



UNION DES COMMUNES
VAUDOISES
Avenue de Lavaux 35
Case postale 481
1009 PULLY

Tél.: 021-728 63 13
Fax: 021-728 63 47

C. 14-2006

PETIT GUIDE A L'USAGE DES AUTORITES COMMUNALES

- I. Compétences réciproques des autorités communales**
- II. Relation entre Municipalité et Conseil**
- III. Principe de transparence : communication et information**

Pully, 2006

Préambule

Ce document, établi sur la base de la nouvelle législation touchant les communes, s'inspire des études antérieures faites par Monsieur le Professeur Etienne Grisel aussi bien que Madame Danièle Bolli, juriste, ainsi que des informations du Canton relatives à la nouvelle constitution cantonale

Nous avons renoncé à établir un petit lexique juridique des principaux textes légaux en lien avec les communes, car une telle brochure vient d'être éditée par les soins du SeCRI / Secteur des affaires communales (commande d'exemplaires au 021 316 40 89 ou sur info.secri@vd.ch)

I - Compétences réciproques des autorités communales

A. La Municipalité

Ses compétences se répartissent en deux catégories : une compétence générale et des compétences spéciales :

- selon l'**art. 150 Cst.vd**, le caractère général des attributions reconnues à la Municipalité implique que sa compétence se présume chaque fois que la loi n'assigne pas clairement une tâche au Conseil.
- Les compétences spéciales découlent des **art. 41 ss loi sur les communes (LC)**, ainsi que de lois spéciales. En voici quelques exemples non exhaustifs : **loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) ; loi sur le service de défense contre l'incendie, loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites, loi sur la santé publique, loi sur l'action sociale vaudoise, code rural et foncier, loi scolaire, loi sur les auberges et débits de boissons, loi sur la protection des eaux contre la pollution, loi sur les routes, loi sur l'information.**

La Municipalité peut aussi se voir déléguer des compétences par le Conseil. A cet égard, se reporter aux :

- **art. 4 al.1 ch. 6 LC**
- **art. 4 al.1 ch. 6 bis LC**
- **art. 4 al.1 ch. 8 LC**
- **art. 11 Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom).**

Les transferts de compétences se feront aux conditions prévues à l'**art. 4 al.2 LC**. Ils sont ainsi soumis au référendum dans les communes à conseil communal et imposent à la Municipalité une responsabilité dont elle doit rendre compte dans son rapport de gestion.

Dans tous les cas, les autorisations générales sont proposées par la Municipalité au Conseil sous forme de préavis selon la procédure de l'**art. 35 LC**.

En outre, l'**art. 44 ch.2 LC** prévoit que la Municipalité peut, sans autorisation spéciale du Conseil, faire des placements notamment auprès de la BCV ou de la BNS.

B. Conseil

- Compétences réglementaires : **art. 146 al. 1 let. a Cst. vd et art. 94 LC.**

Les communes doivent se doter d'un règlement de police.

A celui-ci s'ajoutent les règlements imposés par la législation cantonale. Pour le reste, elles sont libres d'élaborer des normes dans les domaines qui s'y prêtent. L'**art. 94 LC** ne fixe pas de limites précises arrêtant jusqu'où le Conseil est habilité à légiférer. Il faut considérer que le pouvoir réglementaire du Conseil s'arrête forcément là où commencent les attributions réservées à la Municipalité. S'agissant par exemple des fonctionnaires, le règlement définira leur statut et la base de leur rémunération, c'est à dire posera des règles générales et abstraites, alors que la solution des affaires particulières et la fixation du salaire incombent à la Municipalité.

- Compétences spéciales : **art. 146 al.1 let. b à f, al. 2, al. 3 Cst. Vd.**

L'**art. 4 LC** est repris dans tous les règlements des Conseils.

Les compétences financières du Conseil doivent être bien distinguées du pouvoir de la Municipalité sur l'administration des biens de la commune (**art. 42 ch. 2 et 44 LC**).

D'un côté, il importe que le partage des responsabilités entre autorités soit préservé. De l'autre côté, interviennent des considérations pratiques. Il convient de peser les circonstances de cas en cas pour parvenir à une solution raisonnable, sans oublier toutefois le principe fondamental de la séparation des pouvoirs telle que définie par la Constitution et la loi sur les communes.

- Plafond d'endettement : **art. 143 LC.**

Depuis la limitation du contrôle de l'Etat à la légalité, la notion de « plafond d'endettement » a été introduite dans la loi. Dans la limite de ces plafonds, la commune peut ainsi gérer ses emprunts sans nécessiter une autorisation préfectorale, ni départementale. Le Conseil doit adopter les plafonds d'endettement pour les emprunts et les cautionnements durant les 6 premiers mois de chaque législature. Ces limites restent valables pour la durée de celle-ci. Elles sont communiquées à l'Etat qui en prend acte et analyse leur compatibilité avec la situation financière de la commune. Une modification pourra intervenir en cours de législature mais devra faire l'objet d'une nouvelle demande au Conseil d'Etat. Si l'équilibre des finances de la commune est mis en péril par cette rectification, le Conseil d'Etat peut la refuser. Selon le nouvel **art. 22 a RCom**, le budget et les comptes, accompagnés d'une planification financière, sont nécessaires lorsqu'une commune demande au Conseil d'Etat de réactualiser le plafond d'endettement.

Pour terminer cette partie consacrée au partage des rôles, nous pourrions dire, de façon très condensée : tandis que la Municipalité décide et agit, le Conseil réglemente et contrôle.

II - Relation entre Municipalité et Conseil

A. Droit de proposition

L'**art. 30 LC** reconnaît à la Municipalité, aussi bien qu'aux membres du Conseil, le droit d'initiative.

- Concernant la Municipalité, ce pouvoir est soumis à deux conditions de par l'**art. 35 LC**. D'abord, les propositions doivent faire l'objet d'un préavis, ensuite elles seront soumises à l'examen d'une commission.

- S'agissant du Conseil, le droit d'initiative peut s'exercer de trois manières différentes (**art. 31 LC**) :
 - le postulat
 - la motion
 - le projet de règlement ou de décision du conseil.

D'emblée, il faut préciser que le droit d'initiative des conseillers ne saurait s'exercer sur un objet qui n'est pas de la compétence de l'organe délibérant (se reporter à ce sujet à l'**art. 4 LC**); exception: le postulat.

Art. 30 ss LC

- La motion est une proposition soumise au Conseil, chargeant la Municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision du Conseil.

- Le postulat invite la Municipalité à étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition dans un domaine particulier et de dresser un rapport.

La nuance entre ces deux moyens à disposition des conseillers n'est pas toujours évidente. Sans trahir l'esprit du législateur, on peut dire que le postulat peut porter sur n'importe quel sujet, qu'il soit de la compétence de la Municipalité ou du Conseil. Il ne déploie aucun effet contraignant pour l'exécutif, si ce n'est de livrer un rapport à l'organe délibérant. La motion, elle, est impérative pour la Municipalité et tend à aboutir à la présentation d'un préavis. Elle ne doit ainsi s'exercer que sur un objet relevant des attributions du Conseil, au sens de l'**art. 4 LC**. En revanche, le postulat et la motion sont traités selon la même procédure (**art. 32, 33 et 35 LC**).

- S'agissant du projet de règlement ou de décision, le texte sera rédigé par le conseiller (**art 31 let.c LC**) qui le proposera. La procédure de traitement reste identique à celle de la motion et du postulat (**art 32, 33 et 35 LC**).

Art. 34 LC interpellation, question :

Chaque membre du Conseil a le droit d'interpeller la Municipalité sur des faits qui relèvent de son administration. Il s'agit d'une demande écrite d'explication qui, si elle est appuyée par 5 conseillers, oblige la Municipalité à fournir une réponse. La discussion au sein du Conseil peut se terminer par une résolution, laquelle ne doit contenir aucune injonction. Ainsi, l'organe délibérant pourra marquer sa réprobation ou sa satisfaction, mais n'a pas d'ordre à donner à l'exécutif.

Quant à la question, elle peut avoir le même objet que l'interpellation, mais elle s'en différencie par la forme (orale) et par la portée (elle ne saurait donner lieu à une résolution du Conseil).

B. Droit de surveillance

Art.146 al.1 let. e et f Cst.vd, art. 4 ch.1 et 2 LC, 93 a ss LC, art. 32 ss RCom

En préambule à la surveillance exercée par le Conseil, il paraît utile de rappeler les **art. 93 b LC et 35 b RCom** obligeant les communes à faire contrôler leur comptes par une fiduciaire dès qu'elles ont plus de 300 habitants ou un compte de fonctionnement de plus de 1,5 million ou encore encaissent elles-mêmes leurs impôts. A noter que l'**art.35 b al. 3 RCom** prévoit des directives qui s'adressent également aux communes non soumises à l'obligation citée ci-dessus.

Le Conseil contrôle la gestion et les comptes de la commune. L'**art. 35 RCom** permet de confier le contrôle des comptes et l'examen de la gestion à la commission de gestion seule ou couplée avec la commission des finances. Dans cette dernière hypothèse, la commission des finances examine les comptes et la commission de gestion analyse la gestion de la Municipalité.

Les opérations de contrôle soulèvent deux problèmes :

1. jusqu'où vont les possibilités d'investigation des conseillers ?
2. quelle est la portée d'un vote du Conseil sur la gestion et les comptes ?

Point 1 :

Les **art. 93e LC ainsi que 35 et 35a RCom** paraissant donner une vision claire qui, en réalité, n'est pas si simple. Deux principes importants, la séparation des pouvoirs et les secrets de fonction, restreignent le droit d'investigation « illimité ».

L'**art.35a RCom** est subordonné à des dispositions légales d'un rang plus élevé (lois spéciales en matière fiscale et pénale), ainsi qu'aux statuts communaux des fonctionnaires. En réalité, ce droit de regard n'est pas absolu, mais relatif, c'est-à-dire qu'il dépend des circonstances.

Le contrôle des comptes et celui de la gestion doivent être envisagés séparément et ce, même s'ils sont confiés à la même commission.

S'agissant des comptes, le droit d'investigation se borne à pouvoir consulter toutes les pièces comptables en rapport avec l'exercice contrôlé. En revanche, lorsqu'il s'agit de la gestion, la question est plus délicate. La commission de gestion a accès uniquement aux informations indispensables à l'accomplissement de son mandat. Elle est tenue au devoir de réserve, les investigations des conseillers ne devant pas empiéter sans nécessité sur les droits des tiers.

Les commissaires ont le droit de consulter les pièces, mais il n'est pas permis de les emporter ou d'en prendre copie. En outre, ils sont eux-mêmes tenus au secret des communications qui leur sont adressées dans le cadre de leur fonction. Enfin, il n'est pas inutile de préciser qu'en vertu de la séparation des pouvoirs et du principe hiérarchique qui en découle, les conseillers n'ont pas un droit général et absolu d'entretenir des contacts directs et réguliers avec les employés communaux.

Point 2 :

La portée du contrôle de la gestion est considérable sous l'angle politique, mais restreinte d'un point de vue juridique. Le Conseil n'a pas le pouvoir d'annuler ou de modifier les actes soumis à son examen, ni même d'adresser à la Municipalité des injonctions contraignantes pour l'avenir. Le contrôle de la gestion ne comporte en soi aucun pouvoir de décision. Il ne peut s'exercer que sur la gestion de l'exercice écoulé et non au fil du temps. Si les conseillers souhaitent intervenir au cours de l'année et obtenir des informations de la part de la Municipalité, ils ont à disposition l'interpellation.

Reste la voie du recours prévue à l'**art.145 LC** que tout conseiller peut interjeter au Conseil d'Etat contre une décision présumée illégale et l'annulation d'une telle décision à la demande du préfet ou du département selon les modalités de l'**art. 146 LC**. Ces deux interventions doivent s'effectuer dans un délai de 20 jours dès la décision illégale.

III - Principe de transparence : communication et information

La transparence des activités des autorités cantonales et communales est garantie par la nouvelle **loi sur l'information (LInfo)** entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2003.

Ce principe de transparence signifie que :

- les autorités ont le devoir de communiquer spontanément des informations sur leurs activités d'intérêt général et de développer les moyens nécessaires pour expliquer leurs projets et leurs actions.
- les citoyens ont le droit de consulter des documents officiels émis ou détenus par les autorités, à moins qu'un texte légal ou un intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose à cette consultation.

Ce n'est donc plus le principe du secret, sous réserve de publicité, qui s'applique, mais le principe de publicité, sous réserve de secret (**art. 8 al.1 LInfo**).

Cette loi est assortie d'un **règlement d'application (RLInfo)** dont les **art. 8, 13 à 17, 20, 21, 24 à 26** s'appliquent aux communes.

Puisqu'elles doivent informer les citoyens uniquement sur les activités qui représentent pour eux un véritable intérêt, les communes feront donc une pesée des intérêts en présence de chaque cas. Celle-ci variera en fonction de la taille de la commune.

Les communes petites et moyennes bénéficient d'une plus grande souplesse. Néanmoins, on peut notamment attendre de ces communes que, spontanément, elles :

- donnent les décisions prises par la Municipalité, ainsi que les préavis municipaux dès leur adoption
- expliquent les projets et montrent l'intérêt général, les objectifs, les enjeux
- fassent le lien avec les communes voisines
- informent sur les collaborateurs de la commune
- publient les dates des prochaines manifestations
- informent sur les manifestations auxquelles la Municipalité a participé et sur les rencontres faites
- publient et expliquent des statistiques intéressantes.

Le bureau du Conseil est également tenu de communiquer (à la presse, aux citoyens) l'ordre du jour des séances, les préavis et les décisions.

Les communes peuvent choisir, parmi les supports d'information ci-dessous, les moyens les plus adéquats en fonction de leur taille et de leurs besoins.

Outils de communication :

- communiqué de presse
- journal de la commune
- site internet
- service de presse, porte-parole
- pilier public
- feuille d'informations tout ménage
- insertion des décisions dans le journal local
- séance d'information à la population, etc
- FAO.

Il est proposé aux Municipalités de dresser régulièrement une liste énumérant leurs décisions et de l'afficher sur le pilier public.

Il faut distinguer si la demande d'informations émane d'un citoyen ou d'un journaliste :

Dans le premier cas, la requête n'est soumise à aucune exigence de forme et ne doit être ni motivée, ni justifiée. Le travail occasionné par la demande ne doit pas être disproportionné au sens de l'**art. 24 RLInfo**. Le responsable de la communication (**art. 14 LInfo et art. 8 RLInfo**) déterminera si le document est public ou si un intérêt privé ou public prépondérant justifie sa non transmission (**art. 16 LInfo**). Dans cette dernière hypothèse, il est recommandé au citoyen de formuler sa demande par écrit pour permettre à l'administration de faire une réponse écrite, justifiant son refus et indiquant qu'un recours est possible devant le Tribunal administratif dans les 20 jours dès notification (**art. 26 LInfo**).

Dans le second cas, certaines règles particulières s'appliquent, en sus :

- rapidité du renseignement
- disponibilité des personnes de référence
- en cas de besoin, facilités de travail à disposition des journalistes.

Afin de garantir l'égalité de traitement entre médias (**art. 5 LInfo**) la commune pourra s'éviter des problèmes en mettant l'information dont elle dispose sur internet.

Les communes peuvent adresser leurs questions particulières au Bureau d'information et de communication (BIC) de l'Etat de Vaud :
Tél. 021 316 40 50 – Fax 021 316 40 52. Site internet de la loi sur l'information : www.bic.vd.ch

Conclusion

Ce bref parcours relatif aux autorités communales n'est pas exhaustif. Les rapports entre Municipalité et Conseil soulèveront toujours des problèmes auxquels les lois ne peuvent parfois pas apporter de réponse précise. Il appartient donc aux deux organes de trouver une solution pratique qui découle souvent plus de la logique et du bon sens que du droit.

Brigitte Dind
juriste UCV