

Compétences respectives du Conseil communal et de la Municipalité

Au Conseil communal de Lutry,

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

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

A chaque début de législature, il semble que certains nouveaux conseillers – en particulier lorsqu'ils font partie d'une commission d'étude – ne soient pas très au clair sur la question de leurs compétences. Nous sommes persuadés que leur intention est de veiller au bien de la Commune. Il est indiqué d'abandonner le terme « législatif » pour désigner le Conseil communal. Celui-ci ne dispose pas d'un pouvoir législatif mais d'un pouvoir réglementaire et encore les règlements qu'il adopte doivent-ils 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.

Nous n'allons pas faire ici une étude complète des attributions du Conseil communal, celles-ci étant clairement et limitativement définies dans la loi cantonale du 28 février 1956 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. »

1. Droit d'initiative

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

- soit en présentant lui-même un projet de règlement ou de décision ;
- soit en déposant une motion invitant la Municipalité à soumettre au Conseil communal un rapport ou une proposition sur un objet bien précis.

Lorsqu'un conseiller présente lui-même un projet tout rédigé, il n'en demeure pas moins qu'après sa prise en considération par le plénum, ledit projet doit être renvoyé à la Municipalité pour étude et rapport, conformément à l'article 33 LC. En aucun cas, le Conseil ne pourrait adopter directement un tel projet.

Ce droit ne peut s'exercer que dans les limites des attributions du Conseil communal.

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

2. Contrôle de la Municipalité

Il s'exerce par le moyen de l'interpellation et par l'examen général et annuel de la gestion des affaires communales.

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

Le contrôle sur la Municipalité est de portée politique plutôt que juridique, car il 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. 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. Si elle le fait, c'est elle seule qui prend la responsabilité de ses décisions et elle ne peut ensuite en rejeter la faute sur le Conseil.

3. Examen de la gestion des affaires communales

Rappelons à ce propos que la Commission de gestion a pour mission de contrôler la gestion de l'exercice écoulé et non pas d'être un organe de cogestion agissant au fil du temps. Les règles suivantes sont valables pour le contrôle annuel de la gestion. Le droit de la Commission de gestion de demander communication de tous les documents utiles pour apprécier la gestion de la Municipalité n'est valable que dans la mesure où il 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 seule est chargée de l'administration des biens de la Commune (article 41 et suivants LC). Le Conseil communal n'a aucune compétence pour intervenir, ni avant, ni après coup.

Les seuls moyens à sa disposition sont l'interpellation et le contrôle de la gestion, dépourvus, comme il l'a été dit ci-dessus, de tout effet juridiquement contraignant.

5. Budget

Lors de l'approbation du budget annuel, le Conseil doit se prononcer globalement sur chaque poste, la Municipalité demeurant ensuite libre d'utiliser les crédits alloués de la manière qu'elle jugera utile. L'organe délibérant ne peut pas utiliser son pouvoir budgétaire en imposant sa manière de voir à la Municipalité sur des questions de son ressort.

6. Employés communaux

Le Conseil a un seul droit, celui d'adopter le statut général du personnel et la base de sa rémunération. Il ne peut pas s'immiscer dans les questions de 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 n'a pas le droit 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 autre a des questions à poser, il s'adressera au Conseiller municipal responsable, cas échéant à l'employé, mais alors en présence du Conseiller municipal.

7. Commissions du Conseil

Leurs membres ne peuvent et ne doivent pas faire le travail de la Municipalité et une commission n'a pas de compétence légale de :

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

Une commission a pour tâche d'étudier un préavis municipal à la lumière des documents qui y sont joints et des renseignements complémentaires fournis par le ou les représentants de la Municipalité tout en tenant compte de l'expérience personnelle de ses membres. Si les commissions peuvent demander des renseignements à la Municipalité, elles ne peuvent en revanche pas lui donner des ordres. Elles se borneront donc à faire des propositions au Conseil ; quatre possibilités s'offrent à elle :

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 ;
4. lui proposer enfin de renvoyer le projet à la Municipalité pour une nouvelle étude.

Rappelons 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 n'est pas obligé de faire siennes les conclusions d'une commission.

Par cette simple énumération de quelques points paraissant essentiels, la Municipalité n'a pas voulu épuiser toutes les questions relatives aux attributions respectives des pouvoirs du Conseil communal et de la Municipalité. Replacer chacun en face de ses compétences et de ses responsabilités est certainement le meilleur moyen de faire de la bonne administration. Nous ne doutons pas que c'est dans cet esprit que les membres du Conseil communal prendront connaissance de ce rapport et nous vous prions d'accepter, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, nos salutations distinguées.

Lutry, le 28 août 2006

La Municipalité