



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Werner Riesen et consorts – Désignation de Municipaux à Vevey et absence de base légale ?

Rappel de l'interpellation

Suite à la suspension en juin 2018, puis en décembre 2018, de trois municipaux sur cinq de la Municipalité de Vevey, celle-ci n'est plus composée que de deux municipaux élus par le peuple.

Dans un premier temps, suite à la suspension de M. Girardin en juin 2018, le Conseil d'Etat a désigné M. Michel Renaud en qualité de municipal ad hoc. Il a été expliqué à cette occasion que, dans le contexte de la Municipalité de Vevey qui n'était alors plus composée que de quatre membres, des problèmes de quorum pouvaient surgir en raison de la récusation de plus d'un membre parmi les municipaux encore en fonction. M. Renaud a dès lors été désigné pour participer à la délibération et au vote lorsqu'un tel cas se présentait. Ce rôle restreint paraissait conforme à la lettre et à l'esprit de la Loi sur les communes (LC), dans la mesure où l'article 65a alinéa 4 prévoit que : « si le nombre des membres restants de la Municipalité est inférieur à la majorité absolue, l'art. 139a s'applique ».

Par contre, l'art 139a de la LC ne paraît pas constituer une base légale suffisante pour que le Conseil d'Etat puisse s'arroger le droit de désigner un ou deux municipaux de plein droit en raison de la suspension de trois membres de la Municipalité élus par le peuple.

L'article 139a de la LC prévoit que « lorsque la Municipalité ne peut être constituée ou n'est provisoirement plus constituée, le Conseil d'Etat repourvoit les sièges vacants ; il s'adresse à cet effet de préférence à des électeurs domiciliés dans la Commune. Il peut aussi, au besoin, prononcer la mise sous régie de la Commune ». Cette disposition a été proposée en 2005 dans le cadre de l'exposé des motifs et projet de loi (238), modifiant la Loi du 28 février 1956 sur les communes. Il a été adopté en 2005 par le Grand Conseil. L'on peut lire dans l'exposé des motifs et projet de loi (BCG, p. 9085) : « art. 139a nouveau : cet article reprend la disposition de l'art. 86 al. 3 de l'ancienne Constitution, qui prévoyait que le Conseil d'Etat repourvoyait les sièges vacants lorsque la Municipalité ne pouvait plus être constituée. Cette règle garde toute son utilité et doit être ancrée dans la loi. En effet, lorsqu'une Municipalité n'est pas complètement constituée en raison notamment de l'absence de candidats, le Conseil d'Etat peut repourvoir le poste. Il en est de même lorsqu'une commune est temporairement privée de Municipalité (démission en bloc par exemple). Le Conseil d'Etat nomme alors une administration provisoire chargée de la gestion courante des affaires de la commune, une élection devant être organisée le plus rapidement possible ».

L'on peut aussi lire plus loin (BCG, p. 9121) que « Cet article garde toute son utilité et doit donc être ancré dans la loi. Il a également été précisé sur la question d'une Municipalité provisoirement plus constituée (démission, récusation ou suspension) ».

Par contre, l'on peut lire dans le rapport de la Commission chargée de rapporter sur cet objet ce qui suit (BCG, p. 2075) :

« L'art. 139a (nouveau) : il est expliqué à la Commission par le SJIC (Service de justice de l'intérieur et des cultes) que cet article est un article général qui traite de la démission en bloc de la Municipalité, de la récusation et du manque de candidats lors d'une élection. Il ne s'agit donc pas de traiter ici de l'absence momentanée ou de la démission d'un municipal. »

Ainsi, il paraît extrêmement douteux que l'article 139a de la LC constitue une base légale suffisante pour nommer un ou plusieurs municipaux pour remplacer des municipaux suspendus. Si le législateur avait voulu offrir une aussi large marge de manœuvre au Conseil d'Etat, il n'aurait pas eu besoin d'adopter une disposition aussi précise de l'article 65a qui démontre sa volonté de définir précisément les cas restreints dans lesquels une telle nomination peut avoir lieu.

Dans ces conditions, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas que la base légale fait défaut pour désigner un ou plusieurs municipaux dotés de toutes les compétences d'un municipal élu dans le cadre de la situation que crée la suspension de trois municipaux à Vevey ?*
- 2. Au vu des doutes à ce sujet, fondés en particulier sur les explications données au Grand Conseil lors de l'adoption de cet article, le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas que le déficit démocratique qui entacherait en tout état de cause la nomination d'un ou deux municipaux dotés de toutes les compétences dans leur fonction doit l'amener à renoncer à une telle nomination ?*
- 3. Le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas dès lors que l'on se trouve – pour les raisons développées ci-dessus - dans une situation où c'est la deuxième phrase de l'art. 139a de la LC qui devrait trouver application, puisqu'elle prévoit que le Conseil d'Etat « (...) peut aussi, au besoin, prononcer la mise sous régie de la communes » ? En effet, à défaut de résoudre le problème du déficit démocratique, l'existence d'une base légale suffisante serait alors garantie.*
- 4. Si le Conseil d'Etat persiste dans sa volonté de désigner un ou deux municipaux devant assumer ensemble les droits et les obligations de la fonction, peut-il expliquer comment il justifie sa décision, nonobstant le caractère sibyllin de la base légale qu'il paraît vouloir invoquer ?*

*Souhaite développer.
(Signé) Werner Riesen*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

L'art. 139a de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; BLV 175.11) permettant au Conseil d'Etat de repourvoir des postes vacants au sein de la municipalité est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005 (révision du 3 mai 2005). Le Conseil d'Etat avait par ailleurs proposé d'introduire une étape intermédiaire avant la révocation, soit celle de la suspension d'un ou de plusieurs membres de la municipalité par le Conseil d'Etat, en présence de faits suffisamment graves, par exemple lorsque « une procédure pénale pour crimes ou délits est ouverte à l'encontre d'un ou plusieurs membres de la municipalité ou que leur état de santé ne leur permettent plus d'assumer les charges pour lesquelles ils ont été élus, ce qui entamerait la confiance du peuple et pourrait provoquer un dysfonctionnement au sein de la commune » (BGC avril 2005 p. 9086). Ce projet de disposition n'avait toutefois pas été retenu par le Grand Conseil.

Il en résulte qu'en 2005, lors de l'introduction de l'art. 139a LC, la seule mesure disciplinaire qui était prévue par le législateur à l'égard d'un membre de la municipalité était la révocation prononcée par le peuple en présence de motifs graves (art. 139b ancienne LC). La loi sur les communes ne prévoyait pas de solution intermédiaire, comme la suspension d'un municipal.

C'est lors de la dernière grande révision de la LC, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, que la possibilité de suspendre un ou plusieurs municipaux a été introduite dans la législation vaudoise. L'affaire « Doriot » avait en effet conduit le Conseil d'Etat à proposer une telle procédure (EMPL modifiant la loi sur les communes, décembre 2011, p. 22). L'art. 139b al. 1^{er} LC prévoit désormais que « *En présence de motifs graves, sur requête de la municipalité ou de la majorité des deux tiers du conseil général ou communal, le Conseil d'Etat, peut suspendre un ou plusieurs membres de la municipalité ou du conseil général ou communal. Le Conseil d'Etat détermine la durée de la suspension qui ne peut excéder une année. La décision est renouvelable dans le cas où une procédure pénale reste pendante* ». Le Conseil d'Etat a du reste clairement envisagé la possibilité de repourvoir les sièges vacants dans ce nouveau cas de figure. L'art. 139b alinéa 5 a en effet la teneur suivante : « *Si plusieurs membres de la municipalité ou du conseil communal sont suspendus, les articles 139 et 139a de la présente loi et 82, 86 à 87 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques s'appliquent* ».

Réponse aux questions

1. *Le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas que la base légale fait défaut pour désigner un ou plusieurs municipaux dotés de toutes les compétences d'un municipal élu dans le cadre de la situation que crée la suspension de trois municipaux à Vevey ?*

Comme expliqué en préambule, l'application de l'article 139a LC a été expressément étendue à la suspension des municipaux lors de l'introduction de cette procédure en 2013. Le Conseil d'Etat estime donc que la base légale existe dès lors que l'art. 139b al. 5 prévoit expressément un renvoi à l'art. 139a LC.

2. *Au vu des doutes à ce sujet, fondés en particulier sur les explications données au Grand Conseil lors de l'adoption de cet article, le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas que le déficit démocratique qui entacherait en tout état de cause la nomination d'un ou deux municipaux dotés de toutes les compétences dans leur fonction doit l'amener à renoncer à une telle nomination ?*

Comme répondu à la question précédente, le Conseil d'Etat estime qu'il a, depuis l'introduction de la procédure de suspension en 2013, une base légale suffisante lui permettant de repourvoir les sièges vacants lorsque la municipalité ne peut être constituée ou n'est provisoirement plus constituée en raison de la suspension d'un ou plusieurs de ses membres.

3. *Le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas dès lors que l'on se trouve – pour les raisons développées ci-dessus - dans une situation où c'est la deuxième phrase de l'art. 139a de la LC qui devrait trouver application, puisqu'elle prévoit que le Conseil d'Etat « (...) peut aussi, au besoin, prononcer la mise sous régie de la communes » ? En effet, à défaut de résoudre le problème du déficit démocratique, l'existence d'une base légale suffisante serait alors garantie?*

Le Conseil d'Etat a estimé que la nomination de deux personnes à la Municipalité de Vevey répondait à un besoin de stabilité, permettant aux institutions de fonctionner, tout en préservant autant que possible l'autonomie communale. Quant à la mise sous régie, il s'agit d'une procédure complexe et d'une solution radicale qui doit rester une ultima ratio.

4. *Si le Conseil d'Etat persiste dans sa volonté de désigner un ou deux municipaux devant assumer ensemble les droits et les obligations de la fonction, peut-il expliquer comment il justifie sa décision, nonobstant le caractère sibyllin de la base légale qu'il paraît vouloir invoquer ?*

Comme répondu aux questions 1 et 2 ci-dessus, le Conseil d'Etat estime que l'article 139b alinéa 5 LC est une base légale explicite et suffisante permettant l'application de l'article 139a LC. La loi sur les communes permet donc clairement au Conseil d'Etat de nommer des remplaçants dans une municipalité lorsque celle-ci n'est provisoirement plus constituée en raison de la suspension d'un ou plusieurs de ses membres.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 septembre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean