

Conseil communal

- **liens avec la Municipalité
et fonctionnement**

Le Mont-sur-Lausanne, 26 février 2018

Plan de l'intervention

- Liens Conseil - Municipalité
 1. Historique
 2. Comparaison canton-communes
 3. Répartition des compétences
 4. Relations institutionnelles: droit d'initiative
 5. Relations institutionnelles: surveillance
- Fonctionnement du Conseil
 6. Convocation
 7. Ordre du jour
 8. Bureau du conseil
 9. Récusation
 10. Transparence: droit à l'information et secret de fonction

1. Historique

- Moyen Age:
 - associations, gestion de biens collectifs
- Ancien Régime:
 - un pouvoir oligarchique
- République helvétique:
 - deux organes
- Acte de Médiation:
 - Municipalité
- De la Restauration à 1956:
 - apparition du conseil
- De 1956 à nos jours:
 - stabilisation du système

2. Comparaison canton-communes

- Au plan cantonal:
 - L'organe prépondérant est le Grand Conseil (législatif) qui est l'autorité suprême du canton.
 - Il contrôle la gestion du Conseil d'Etat et exerce la haute surveillance sur ce dernier et sur le Tribunal cantonal et peut enquêter à tout moment sur l'activité du Conseil d'Etat.
 - Il peut mettre en œuvre une commission d'enquête parlementaire.
 - Ses commissions de gestion et des finances disposent de nombreuses attributions.

2. Comparaison canton-communes

- **Au plan communal:**
 - L'organe prépondérant est la municipalité qui jouit d'une compétence générale et résiduelle.
 - Le conseil général ou communal dispose de compétences exhaustivement énumérées par la loi (en particulier art. 4 LC).
 - Le conseil n'est pas l'autorité suprême et n'exerce pas la haute surveillance.
 - Ses commissions de gestion et des finances ont des compétences moindres que les commissions cantonales.

3. Répartition des compétences

- **Municipalité:**
 - «Elle a toutes les compétences communales, à l'exception de celles attribuées par la Constitution ou la loi à l'autorité délibérante» (art. 150, al. 2 Cst).
 - La Municipalité est avant tout compétente pour la gestion opérationnelle de la commune.
 - Les tâches principales de la Municipalité sont énumérées au chap. III de la loi sur les communes (art. 42 à 44 LC):

3. Répartition des compétences

- Conseil général / communal:
 - Hormis en matière réglementaire où il dispose d'une compétence générale, le conseil a des compétences spécifiques. Art. 146 Cst:
 - «1. Le conseil communal ou le conseil général:
 - a. édicte les règlements;
 - b. adopte l'arrêté d'imposition et le budget, et autorise les dépenses extraordinaires et les emprunts;
 - c. se prononce sur les collaborations intercommunales;
 - d. décide des projets d'acquisition et d'aliénation d'immeubles;
 - e. contrôle la gestion;
 - f. adopte les comptes.
 - 2. La loi peut lui confier d'autres compétences.»

3. Répartition des compétences

- Ainsi, l'art. 4 LC fixe la liste des compétences du conseil.
- En plus de celles figurant dans la Cst, il s'agit de:
 - Constitution, acquisition de participations et adhésion en matière de sociétés commerciales, de fondations ou d'associations.
 - Autorisation d'emprunter, cautionnements et autres garanties.
 - Autorisation de plaider.

3. Répartition des compétences

- Statut des collaborateurs communaux et base de leur rémunération.
- Placements (achat, vente, emplois).
- Acceptation de legs, donations et successions.
- Reconstructions d'immeubles, constructions nouvelles, démolition de bâtiments.
- A cela s'ajoute d'autres dispositions de la LC:
 - Fixation des indemnités du syndic, des membres de la municipalité, des membres du conseil, du président, du secrétaire et de l'huissier (art. 16 et 29).

3. Répartition des compétences

- Adoption de conventions portant ententes intercommunales (art. 110).
- Adoption des statuts d'associations de communes, modification des statuts et dissolution des associations de communes, des fédérations de communes et des agglomérations (art. 113, 126 et 127).
- Des lois spéciales accordent également des compétences au conseil

4. Relations institutionnelles: droit d'initiative

- La municipalité et le conseil interagissent prioritairement par le biais du droit d'initiative (art. 30 LC)
- Droit d'initiative de la municipalité:
 - Il s'exerce au moyen du préavis et requiert la forme écrite (art. 35 LC).
 - Le préavis est présenté par l'ensemble de la municipalité (pas de droit d'initiative individuel).
 - Le préavis tend à provoquer une décision exécutoire du conseil entrant dans les attributions de ce dernier.

4. Relations institutionnelles: droit d'initiative

- Droit d'initiative des membres du conseil (art. 32 à 34e LC):
 - Le droit d'initiative est individuel.
 - Il doit respecter les principes suivants: conformité au droit supérieur, unité de rang, unité de forme, unité de matière, séparation des pouvoirs, réalisabilité.
- Divers types de propositions:
 - La motion
 - Le postulat
 - L'interpellation
 - La simple question ou le vœu
 - La pétition

5. Relations institutionnelles: surveillance

- Le conseil n'étant pas l'autorité suprême et n'exerçant pas la haute surveillance, cette tâche revient au canton:
 - Contrôle concret: il peut s'agir de la surveillance générale effectuée par le Conseil d'Etat, le département compétent ou le préfet (art. 138 LC) ainsi que du recours sur les décisions communales au Conseil d'Etat (art. 145 LC).
 - Contrôle abstrait: requête à la cour constitutionnelle contre les règles de droit communal (art. 3 et 10 LJC).

5. Relations institutionnelles: surveillance

- La commission de gestion examine et rapporte sur:
 - Le rapport de gestion.
 - Les comptes et le budget en l'absence de commission des finances
- La commission des finances examine et rapporte sur:
 - Le budget
 - Les comptes

5. Relations institutionnelles: surveillance

- Etendue et limite de l'action des commissions de surveillance:
 - «droit d'investigation illimité» (art. 35a RCom).
 - Limite temporelle: l'examen ne porte que sur l'exercice comptable précédent.
 - Limite matérielle: le droit d'investigation n'est valable que pour l'examen de la gestion et des comptes annuels.
 - Limites légales: séparations des pouvoirs, secret protégé par la loi.

6. Convocation (art. 13-14 et 24-25 LC)

- Le conseil est convoqué par écrit par son président, à défaut par son vice-président. Cette convocation a lieu à la demande de la municipalité ou du cinquième des membres du conseil.
- La convocation doit contenir l'ordre du jour.
- Aucun vote sur le fond ne peut avoir lieu sur un objet non porté à l'ordre du jour.
- La convocation doit être expédiée au moins 5 jours à l'avance, cas d'urgence réservé.

7. Ordre du jour (art. 13-24 LC)

- Il est établi d'entente entre la municipalité et le bureau du conseil (président et syndic). La municipalité communique l'ordre du jour au préfet.
- Les objets prévus à l'ordre du jour et non liquidés sont reportés, dans le même ordre, en tête de l'ordre du jour de la séance suivante.
- L'ordre des opérations peut être modifié par décision du conseil notamment sur proposition de la municipalité.

7. Ordre du jour (art. 13-24 LC)

- L'ordre du jour est adopté en début de séance.
- En début et en cours de séance, un objet peut être ajouté ou supprimé de l'ordre du jour par vote du conseil (par exemple: dépôt d'un droit de proposition).

8. Bureau du conseil (art. 10 – 11-23 LC)

- Le conseil nomme chaque année dans son sein :
 - a) un président ;
 - b) un ou deux vice-présidents ;
 - c) deux scrutateurs et deux suppléants.
- Il nomme pour la durée de la législature son secrétaire, lequel peut être choisi en dehors du conseil.
- Le bureau est composé au moins du président et des deux scrutateurs. Le conseil peut élargir le bureau à d'autres personnes, p. ex. les vice-présidents du conseil .
- Il prépare notamment les séances, veille à leur bon déroulement (respect de l'ordre du jour, vote), nomme les commissions et fait le lien avec la municipalité.

9. Récusation (art. 40j LC)

- Un membre du conseil 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 exister un lien particulièrement évident et direct entre les intérêts du conseiller et l'objet soumis aux délibérations.
- Le conseiller doit se récuser spontanément ou, à défaut, être récusé par un membre du conseil ou par le bureau. Le conseil statue sur la récusation.
- La récusation entraîne la non participation aux séances de commission, à la discussion au conseil ainsi qu'au vote.
- Il est fait mention de la récusation au procès-verbal et sur l'extrait de décision.

9. Récusation (art. 40j LC)

- Ex: Un conseiller qui a fait opposition à un plan d'affectation ne peut pas lever sa propre opposition et doit donc se récuser.
- Si le règlement du conseil le prévoit, un registre des intérêts peut être tenu par le bureau de sorte à déterminer en toute transparence, les intérêts des conseillers.

10. Transparence: droit à l'information et secret de fonction

- Avant le 1er juillet 2013, la loi sur les communes était lacunaire et c'est une des principales modifications de la dernière révision de la loi.
- Codification de la pratique et de la jurisprudence.
- Le conseil communal/général ne constitue pas un vrai pouvoir législatif à l'instar des organes législatifs cantonaux et fédéraux, de sorte qu'il n'exerce pas la surveillance de l'exécutif, cette compétence revenant au Conseil d'Etat.
- Il faut distinguer le droit à l'information des membres du conseil général/communal (art. 40c LC), des commissions (art. 40h LC), des commissions de surveillance (art. 93e LC) et du droit à l'information des citoyens qui est réglé dans la Loi sur l'information.

- **Sources:**

- Constitution du Canton de Vaud (Cst)
- Loi sur les communes (LC)
- Règlement sur la comptabilité des communes (RCCom)
- Lois sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC)
- Loi sur les fusions de communes (LFusCom)
- Loi sur la juridiction constitutionnelle (LJC)
- Aide-mémoire pour les municipalités vaudoises, Service des communes et du logement, novembre 2016 (http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communales/fichiers_pdf/20161124_AID E-MEMOIRE.pdf)

Préfecture de Lausanne - Service des communes et du logement

- Formation pour les autorités communales, Service des communes et du logement
(http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communales/fichiers_pdf/Tronc_commun.pdf)
- Formation spécifique pour les conseils généraux/communaux, Service des communes et du logement
(http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communales/fichiers_pdf/Conseils.pdf)
- Formation spécifique pour les municipalités, Service des communes et du logement
(http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communales/fichiers_pdf/Municipalit%C3%A9.pdf)

- David Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 hors série, pp. 1-118. (http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communales/fichiers_pdf/RDAF_HS_2010_01.pdf)
- David Equey, Le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 hors série, pp. 119-215. (http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communales/fichiers_pdf/RDAF_HS_2010_02.pdf)