

Communication municipale n° 550/2011

Compétences respectives du Conseil communal et de la Municipalité

Au Conseil communal de Lutry,

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Avec l'accord de Monsieur le Président du Conseil communal, la Municipalité a estimé utile, selon un usage datant de 1974, d'informer les membres de votre Conseil de quelques compétences respectives du Conseil communal et de la Municipalité. Il est utile, en début de législature, notamment pour les nouveaux conseillers, de rappeler quelques règles et principes qui permettront d'éviter d'éventuelles confusions entre les attributions du Conseil communal et ceux de l'exécutif. C'est dans cet esprit que nous vous prions de prendre connaissance de ce qui suit.

Le Conseil communal dispose d'un pouvoir délibérant sur les points énoncés aux articles 17 et 18 du règlement du Conseil. De plus, les règlements qu'il adopterait doivent obtenir l'approbation du Conseil d'Etat lorsqu'ils confèrent des droits ou imposent des obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres.

Les attributions du Conseil communal sont clairement et limitativement définies dans la Loi sur les communes (LC) et dans le Règlement du Conseil communal. Nous nous bornerons donc à reprendre ci-dessous quelques questions de principe, en citant au préalable un extrait de l'étude du professeur Henri Zwahlen :

« D'après la constitution et la loi, en effet, la Municipalité est chargée à titre ordinaire de la gestion du patrimoine communal et surtout de la « police locale », c'est-à-dire du gouvernement du village ou de la cité, dans les limites déterminées par les lois et par les règlements communaux. Ces pouvoirs sont ainsi définis par une clause générale, et non par de règles

spéciales. Au contraire, les attributions du Conseil général ou communal sont fixées par des énumérations limitatives de la constitution et de la loi, sauf en matière réglementaire où ce conseil détient un pouvoir primaire et général.

Il suit de là que, les règlements mis à part, la compétence de la Municipalité se présume, l'organe délibérant ne pouvant valablement intervenir en droit que dans les cas et selon les procédés expressément prévus par la loi. »

Monsieur David Equey, du SeCRI (Le Service des communes et des relations institutionnelles) a publié en 2010 deux avis de droits "Aspects juridiques de l'institution communale en droit vaudois – la répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois" et "Aspects juridiques de l'institution communale en droit vaudois – le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité en droit vaudois" détaillant les relations entre l'Organe délibérant et la Municipalité. Ces deux avis sont à disposition des Conseillers pour consultation auprès de la secrétaire du Conseil (ou du Greffe) ou à l'adresse internet suivante :

www.vd.ch/fr/themes/territoire/communes/affaires-communales/competences-des-responsables-communales/.

* * * * *

1. Droit d'initiative (Art. 72 et ss)

Chaque membre du Conseil communal jouit du droit d'initiative qu'il peut exercer :

- soit en déposant un postulat, c'est-à-dire en invitant la Municipalité à étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition dans un domaine particulier et de dresser un rapport. Le postulat n'a pas d'effet contraignant pour la Municipalité, si ce n'est l'obligation d'analyser une situation et de rédiger un rapport. Le postulat peut porter sur une compétence du Conseil ou de la Municipalité ;
- soit en déposant une motion, c'est-à-dire en chargeant la Municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision du Conseil. La Motion ne peut porter que sur une compétence du Conseil. La motion est contraignante, dans la mesure où elle a pour effet d'obliger la Municipalité à présenter l'étude ou le projet de décision demandée. La Municipalité peut accompagner le projet de décision d'un contre-projet ;
- soit en déposant lui-même un projet de règlement ou de décision complètement rédigé par l'auteur de la proposition. Le projet de règlement ne peut porter que sur une compétence du Conseil.

Lorsqu'un conseiller présente lui-même un projet clairement et entièrement rédigé, et s'il est pris en considération par le plénum, celui-ci doit être renvoyé à la Municipalité pour étude et rapport, conformément à l'article 33 LC et faire l'objet ensuite d'un préavis à l'intention du Conseil. La Municipalité peut accompagner son préavis d'un contre-projet. Le Conseil ne peut pas adopter directement un projet sans passer par la voie du préavis municipal.

Par exemple, la requête d'un conseiller demandant à la Municipalité de nommer une commission extra-parlementaire ou un nouvel employé communal n'est pas une motion ou une initiative.

Le Conseil communal est convoqué à la demande de la Municipalité ou du cinquième des membres du Conseil (soit par 17 Conseillers), ou encore sur la propre initiative du Président.

2. Contrôle de la Municipalité

Il s'exerce principalement par la Commission de gestion par l'examen général et annuel de la gestion des affaires communales. Il peut se faire aussi par le moyen de l'interpellation d'un Conseiller sur un point particulier de la gestion de la Municipalité.

Si l'interpellation est un moyen ponctuel de contrôle, il faut relever que l'examen annuel de la gestion se fait a posteriori.

Le contrôle de la gestion municipale est de portée politique plutôt que juridique, car le Conseil ne peut ni annuler ni modifier les décisions municipales, encore moins adresser des instructions impératives à la Municipalité. Seul le Conseil d'Etat peut annuler ou modifier les décisions d'une autorité communale d'office ou à la suite d'un recours de la personne concernée par la décision municipale. Si le Conseil communal estime une décision municipale injustifiée ou illégale, il peut en saisir le Conseil d'Etat ou le Préfet (articles 145 et 146 LC). L'interpellation ne peut donc contenir qu'une appréciation sans portée juridique (blâme, regret, approbation) ou un vœu auquel la Municipalité n'est pas tenue de se conformer.

3. Examen de la gestion des affaires communales

La Commission de gestion a pour mission de contrôler la gestion de l'exercice écoulé, mais celle-ci ne peut intervenir dans la gestion des affaires de l'année courante. La Commission de gestion a le droit de demander communication de tous les documents utiles pour apprécier la gestion de la

Municipalité dans la mesure où cela est nécessaire pour contrôler l'administration de la Commune par l'autorité exécutive.

Le droit de la Commission ne s'étend qu'à la consultation des pièces ; il n'est pas permis de les emporter, ni d'en prendre copie. Si la Commission de gestion a en principe le droit de tout voir, elle n'a pas celui de faire état de tout ce qu'elle a appris. Celui qui, en séance ou en privé, porterait atteinte d'une manière illicite aux intérêts moraux ou matériels de tiers, risque d'engager sa responsabilité civile et le cas échéant, pénale, alors même que les faits se seraient passés à l'occasion du contrôle de la gestion.

4. Administration des biens de la Commune

En dehors des opérations bien déterminées par l'article 4 LC, la Municipalité est chargée, sous sa responsabilité exclusive, de l'administration des biens de la Commune (article 41 et ss LC). Le Conseil communal n'a pas de compétence pour intervenir.

Les seuls moyens à la disposition du Conseil sont l'interpellation et le contrôle par la Commission de gestion, dépourvus de tout effet juridique contraignant.

5. Budget

Lors de la discussion sur le budget annuel, le Conseil doit se prononcer globalement sur chaque poste, la Municipalité demeurant ensuite libre d'utiliser ou non les crédits alloués de la manière qu'elle jugera la plus utile. L'organe délibérant ne peut pas utiliser son pouvoir budgétaire pour imposer une obligation de dépenses à la Municipalité sur des questions de son ressort.

6. Relation avec l'administration

Si un Conseiller souhaite connaître l'avancement d'un projet, il s'adressera en premier lieu au Conseiller municipal en charge du dossier.

7. Gestion du personnel communal

Le Conseil a le seul droit d'adopter le statut général du personnel et la base de sa rémunération. Il ne peut pas s'immiscer dans les questions de gestion du personnel demandant à la Municipalité, par motion ou interpellation, de revenir sur une nomination ou une sanction disciplinaire, de congédier ou de punir un employé, de modifier le traitement d'un employé, etc. Un conseiller communal s'interdira de donner des ordres à un employé communal et ce dernier n'a pas de compte à rendre sur l'exécution de son travail à un représentant de l'organe délibérant. Si un membre d'une Commission de gestion ou une autre commission souhaite une information sur le personnel communal, il s'adressera au Conseiller municipal responsable, cas échéant à l'employé en présence du Conseiller municipal.

8. Commissions du Conseil

Une commission a pour but d'étudier un préavis municipal avec les documents qui y sont joints et les renseignements complémentaires fournis par le ou les représentants de la Municipalité tout en tenant compte de l'expérience personnelle de ses membres. Les membres des commissions peuvent demander des renseignements à la Municipalité, sans pour autant lui donner des ordres. Ils pourront faire, par l'intermédiaire d'un rapport, des propositions au Conseil ; quatre possibilités sont à disposition:

1. proposer au Conseil d'adopter sans modification les conclusions du préavis municipal ;
2. lui proposer de les rejeter ;
3. lui proposer de les adopter avec certaines modifications (amendements ou sous-amendements) ;
4. lui proposer enfin de renvoyer le projet à la Municipalité pour une nouvelle étude.

Il faut rappeler que :

- chaque membre d'une commission peut déposer un rapport de minorité ;
- la Municipalité doit être informée de la date des séances de toute commission ;
- le Conseil communal est libre de faire siennes les conclusions d'un rapport d'une commission ou celles du préavis.

Les membres d'une commission n'ont pas de compétence légale pour :

- adjuger un travail ou une fourniture,
- remettre une adjudication, ou laisser entendre qu'une adjudication pourra être faite ;
- demander une contre-offre;
- discuter avec un propriétaire un prix convenu avec la Municipalité,
- etc...

* * * * *

Par ce rappel de quelques points essentiels, mais non exhaustifs, la Municipalité n'a pas voulu épuiser toutes les questions relatives aux attributions respectives des pouvoirs du Conseil communal et de la Municipalité. Cette dernière et le Président du Conseil ont souhaité rappeler brièvement quelques points particuliers sur les compétences et les responsabilités des deux organes. Le greffe et le bureau du Conseil sont à votre disposition pour toute information complémentaire souhaitée. L'unique objectif est la gestion efficiente et efficace de notre commune.

La Municipalité

Lutry, le 29 août 2011