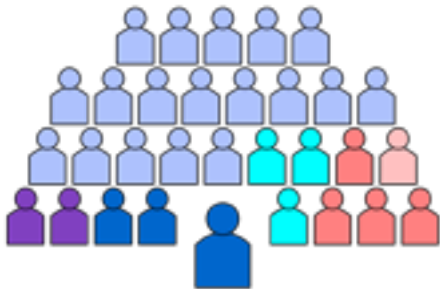


Les Conseillers généraux/communaux



Accession et exercice de la fonction

Les membres du Conseil communal sont élus par le corps électoral pour une durée de cinq ans. Ils sont élus en principe selon le système proportionnel. Dans les communes de moins de 3000 habitants, le règlement communal peut prévoir le scrutin majoritaire.

Les Conseillers communaux prêtent serment (voir pages concernant les Conseillers municipaux).

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

Pour être admis au Conseil général, il faut être électeur domicilié dans la commune et avoir prêté serment. Cette prestation de serment se fait par le président du Conseil en début de séance. La durée des fonctions des membres du Conseil général correspond à la législature.

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

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

Le Conseiller général/communal est tenu de se rendre aux séances auxquelles il est

régulièrement convoqué. Les membres du Conseil qui, en dépit d'un avertissement, négligeraient leur devoir de prendre part aux séances, peuvent être frappés par le bureau d'une amende. Cette amende ne doit pas aller au-dessus de la compétence municipale, soit 500 francs (Loi sur les contraventions).

Récusation

La Loi sur les communes a introduit en 2013 la récusation des membres du Conseil. Ainsi, un membre du Conseil général/communal ne peut prendre part à une décision ou à une discussion lorsqu'il a un intérêt personnel ou matériel à traiter l'affaire. Il doit se récuser spontanément ou, à défaut être récusé par un membre du Conseil ou par le bureau. Le Conseil statue sur la récusation. Il doit exister un lien particulièrement évident et direct entre les intérêts d'un conseiller et l'objet soumis aux délibérations du Conseil. Il s'agit d'une notion strictement juridique à utiliser de manière restrictive.

Si un Conseiller général/communal est récusé, il devra s'abstenir de participer aux séances de commission, aux discussions ainsi qu'au vote final sur l'objet traité.

Parallèlement, la loi a introduit la possibilité d'instaurer un registre des intérêts, c'est-à-dire une liste des conseillers indiquant les organismes tiers dans lesquels ils occupent des fonctions permettant de déterminer, en toute transparence, si un conseiller a des intérêts qui seraient incompatibles avec un objet porté à l'ordre du jour.

Les groupes politiques

Des groupes politiques peuvent être formés au sein du Conseil. Le règlement du Conseil détermine sur quel critère un groupe peut se

former (liste électorale, parti politique, mouvement) et arrête le nombre de personnes nécessaires à la création d'un groupe.

Ces partis peuvent être représentés dans différentes commissions en fonction de leur nombre de sièges au Conseil. Sauf disposition contraire du règlement du Conseil, lorsqu'un siège devient vacant, il reste acquis au groupe auquel appartenait le conseiller à remplacer. D'autre part, lorsqu'un membre d'une commission démissionne de son parti ou quitte son groupe politique ou en est exclu, il est réputé démissionnaire de la commission dans laquelle il représentait ce parti ou ce groupe.

Secret de fonction et droit à l'information des membres du Conseil

Les Conseillers généraux/communaux sont tenus au secret de fonction mais disposent d'un droit à l'information. Ils peuvent se voir refuser les informations suivantes :

- les documents internes sur lesquels la Municipalité s'est directement fondée pour prendre une décision ;
- les informations qui relèvent de la sécurité de la commune ;

- les informations qui doivent rester confidentielles pour des motifs prépondérants tenant à la protection de la personnalité ou d'un secret protégé par la loi.

Les membres des commissions ad hoc ou thématiques (pour le droit à l'information des membres des commissions de surveillance voir la page sur les relations Municipalité-Conseil) peuvent en outre recevoir ou consulter des intervenants extérieurs pour l'objet traité. Lorsque la commission s'adresse directement à l'administration communale, la Municipalité peut demander à être entendue avant que la commission ne procède à l'investigation envisagée et à y participer. En cas d'engagement financier, l'accord de la Municipalité est nécessaire.

Compétences respectives du Conseil et de la Municipalité

La constitution cantonale et la loi sur les communes prévoient une répartition des compétences entre le Conseil général/communal et la Municipalité.

La règle de répartition est que le Conseil général/communal dispose d'attributions exhaustivement énumérées dans la constitution et dans la loi, alors que la Municipalité reçoit une compétence générale résiduelle dans tous les domaines qui ne relèvent pas des attributions exclusives de la Confédération, du Canton de Vaud et du Conseil général/communal.



Compétences exclusives du Conseil

Les compétences du Conseil général/communal sont exclusivement et exhaustivement les suivantes :

- le contrôle de la gestion ;
- le projet de budget et les comptes ;
- les propositions de dépenses extra-budgétaires ;
- le projet d'arrêté d'imposition ;
- l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou de parts immobilières ; cela inclut la

constitution d'une servitude personnelle.
Le Conseil peut accorder à la Municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite ;

- la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales et l'adhésion à de telles entités. *Le Conseil peut accorder une autorisation générale ;*
- l'autorisation d'emprunter et les cautionnements ou d'autres formes de garanties. *Le Conseil peut laisser dans les attributions de la Municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt ;*
- l'autorisation de plaider, *sous réserve d'autorisations générales qui peuvent être accordées à la Municipalité ;*
- le statut des collaborateurs communaux et la base de leur rémunération ;
- les placements (achats, ventes, remplois) de valeurs mobilières *qui ne sont pas de la compétence de la Municipalité ;*
- l'acceptation de legs et de donations (sauf s'ils ne sont affectés d'aucune condition ou charge), ainsi que l'acceptation de successions, lesquelles doivent au préalable avoir été soumises au bénéfice d'inventaire. Pour de telles acceptations, le Conseil peut accorder à la Municipalité une autorisation générale ;
- les reconstructions d'immeubles et les constructions nouvelles, ainsi que la démolition de bâtiments ;
- l'adoption des règlements, *sous réserve de ceux que le Conseil a laissés dans la compétence de la Municipalité ;*
- la fixation des indemnités du syndic et des membres de la Municipalité, des membres

- du Conseil, du président et du secrétaire du Conseil et, le cas échéant, de l'huissier ;
- l'adoption de conventions portant ententes intercommunales ;
 - l'adoption des statuts d'associations de communes ; la modification de ces statuts si elle porte sur un point essentiel (buts principaux ou tâches principales de l'association, règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, augmentation du capital de dotation, mode de répartition des charges, élévation du plafond des emprunts d'investissement) ;
 - la dissolution des associations de communes, des fédérations de communes et des agglomérations ;
 - la décision de soumettre au corps électoral le rattachement de la commune à un autre district ;
 - la décision d'accorder la bourgeoisie d'honneur ;
 - l'adoption de conventions de fusion de communes ;
 - l'autorisation à la Municipalité d'exercer l'action en contestation de la reconnaissance en paternité ;
 - l'autorisation à la Municipalité de signer une procuration à un mandataire chargé de représenter la commune dans une procédure civile ;
 - l'autorisation à la Municipalité de requérir la révision des estimations fiscales de biens immobiliers ;
 - l'adoption de règlements sur la perception de taxes de séjour communales ou de taxes spéciales ;
 - l'adoption des plans directeurs régionaux et communaux ainsi que les plans directeurs localisés ;
 - l'adoption des plans d'affectations communaux et les décisions sur les oppositions formées dans ce cadre ;
 - l'approbation des concessions de distribution de l'eau à un particulier sur le territoire communal ;
 - l'adoption des plans d'affectation, des changements d'affectation et des désaffectations en matière de routes communales.

Compétences de la Municipalité

En vertu de sa « compétence générale résiduelle », la liste des compétences de la Municipalité est très longue.

En très résumé ces attributions portent spécialement sur :

- l'administration des services publics, y compris celle des services industriels ;
- l'administration des biens communaux, l'administration du domaine public et des biens affectés aux services publics ;
- la nomination des fonctionnaires et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire ;
- les tâches qui leur sont directement attribuées par la législation cantonale.



Délégations de compétences du Conseil à la Municipalité

Le Conseil général/communal peut déléguer à la Municipalité une partie des attributions que lui confère la loi, mais dans des domaines que celle-ci définit de manière exhaustive.

Dans ce cadre, le Conseil peut accorder à la Municipalité :

- en fixant une limite, une autorisation générale de statuer sur les acquisitions et les aliénations d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières ;
- en fixant une limite, une autorisation générale de statuer sur la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que sur l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales et l'adhésion à de telles entités ;
- en fixant les modalités et une limite, une autorisation d'engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles, cette autorisation ne s'utilisant que dans le cadre très restrictif de la notions de dépenses imprévisibles et exceptionnelles ;
- une autorisation générale de plaider ;
- en fixant une limite, l'autorisation d'accepter des legs et des donations avec charge ou condition, ainsi que l'acceptation de

successions (soumises au bénéfice d'inventaire) ;

- l'adoption de certains règlements.

Pour les emprunts, la délégation à la Municipalité est accordée de cas en cas (réflexion étant faite pour chaque emprunt).

Les autres délégations peuvent être permanentes ou ne valoir que pour la durée de la législature. La loi sur les communes prévoit que les délégations sont accordées pour la durée d'une législature à moins qu'elles ne figurent dans un règlement arrêté par le Conseil. Cela signifie que le Conseil doit adopter formellement la délégation, dans une décision ou dans un règlement.

Il existe deux manières dont la Municipalité peut se voir déléguer des compétences réglementaires du Conseil :

- dans un règlement adopté par le Conseil, elle se voit déléguer la compétence d'adopter des prescriptions d'exécution dudit règlement. Par exemple, des règles d'application du règlement général de police, de celui sur le stationnement, de celui sur les horaires d'ouverture des magasins ;
- dans une décision prise par le Conseil, elle se voit déléguer une compétence réglementaire directe.

La délégation à la Municipalité doit respecter le principe de la séparation des pouvoirs, ce qui a pour conséquence que le Conseil ne peut se dessaisir de l'une de ses attributions sans une délégation formelle, ni dans un domaine où la loi ne permet aucune délégation.

En outre, en l'absence d'une délégation formelle, le Conseil ne peut pas refuser de statuer sur un objet de sa compétence en laissant le soin à la Municipalité d'y pourvoir.

Pas de délégation de la Municipalité au Conseil

En aucune manière, la Municipalité ne peut se dessaisir d'un objet de sa compétence au profit du Conseil général/communal.

Délégations de compétences de la Municipalité à ses directions ou ses services

La Municipalité s'organise librement. Elle peut se diviser en sections ou en directions (dicastères). Certaines attributions ou compétences de la Municipalité peuvent être déléguées à ces dicastères.

Cette répartition peut faire l'objet d'un règlement ou d'une décision de la Municipalité. Attention, seules peuvent être permanentes les délégations de compétences prises sous ces deux différentes formes.

Celui qui est au bénéfice d'une compétence déléguée peut, sous sa responsabilité, déléguer cette compétence de cas en cas (subdélégation).

Les décisions prises ou les actes conclus par les personnes qui ont obtenu une délégation ou une subdélégation engagent la Municipalité.

La loi sur les communes dispose que « pour être réguliers en la forme, les actes de la Municipalité doivent être donnés sous la signature du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la Municipalité et munis du sceau de cette autorité; s'ils sont pris en exécution d'une décision du Conseil général ou communal, ils doivent mentionner cette décision, laquelle est jointe à l'acte ». De plus, elle précise que « la Municipalité peut, par décision, déléguer des pouvoirs de signature à l'un de ses membres, à un cadre ou un employé communal. La délégation s'opère par une procuration expresse donnée sous la signa-

ture du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la Municipalité, et munie du sceau de cette autorité. Cette procuration peut être spéciale ou générale. Dans ce dernier cas, elle indique les limites et la durée du mandat ».

Cela implique que les délégations de la Municipalité à un chef de direction ou de section doivent clairement mentionner la ou les personnes autorisées à signer des actes (courriers, décisions, contrats, etc.) au nom et pour le compte de la Municipalité, et comporter les signatures du syndic et du secrétaire municipal ou de leur suppléant.

Cela implique également que les sous-délégations, c'est-à-dire les délégations données par un chef de direction ou de service à un subordonné doivent mentionner les ayant-droits et être signées par la personne délégante.

Il est très important de conserver des traces écrites des délégations ou des sous-délégations, car cela permettra, le cas échéant, de démontrer qu'une personne ayant signé un acte de la commune est compétente pour l'engager auprès des tiers. Par exemple, une décision qui serait rendue au nom de la commune par une personne non autorisée peut faire l'objet d'une annulation en cas de contestation.

Enfin, il sied de préciser que les actes pris en vertu d'une délégation de pouvoirs doivent être donnés sous la signature du ou des membres de la Municipalité ou de la personne au bénéfice de la délégation. Les décisions rendues sur la base de telles délégations sont susceptibles d'un recours administratif auprès de la Municipalité. Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.



Pouvoir de contrôle du Conseil sur l'activité de la Municipalité

Dans la commune, l'organe prépondérant est la Municipalité, qui jouit d'une compétence générale et résiduelle.

Le Conseil général/communal dispose de compétences exhaustivement énumérées par la constitution et par la loi (voir la page sur la répartition des compétences). Le Conseil n'a pas rang d'autorité suprême et n'exerce pas la haute surveillance. Celle-ci est en effet exercée par le Canton. Mais le Conseil adopte le budget et contrôle la gestion, de sorte qu'implicitement il exerce une forme de surveillance.

Dans le cadre de son pouvoir de contrôle, le Conseil dispose d'une commission de gestion et, s'il le prévoit dans son règlement, d'une commission des finances.

La commission de gestion examine et rapporte sur:

- le rapport de gestion;
- les comptes (si la commission des finances ne reçoit pas cette compétence);
- le budget (si le règlement du Conseil général/communal le prévoit).

La commission des finances examine et rapporte sur:

- les comptes si le règlement du Conseil général/communal le prévoit;
- le budget, si le règlement du Conseil général/communal le prévoit.

Droit à l'information des commissions de surveillance

Le règlement sur la comptabilité des communes prévoit que ces commissions ont « un droit d'investigation illimité » dans le cadre de leur mandat et que « la Municipalité est tenue de leur remettre tous les documents et renseignements nécessaires » à l'exercice de leur mandat. L'on dénombre toutefois des limites de trois ordres à ce pouvoir d'examen:

- **Limite temporelle:** l'examen ne porte que sur l'exercice comptable précédent.
- **Limite matérielle:** le droit d'investigation des commissions de gestion et des finances n'est valable que dans le cadre de l'examen de la gestion et des comptes annuels.
- **Limites légales:** le « droit d'investigation illimité » prévu par le règlement sur la comptabilité des communes s'écarte du principe de la hiérarchie des normes. En réalité, ce droit d'investigation est limité par les éléments suivants:
 - séparation des pouvoirs: les commissions ne peuvent pas s'attribuer des compétences de la Municipalité et faire de la cogestion, c'est-à-dire intervenir en cours d'exercice;
 - existence d'intérêts publics ou privés prépondérants, mais seulement dans les cas pouvant porter une atteinte à un secret protégé par le droit supérieur.

Documents auxquels peuvent avoir accès les commissions de surveillance

Les commissions de surveillance peuvent avoir accès aux documents suivants:

- a. les comptes communaux, établis conformément aux règles fixées par le Conseil d'État selon l'article 93a;

- b. le rapport-attestation au sens de l'article 93c de la présente loi et le rapport de l'organe de révision ;
- c. toutes les pièces comptables de l'exercice écoulé ;
- d. toutes les pièces relatives à la gestion administrative de la Municipalité ;
- e. les extraits de procès-verbaux et les décisions issues des procès-verbaux de la Municipalité ;
- f. tous les renseignements portant sur l'exercice écoulé ;
- g. l'interrogation directe des membres de tous dicastères ou services de la Municipalité, mais en présence d'une délégation de cette autorité.

Ainsi, les commissions de surveillance peuvent **avoir accès** à tous les renseignements portant sur l'exercice écoulé utiles dans le cadre de l'examen des comptes de la commune (livres, comptes, etc.), concernant la gestion administrative de la Municipalité dans les domaines de sa compétence.

Sont en revanche **exclus du droit** à l'information parce que se heurtant aux limites mentionnées plus haut ou sortant du mandat des commissions de surveillance:

- tous les documents qui n'ont pas de lien direct avec la gestion ou les comptes de la Municipalité ou qui sortent du cadre du mandat des commissions de surveillance, par exemple le rapport de gestion et les comptes d'une société anonyme dont la commune serait actionnaire ;
- les projets de décision ou d'actes en cours d'élaboration ;
- les éléments pouvant toucher à des intérêts publics ou privés supérieurs à celui du mandat des commissions de surveillance (par ex. secret fiscal ou médical).

En contrepartie, de ce pouvoir d'investigation étendu des commissions de surveillance, celles-ci sont soumises au secret de fonction érigé par la loi sur les communes. Celle-ci précise en particulier que « les documents ou renseignements confidentiels ne peuvent être communiqués ou leur contenu révélé qu'à des membres du Conseil général ou communal, avec l'autorisation du président de la commission ». De même, « tous les documents destinés à reproduire ou résumer les déclarations ou propos tenus en commission, telles que les notes de séance, sont confidentiels et ne peuvent être transmis qu'aux membres des commissions ».

Voie de droit

En cas de divergences entre un membre du Conseil général ou communal et la Municipalité quant à l'étendue du droit à l'information, le membre du Conseil général ou communal ou la Municipalité peut saisir le préfet du district, qui conduit la conciliation entre le Conseiller et la Municipalité. En cas d'échec de la conciliation, il revient au préfet de statuer. La décision du préfet peut faire l'objet d'un recours administratif auprès du Conseil d'État.