



9 mars 2005

C 13/2005

Communication au Conseil communal

(Séance du 9 mars 2005)

Eligibilité du personnel communal au Conseil communal

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

I. Préambule

Dispositions légales

La nouvelle Constitution cantonale prévoit à son article 143 ce qui suit :

Art. 143 - Incompatibilités

Nul ne peut être membre à la fois de l'autorité délibérante et de l'autorité exécutive d'une commune.

Les employés supérieurs de l'administration communale ne peuvent pas siéger au Conseil communal.

Un règlement communal peut limiter le cumul d'un mandat exécutif communal avec des mandats cantonaux ou fédéraux.

Le projet de loi sur les communes prévoit à son article 28 un alinéa 2 nouveau qui a la teneur suivante :

Art. 28 - Personnel communal

Le personnel communal peut faire partie du Conseil communal ou général à l'exception des employés supérieurs dans les communes à Conseil communal.

(Al. 2 : *nouveau*) Le règlement sur le statut du personnel communal ou à défaut le contrat d'engagement précise les fonctions supérieures au sens de l'alinéa premier.

Remarques générales

Aussi bien la Constitution que le nouvel article 28 LC semblent donner une grande liberté d'appréciation aux communes pour définir la notion « d'employés supérieurs » qui ne peuvent faire partie du Conseil communal.

Que cette notion soit ancrée dans le règlement du personnel ou fasse l'objet d'une décision municipale ne fait pas intervenir le Conseil d'Etat pour en contrôler la légalité.

Ce n'est donc que par le biais d'un recours des personnes concernées par une interdiction de se porter candidat que la constitutionnalité d'une telle décision pourrait être remise en question.

Commentaire de la nouvelle Constitution

D'après les travaux de l'Assemblée constituante, cette disposition relative aux incompatibilités touchant le personnel avait d'abord pour but exclusif de s'appliquer en matière cantonale (art. 90 Cst.). Puis, lors des débats, elle a été étendue aux communes.

Sur le plan cantonal, le commentaire de l'article 90 relève que « seuls les employés de l'Etat qui sont proches du pouvoir exécutif ne peuvent siéger au Grand Conseil et que les termes *cadres supérieurs de l'administration couvrent en particulier les chefs de service et les directeurs d'office.* »

Règlement du personnel

Notre règlement du personnel communal a la teneur suivante :

Art. 20 - Charges publiques

Le collaborateur doit demander une autorisation à la Municipalité avant d'accepter une charge publique électorale.

L'autorisation ne pourra être refusée par la Municipalité que si la charge est incompatible avec la bonne marche de l'administration communale.

L'exercice d'une charge publique ne peut justifier une réduction de traitement ou une diminution des vacances que s'il en résulte plus de quinze jours d'absence par an.

Le collaborateur n'a pas le droit au remplacement des jours de vacances ou de congé qu'il consacre à sa charge publique.

Notre règlement ne définit donc pas cette notion d'employés supérieurs.

II. Rappel historique

Dans le cadre du préavis 8-2002 relatif à la révision complète du règlement du personnel communal et à l'application d'une nouvelle grille salariale, la Municipalité avait proposé de prévoir la disposition suivante en matière d'éligibilité du personnel communal :

Art. 20 - Charges publiques

Le collaborateur doit demander une autorisation à la Municipalité avant d'accepter une charge publique électorale.

Les collaborateurs habitant la commune de Pully ne peuvent pas devenir membre du Conseil communal ou de la Municipalité.

L'exercice d'une charge publique ne peut justifier une réduction de traitement ou une diminution des vacances que s'il en résulte plus de quinze jours d'absence par an.

Le collaborateur n'a pas le droit au remplacement des jours de vacances ou de congé qu'il consacre à sa charge publique.

Le commentaire relatif à cet article dans le préavis avait la teneur suivante :

Charge publique de conseiller communal de Pully

La Commission (ad hoc interne à l'administration) s'est penchée sur la question de savoir si une personne pouvait être en même temps membre de l'organe délibérant, qui contrôle le travail effectué au sein de la commune, et en même temps soumis à l'organe contrôlé. Le modèle de séparation des pouvoirs n'est-il pas ainsi quelque peu froissé? C'est en tout cas l'avis d'une partie de la doctrine. Dans ce domaine, les communes bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation. La commission a donc estimé que l'activité de conseiller communal à Pully était incompatible avec une fonction au sein de l'administration pulliérane, pour des raisons essentiellement liées au secret de fonction (article 19 nouveau). Certes, il serait possible de maintenir l'article actuel (article 19 ancien) qui prévoit

un régime d'autorisation, mais la Municipalité a redouté les conflits potentiels que cela pourrait engendrer. Comment expliquer à un collaborateur du Greffe municipal que l'autorisation lui sera refusée alors que son collègue jardinier siègera sans problème au Conseil communal ? Cela susciterait un sentiment d'injustice, d'incompréhension préjudiciable à la bonne marche de l'administration communale et mettrait la Municipalité devant des choix subjectifs. Cependant, comme cela est précisé à l'article 66, les collaborateurs ayant actuellement une charge de conseiller communal pourraient conserver cette dernière jusqu'à la fin de la législature en cours.

La Commission ad hoc nommée par le bureau du Conseil communal pour examiner le préavis 8-2002 a décidé d'amender cet article pour les raisons suivantes (extrait du rapport de la Commission du Conseil) :

Art. 20 - Charges publiques de conseiller communal

La Commission s'est penchée longuement sur cette question de principe, de savoir si un collaborateur pouvait siéger au sein du Conseil communal. Après de longues discussions comprenant notamment un examen des solutions adoptées par d'autres communes, la Commission du Conseil communal a décidé d'amender le règlement afin de permettre aux collaborateurs de la Commune de siéger notamment au Conseil communal de Pully moyennant autorisation. L'amendement prévoit expressément la nécessité de solliciter une autorisation préalable. Le seul motif de refus de cette autorisation a trait à la bonne marche de l'administration communale. Il appartiendra donc à la Municipalité de fixer en pratique les critères précis.

Ladite Commission a dès lors modifié comme suit l'alinéa 2 de l'article 20 :

L'autorisation ne pourra être refusée par la Municipalité que si la charge est incompatible avec la bonne marche de l'administration communale.

Les discussions sur cet article au Conseil communal n'apportent rien à la suite de ce rapport.

Le Conseil communal a adopté l'article tel qu'amendé par la commission ad hoc, à une large majorité.

III. Réflexions sur la compatibilité de conseiller communal et d'employé

On peut citer à titre d'exemple un fait intervenu au cours de l'année 2004 qui suffit à démontrer les problèmes que pose le fait d'être conseiller communal pour les membres de l'administration.

Il s'agit de l'aboutissement d'un référendum communal contre l'arrêté d'imposition, dont le contrôle des signatures incombait à l'Office de la population. Il n'est pas nécessaire de relever la délicate situation dans laquelle se trouvait la préposée siégeant au Conseil sous les couleurs d'un des partis référendaires.

A lui seul cet exemple suffit à estimer que les fonctions d'employé communal et de conseiller sont incompatibles.

Toutefois, une interdiction faite à tous les collaborateurs communaux serait contraire à la Constitution cantonale.

En effet l'exercice des droits politiques est particulièrement protégé par la jurisprudence et il comprend le droit d'être élu.

IV. Quelles solutions ?

La notion « d'employés supérieurs » doit être interprétée dans un sens plutôt restrictif et ne viser que les collaborateurs proches de la Municipalité, soit les chefs de service.

Pour les autres, le système de l'autorisation, prévu par le règlement du personnel, subsiste.

Ainsi, pour chaque demande, la Municipalité devra se déterminer sur le fait de savoir si la charge publique électorale est compatible ou non avec la bonne marche de l'administration communale.

Cette disposition est applicable non seulement pour la charge de conseiller communal, mais pour toute charge publique électorale.

Il va de soi que la Municipalité, dans son examen, devra s'en tenir à des critères objectifs pour justifier un refus.

En l'occurrence, le secret de fonction ou les rapports hiérarchiques pourraient être des motifs pertinents en ce qui concerne la charge de conseiller communal.

De plus, il serait utile d'insérer dans le règlement du Conseil une disposition interdisant aux collaborateurs, membres du Conseil, de faire partie d'une commission qui traite d'un objet relevant de sa direction (ou dicastère). Celle-ci pourrait être introduite lors de la prochaine révision du Règlement du Conseil communal.

V. Procédure

La nouvelle teneur de l'article 28, alinéa 2, de la loi sur les communes prévoit que les fonctions supérieures soient définies soit par le règlement sur le statut du personnel, soit par le contrat d'engagement.

La première alternative nécessite un préavis au Conseil communal pour modifier le règlement, la seconde un avenant aux contrats des collaborateurs définis comme supérieurs.

La Municipalité a choisi la seconde.

VI. Conclusions

En conclusion, la Municipalité a décidé de définir les règles en matière d'inéligibilité du personnel communal de la manière suivante :

- de considérer comme employés supérieurs au sens de l'article 28, alinéa 2, de la nouvelle loi sur les communes les chefs de service;
- de faire un avenant à leur contrat de travail précisant leur inéligibilité ;
- de maintenir le système de l'autorisation conformément à l'article 20 de notre règlement sur le personnel communal pour les autres collaborateurs;
- de proposer d'insérer dans le règlement du Conseil communal, lors de la prochaine révision, une disposition interdisant aux collaborateurs membres du Conseil de faire partie d'une commission qui traite d'un objet relevant de leur direction.

LA MUNICIPALITE