construire. L'avènement de la société de l'information joue également un rôle: les conseillers ont un meilleur accès à l'information, notamment par internet. Ils peuvent ainsi consulter très facilement les lois et la jurisprudence et mettre en exergue certains erreurs commises par les Municipalités.

**Suffisant pour que certains conseillers aient l'impression de se faire rouler dans la farine par leurs exécutifs?**

Il n'y a eu qu'une dizaine de cas en cinq ans sur 375 communes. Il faut relativiser et ne pas en tirer la conclusion hâtive que les communes sont mal gérées! La mise en place du SeCRI, en 2005, leur offre un appui juridique gratuit et une réponse rapide. Dans de rares cas, les avis de droit du SeCRI ont mis en lumière des pratiques incorrectes.

**Prenez un exemple: dans un projet de construction d'école,**

**concrètement, les conseillers ne peuvent pas décider de grand-chose!**

Les questions de détails (du type couleur des volets ou des tuiles) ne sont pas de leur compétence. Par contre, ils peuvent orienter le projet, par exemple, en demandant l'utilisation de matériaux recyclables. Et surtout, si le projet ne leur plaît pas, ils ont toujours la possibilité de le refuser. Ils contrôlent les cordons de la bourse, en acceptant ou refusant les dépenses. Les

**David Equey,**  
chef du secteur juridique du Service des communes et des relations institutionnelles

conseillers ont ainsi bien plus de pouvoir qu'ils ne le croient. Le SeCRI dispense des cours gratuits à l'intention des membres des Conseils. Pourtant, ces formations ne sont pas très fréquentées.

**Quelles sont les compétences d'un Conseil communal?**

Contrairement au Grand Conseil face au Conseil d'Etat, les Conseils communaux ou généraux n'ont pas l'autorité suprême de surveillance sur leur exécutif. En cela, ils ne sont pas de véritables pouvoirs législatifs. Néanmoins – sous réserve des domaines qu'ils délègueraient à leurs Municipalités – les conseillers sont compétents pour élaborer tous les règlements, de la distribution de l'eau en passant par la gestion des déchets ou du personnel. Dans ce cadre, ils peuvent fixer l'échelle des salaires des employés communaux et les indemnités des municipaux; ils disposent également d'attributions très variées, par exemple ils décident de l'aménagement du territoire au niveau local, de la constitution de sociétés, d'associations ou de corporations de droit public, telles les associations de communes. Un projet de fusion ne passera pas si le Conseil communal n'en veut pas. Ils contrôlent les comptes et la gestion de la commune. Ils statuent sur l'achat ou la vente d'immeubles ou le placement de valeurs mobilières. Les membres des organes délibérants vaudois ont d'ailleurs plus de compétences que ceux d'autres cantons romands, par exemple Neuchâtel ou le Valais.

**Stéphanie Arboit**

David EQUEY

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.6 Protection juridique

- **Droit à l'information des membres du conseil général ou communal et des commissaires:** 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 conciliation entre le conseiller et la municipalité. En cas d'échec de la conciliation, le préfet statue (art. 40c al. 3, 40h al. 1 et 93e al. 3 LC).
- **Autres divergences:** soumettre le cas au préfet du district pour qu'il tente la conciliation (bons offices, art. 20 LPréf).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.6 Protection juridique

- **Signalement** aux autorités cantonales de surveillance des communes (Conseil d'Etat, Département de l'intérieur, Préfet [art. 138 ss LC]);
- **Recours** au Conseil d'Etat: contre les décisions du préfet prises en application des art. 40c al. 3, 40h al. 1 et 93e al. 3 LC ou contre toutes les décisions prises par le Conseil communal ou général, la Municipalité ou le Préfet revêtant un caractère politique prépondérant, de même que les contestations portant sur des vices de procédure ou d'autres irrégularités susceptibles d'avoir affecté la décision du conseil ou de la municipalité (art. 145 LC).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 3. Présent

#### 3.6 Protection juridique

- **Requête** au Conseil d'Etat: « *Sous réserve de dispositions légales spéciales, d'office ou sur requête du chef du département en charge des relations avec les communes, du préfet ou d'un administré, le Conseil d'Etat peut annuler pour illégalité toute décision visée par l'article 145 qu'une autorité communale a prise en vertu de ses attributions de droit public en application de la présente loi.* » (art. 146 LC).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 4. Futur

#### 4.1 Garde-meuble communal

- Projet de modification de la LC pour y introduire des dispositions autorisant la Municipalité à procéder à la vente ou la destruction des objets placés dans le garde-meuble communal à la suite de l'expulsion d'un locataire ou les laisser à la disposition de la commune, après un délai de six mois et une invitation restée à retirer les objets restée vaine (art. 2b nLC).

# Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

## 4. Futur

### 4.2 Remise en question du modèle du Conseil général – un petit coup de gueule

24 heures | Lundi 5 février 2018

#### Institutions

## La démocratie de village devra évoluer ou éviter les élus d'un soir

**Députés et élus communaux veulent tordre le cou aux assermentés d'un soir dans les conseils généraux. Le débat est relancé**

Envan Le Bec

Dans les jours qui viennent, les villages de ce canton ont plutôt intérêt à se tenir à carreau. Au risque de se retrouver face à une sérieuse réforme – voire à une suppression – des conseils généraux, ce système qui régit le fonctionnement de la moitié des communes vaudoises d'ici ci-contre. La question était mine de rien dans l'air depuis plusieurs années, elle avait même été solennellement évoquée lors de la révision de la loi sur les communes en 2012. Elle est revenue par la petite porte mardi dernier au Grand Conseil, sous la forme d'un postulat du député comblais Nicolas Rochat-Fernandez (PS). Il est pour l'heure, elle semble, à gauche comme à droite, faire l'unanimité sur le fond. Il y a même, plusieurs élus évoquent à voix basse la disparition inévitable de ces bons vieux conseils de village.

L'origine de tout ce machin? Le cas de figure, récurrent, offert par un article des règlements des conseils généraux, dans la mesure où il permet à chaque citoyen de la commune de venir se faire assermenter au début de chaque séance que Dieu fait, il n'est pas rare que tel ou tel sujet litigeux pousse tout un groupe de partisans ou d'opposants à venir le soir du conseil, faisant ainsi basculer le vote de manière inattendue (lire ci-contre). Concret: en votent ainsi au diable l'objet du jour, avant d'éparpiller ensuite des ruzes de l'assemblée.

C'est une de ces «menaces» de citoyens, comme on dit en vaudois, qui a fait réagir les députés. Le 15 janvier dernier, quelques habitants de La Pratz ont refusé le projet voté au Molendruz au Conseil général, envoyant ainsi valser en quelques minutes un projet de 85 millions de francs et dix ans d'études. «La Pratz, c'est seulement le sommet de l'iceberg», relève Nicolas Rochat-Fernandez. Le problème est récurrent, et c'est la preuve que le sys-



Le 18 janvier, trois conseils généraux (ici Mont-la-Ville) votaient sur les écoles du Molendruz. Par une poignée de voix, certaines assemblées le soir même, La Pratz a refusé.

tème n'est plus viable à terme. Avec ces assermentations de dernière minute, le débat démocratique est faussé: ce sont ceux qui se mobilisent qui l'emportent. Une démocratie à la carte? Que celui qui vient une fois au Conseil ait autant de poids que celui qui vient aux assemblées depuis quarante ans me pose problème.» Ses piques, diffèrent l'asssermentation du moment où le débat a lieu au

Conseil général, voire généraliser les conseils communaux dans les villages, via un abaissement du nombre minimum d'élus.

Reste que le débat avance en terrain mine: il touche à un sacré symbole. Celui de la démocratie directe. «C'en est le dernier bastion dans le canton, prévient le syndic de Romanel/Blérier et ancien député l'abbé de Leco (Les Vernes). On avait déjà attiré l'atten-

tion sur ce problème de «menées», mais évidemment, quand c'est pour des points d'impôts, ça provoque moins de réactions que quand ce sont des écoles, soupape à l'ouest. Il faut trouver une solution, mais il faut faire attention. Un Conseil général, c'est un moyen important d'intégrer les nouveaux habitants. C'est là où un syndic-ouest-son-Conseil et le rappeur il le faut. On ne doit pas mettre des gens à l'écart.»

#### Quelques cas précédents

● La question des assermentations sur prises – et celle, plus délicate, du quorum de l'assemblée après désistement des nouveaux venus – n'est pas nouvelle. Quelques exemples, à Aigle, lors du débat sur la fusion en 2010, le Conseil général est subitement passé de 25-30 membres à 75 assermentés. La fusion a été refusée le soir même. Dans un plus tard, la cité passait à un Conseil communal, même tableau pour la fusion de Montgrassy, dans le Gros-de-

Vaud, avortée pour une seule voix au Conseil d'Oulens-sous-Echallens en 2010, après que douze personnes se sont fait assermenter. Enfin, à Pully, dans la Troye, en 2015, des agriculteurs s'étaient rassemblés et fait assermenter pour refuser la revitalisation d'un ruisseau. D'autres élus se souvenaient de basses d'impôts refusées dans le même cas de figure, voire de joueurs de foot venant se faire assermenter pour faire passer une rectification de terrain.

**L'impossible référendum**  
Ancien syndic de Lutrin, le député Jean-Marc Sordet (UDC) ne dit pas le contraire. «On ne doit surtout pas empêcher quelqu'un qui fait l'effort de venir à participer. C'est tout le contraire de ce qu'on essaie de faire, si on restreint les assermentations dans un Conseil général, il faut au moins couvrir de l'autre côté le droit de référendum.» Un droit réservé aux conseils communaux, plus lourds à assumer pour des villages.

«On ne peut pas imaginer un Conseil communal pour des petits villages comme La Pratz», relève Claudine Wyssa (PLR), présidente de l'Union des communes vaudoises

#### En deux mots

**Le Conseil général**  
- Réserve aux communes de moins de 1000 habitants.  
- Le nombre de sièges est limité.  
- Tout électeur domicilié dans la commune peut s'assembler à tout moment.  
- Caserme peut s'assembler avec ou sans convocation.  
- La Municipalité est élue à la majorité absolue, généralement en un tour de scrutin.  
- Il n'y a pas de droit de référendum communal, l'ordre des votes est agencé au Conseil.  
**Le Conseil communal**  
- Obligatoire après 1000 habitants.  
- La taille de l'assemblée varie selon la taille de la commune.  
- Les membres sont élus pour la législature au système proportionnel. Pour les communes de moins de 3000 habitants, il est possible de choisir le système majoritaire, souvent moins politicien.  
- La majorité absolue fait le jour.  
- La Municipalité est élue à la majorité absolue sur quatre scrutins.  
- Les décisions (sauf les comptes, les nominations, etc.) sont soumises à référendum.

tes (UDC), qui souligne s'exprimer à titre personnel. Mais le député Rochat a raison. C'est un vrai problème, et il est temps de prendre les choses au fond. Le problème de ce canton, c'est que la plus petite des communes a le même système que Lausanne. On peut imaginer d'autres solutions sous la barre des 1000 habitants. Une assemblée primitive avec l'ensemble des citoyens ou un vote par écrit. Il faut sauvegarder les droits démocratiques.

Reste à savoir lesquels. En 2012, les habitants ont voté en faveur d'une augmentation de possibilités de révisions, afin d'éviter notamment l'écroulement d'opposants ou de partisans trop impliqués dans les conseils. En vain. «La Pratz, des élus qui avaient déposé une opposition ont pu se prononcer, relève un spécialiste du dossier. La halle est dans le camp de l'État, qui devra opposer au député Rochat-Fernandez en sachant qu'une révision de la loi sur l'exercice des droits politiques est en cours. Dans les deux cas, il y a des enjeux très accablants, en ce qui concerne les communes de village-ville-campagne.

David EQUEY

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 4. Futur

#### 4.2 Remise en question du modèle du Conseil général – un petit coup de gueule

- Le rejet par le Conseil général d'une commune d'un préavis sur un projet éolien intercommunal, la presse en a fait une affaire d'Etat remettant en cause ce modèle sur la base d'arguments non pertinents et proposant même de doter toutes les communes vaudoises d'un conseil communal. Cette analyse peu fouillée appelle les remarques suivantes:
  - les conseils généraux (assemblées de communes) sont le plus ancien modèle d'assemblée démocratique en Suisse et ailleurs.
  - En Suisse, c'est de loin le modèle le plus répandu: quatre communes sur cinq sont dotées d'une assemblée délibérante non élue et, dans le Canton de Vaud, plus de 170 communes sur 309 sont dotées de conseils généraux.



## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 4. Futur

#### 4.2 Remise en question du modèle du Conseil général – un petit coup de gueule

- Ce modèle est même le seul en vigueur dans certains cantons (Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris et Appenzell R.I).
- Ce modèle permet une grande flexibilité et des économies considérables, en l'absence de frais relatifs à l'organisation d'élections, y compris complémentaires.
- Ce modèle permet une certaine dépolitisation des débats et est plus proche des citoyens.
- Dans certains cantons, il n'y a même pas besoin de se faire assermenter pour y participer (Berne, Fribourg).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 4. Futur

#### 4.2 Remise en question du modèle du Conseil général – un petit coup de gueule

- Le fait que des personnes se rendent à l'assemblée uniquement pour un objet n'est pas propre au Conseil général. Cette problématique existe également dans les communes à Conseil communal et aussi dans le cadre du vote à l'urne.
- Les membres du Conseil général votent en tout aussi bonne connaissance de cause que ceux du Conseil communal ou que l'électeur à l'urne, même s'il est vrai que cette notion est toute relative, tant les objets peuvent être parfois compliqués.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 4. Futur

#### 4.2 Remise en question du modèle du Conseil général – un petit coup de gueule

- Introduire le référendum dans les communes à conseil généraux pour soumettre au corps électoral un refus du Conseil général est une hérésie: 1) le Corps électoral se confond avec le Conseil général et 2) il n'y a pas de référendum possible contre une décision négative (art. 107 al. 1 let. h LEDP)
- Les **moyens actuels** prévus par la loi sont suffisants:
  - ❖ Récusation en cas de conflit d'intérêts (art. 40j LC)
  - ❖ Possibilité de passage au système du Conseil communal (art. 1a al. 2 LC)
  - ❖ Possibilité pour le conseil de revoter sur le même objet ou pour le corps électoral de déposer une initiative populaire (art.106 ss LEDP).

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 5. Conclusion

- Le législateur ne peut pas prévoir tous les cas de figure et cela n'est d'ailleurs pas sa vocation. Le droit a donc des limites que le bon sens, le dialogue et les relations de confiance, qui doivent prévaloir entre les autorités, peuvent combler. A défaut de meilleure entente, les membres de ces autorités doivent toujours garder à l'esprit qu'ils ont été mandatés par le corps électoral pour préserver au mieux l'intérêt public, au-delà des clivages politiques.
- A méditer: « **Le bon sens est aussi proche de l'intelligence que le juridisme est près de la connerie** » (citation d'un ancien Président du Tribunal civil de la Sarine, Fribourg)

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 5. Conclusion

- Pour en savoir plus:
- **David Equey**, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 I hors-série, pp. 1-118
- **David Equey**, Le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 I hors-série, pp. 119-218.
- **Etienne Grisel**, Les relations entre la municipalité et le conseil général ou communal en droit vaudois, in RDAF 2013 I , pp. 45-68.
- **David Equey**, La réforme de la loi vaudoise sur les communes, in RDAF 2013 I, pp. 231-280.

## Aspects juridiques de l'institution communale vaudoise

### 6. Foire aux questions

- Merci de votre attention...