

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC)

et

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative Raphaël Mahaim et consorts – Calcul des majorités dans les commissions d'un conseil communal : plus de clarté SVP ! (15_INI_014)

1 RAPPEL DE L'INITIATIVE

Le 3 novembre 2015, le député Raphaël Mahaim et consorts ont déposé au Grand Conseil une initiative visant à modifier l'art. 40g alinéa 3 de la Loi du 28 février 1956 sur les communes afin de le clarifier.

Le 10 novembre, l'initiative a été renvoyée en commission de prise en considération par le Grand Conseil.

Le 8 mai 2016, la commission a rendu son rapport.

Le 31 mai, l'objet a été renvoyé au Conseil d'Etat pour qu'il présente un préavis.

Le texte de l'initiative est le suivant :

L'art. 40g al. 3 de la Loi sur les communes révisée dispose que les décisions des commissions du conseil communal sont prises à la majorité absolue des membres présents, avec voix prépondérante du président en cas d'égalité. Or, prise à la lettre, cette disposition conduit à des situations aberrantes et contraires à la pratique communément admise, en particulier en cas d'abstention, qui équivaut alors à un vote négatif. Par exemple, dans l'hypothèse d'une commission de 7 membres, si 3 membres votent OUI, 1 membre vote NON et 3 membres s'abstiennent, le résultat du vote devrait être considéré comme négatif si l'on applique strictement la disposition légale citée.

Il convient de revenir à une règle de majorité simple qui permette de tenir compte des abstentions. Les députés soussignés proposent ainsi, par la présente initiative, de modifier l'art. 40g al. 3 LC dans le sens suivant : " Leurs décisions sont prises à la majorité absolue (biffé) *simple* des membres présents. Le président prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant. "

Dans l'hypothèse où certaines communes souhaiteraient continuer à appliquer des règles de majorité absolue pour les votes en commission, on pourrait imaginer une formulation plus générale laissant aux communes la compétence de régler cette question dans leur règlement du conseil communal. La formulation suivante pourrait ainsi être retenue pour l'art. 40g al. 3 LC : Leurs décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents(biffé). *Le règlement du conseil définit la manière de calculer la majorité pour les votes en commission. En tous les cas, le président prend part au vote. En*

cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant.

Les députés ont choisi la voie de l'initiative parlementaire pour ne pas allonger la procédure de traitement de cette question de nature technique qui ne devrait pas poser de problème politique majeur et laisser le soin au Grand Conseil de modifier la loi dans le sens indiqué.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR L'INITIATIVE RAPAHEL MAHAIM ET CONSORTS " CALCUL DES MAJORITES DANS LES COMMISSIONS D'UN CONSEIL COMMUNAL : PLUS DE CLARTE SVP ! " (15_INI_014)

L'initiative explique que cette exigence de la majorité absolue au sein des commissions entraîne des situations aberrantes notamment en cas d'abstention qui sont prises en considération selon le député en tant que votes négatifs. Par exemple, dans une commission de 7 membres, si 3 membres votent OUI, 1 membre vote NON et 3 membres s'abstiennent, le résultat du vote devrait être considéré comme négatif si l'on applique strictement la disposition légale citée.

L'initiative propose ainsi une modification de la loi sur les communes selon deux variantes :

1. Revenir à une majorité simple en remplaçant le terme "*absolue*" par "*simple*".
2. Laisser aux communes par le biais de leurs règlements du conseil le choix de la majorité qu'elles souhaitent imposer à leurs commissions, soit "*le règlement du conseil définit la manière de calculer la majorité pour les votes en commission. En tous les cas le président prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant*".

Cet article 40g al. 3 LC a été intégré dans la Loi sur les communes lors de la dernière révision de la loi entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Ni l'exposé des motifs, ni le rapport de la commission n'explicitent la notion de majorité absolue des membres présents.

Selon le Conseil d'Etat, il y a deux cas de figure envisageables :

1. Le législateur a voulu que les décisions des commissions se prennent à la majorité absolue et non simple. Cela est difficilement envisageable dès lors que le législateur a également prévu qu'en cas d'égalité, la voix du président est prépondérante. En effet, en cas de majorité absolue, une égalité des voix est impossible et il n'y a pas besoin que le président départage. D'autre part, si l'on se réfère à l'art. 29 LEDP qui traite des règles applicables aux comptages des voix lors d'une votation et auquel on pourrait se référer par analogie, il n'y a pas de majorité absolue en matière de votation, puisque les votes blancs et nuls n'entrent pas en considération pour l'établissement des résultats. Le projet en votation est ainsi admis s'il obtient plus de la moitié des suffrages valablement exprimés.
2. Le législateur a voulu imposer une présence physique des membres des commissions aux séances en fixant un quorum au sein des commissions pour que les décisions puissent être prises (à l'instar de ce qui se fait au conseil selon les art. 15 et 22 LC et en séance de municipalité selon l'art. 65 LC). Pour ce faire, le législateur impose que la majorité absolue des membres de la commission soit présente, leurs décisions se prenant à la majorité simple. En effet, la volonté était d'éviter que les commissions ne se réunissent plus et votent un rapport de commission par circulation électronique par exemple.

Exemple 1 : La commission est formée de 7 membres. Au moins 4 membres doivent être présents pour qu'il y ait un quorum. Ces 4 membres prennent leurs décisions à la majorité simple. Si deux votent OUI et deux votent NON, le président départage par sa voix prépondérante.

Exemple 2 repris de l'exemple donné par l'initiative : La commission est formée de 7 membres,

ils sont tous présents. 3 votent OUI, 1 vote NON et 3 s'abstiennent. Le quorum est atteint. Le résultat est donc OUI dans la mesure où l'on ne prend pas en compte les abstentions dans le calcul de la majorité (cf art. 78 al. 2 Règlement type du conseil communal qui applique par analogie l'art. 29 LEDP).

En conclusion, le Conseil d'Etat admet que la rédaction de l'art. 40g al. 3 LC est maladroite et qu'elle prête à confusion. Il s'agit ici clairement d'un problème d'interprétation de la disposition et même si la logique voudrait que l'on interprète la disposition comme exigeant un quorum des membres de commission dont les décisions sont prises à la majorité simple, le terme de " majorité absolue " contenue actuellement à l'art. 40g al. 3 LC empêche une telle application. Cet article doit donc être révisé et le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante :

Art. 40g al. 3 LC

" Les commissions ne peuvent délibérer que si la majorité de leurs membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité simple ; le président prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant ".

L'initiant et la commission se sont ralliés à l'unanimité à cette proposition de rédaction. L'initiative a donc été partiellement prise en considération par la commission en tenant compte de l'amendement proposé ci-dessus (cf rapport de commission du 8 mai 2016).

3 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

L'article 40g al. 3, 1^{ère} phrase LC définit un quorum à atteindre au-dessous duquel les commissions ne peuvent pas siéger. Si la majorité des membres qui forment la commission ne sont pas présents, la commission ne peut pas valablement siéger et délibérer. Une fois le quorum atteint, l'art. 40g al. 3, 2^{ème} et 3^{ème} phrase LC fixe une règle de majorité lors des délibérations de la commission. Les décisions sont prises à la majorité simple. En cas d'égalité, le vote du président est prépondérant.

4 CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le présent projet représente une révision très partielle de la LC, soit la modification de l'art. 40g al. 3 LC.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Les communes disposeront désormais d'une règle de quorum et de majorité plus claire pour le fonctionnement des commissions.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC) ;
- d'accepter le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative Raphaël Mahaim et consorts –calcul des majorités dans les commissions d'un conseil communal : Plus de clarté SVP !".

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes
(LC)

du 14 décembre 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 28 février 1956 sur les communes est modifiée comme il suit :

Art. 40g d) Fonctionnement

¹ Le règlement du conseil définit le mode de désignation des membres des commissions et de leur président.

² Les commissions délibèrent à huis clos.

³ Leurs décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents. Le président prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant.

⁴ Elles peuvent édicter un règlement d'organisation.

⁵ Sauf disposition contraire du règlement d'organisation du conseil :

a. lorsqu'un siège devient vacant, il reste acquis au groupe auquel appartenait le conseiller à remplacer ;

b. lorsqu'un membre d'une commission démissionne de son parti ou quitte son groupe politique ou en est exclu, il est réputé

Art. 40g

¹ sans changement

² sans changement

³ Les commissions ne peuvent valablement délibérer que si la majorité de leurs membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité simple ; le président prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant.

⁴ sans changement

⁵ sans changement

Texte actuel

démisionnaire de la commission dans laquelle il représentait ce parti ou ce groupe.

Projet

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 décembre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean