

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Taraneh Aminian – Cachez ce-tte municipal-e que je ne saurais voir !

Rappel de l'interpellation

Chacun a en mémoire la démission commune des trois municipaux de Bassins en septembre 2018. A l'origine de cette démission collective, des rapports qui se sont détériorés entre les membres de la municipalité et le syndic et qui ont nui à toute recherche de collégialité et de consensus, déclenchant l'intervention du canton pour assurer la gestion de la commune.

À Vevey, ce sont trois municipaux sur cinq élus qui sont suspendus pour des raisons largement relayées par la presse, mais qui laissent très clairement apparaître de profondes divergences empêchant le collège de fonctionner sereinement. Là encore, le canton a dû intervenir pour assurer la gestion de la commune qui ne disposait plus du quorum nécessaire.

Depuis 2016, ce sont plus de 300 membres d'exécutifs des communes vaudoises et fribourgeoises qui ont quitté leur poste, soit près de 12 % des effectifs (cf. Le Temps du 04.11.2018). La difficulté de concilier vie privée avec l'exercice d'un mandat public et la complexité des tâches à accomplir sont généralement les raisons évoquées ; mais elles cachent aussi une autre réalité dont on n'ose peu parler : les rapports souvent complexes, voire tendus entre les membres des exécutifs communaux.

Or, la Loi sur les communes (LC) ne donne pas toujours les outils nécessaires pour se prémunir dans de telles circonstances.

L'article 72 de la LC, stipule que : « Le syndic, qui préside la municipalité, est spécialement chargé d'exécuter les lois, décrets et arrêtés ; il a également le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration. »

L'article 74 de la LC précise en outre que : « Le syndic communique à la municipalité, dans la première séance qui suit leur réception, les lettres, demandes, pièces et documents qui la concernent comme telle. »

Si le rôle du syndic peut paraître assez bien défini, celui des municipaux ne l'est pas. Ce qui, à mon sens, nécessiterait qu'un changement de loi soit étudié par le Conseil d'Etat.

En l'absence de dispositions fixant un cadre légal dans les rapports entre municipaux, je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1) Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'étudier la possibilité d'un changement de loi qui préciserait les droits des municipaux ?*
- 2) Quelles sont les limites au droit de surveillance et de contrôle des syndics et des municipaux pour les affaires qui ne relèvent pas de leur(s) dicastère(s) ?*
- 3) Quels sont les droits d'accès des municipaux aux informations relevant de la municipalité ?*
- 4) Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que les collèges municipaux devraient disposer de tous les documents nécessaires à une prise de décision ?*
- 5) Dans quel délai les documents nécessaires à une prise de décision doivent-ils être fournis aux collèges municipaux ?*
- 6) La loi donne-t-elle assez de droits aux municipaux pour prendre des décisions ?*
- 7) Que faire en cas de litige entre membres d'un collège municipal ?*
- 8) Mise à part la démission, de quelles ressources les municipaux minoritaires disposent-ils lorsque la collégialité au sein d'une municipalité s'avère difficile, voire impossible ?*

Souhaite développer.

(Signé) Taraneh Aminian

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

L'interpellation de la députée Taraneh Aminian soulève deux questions qui sont, d'une part, l'entente entre les membres du collège municipal et son fonctionnement ainsi que, d'autre part, le droit à l'information entre ces mêmes membres.

Le fonctionnement de nos institutions, notamment communales, veut que les personnes amenées à former le collège sont le fruit du choix des électeurs et ont souvent des avis politiques différents. Le collège municipal n'est donc pas le résultat d'un choix de personnes basé sur des critères définis par une hiérarchie pour fonctionner.

La Constitution vaudoise (Cst-VD) et la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; BLV 175.11) règlent le fonctionnement et la prise de décision au sein de la municipalité. Selon la Constitution vaudoise, la syndique ou le syndic préside la municipalité, coordonne l'activité des conseillers municipaux et dispose de l'administration communale (art. 150 Cst-VD). La loi sur les communes prévoit, quant à elle, que le syndic est une autorité communale en tant que telle (art. 1 LC). Le chapitre IV de la loi (art. 72 ss LC) est d'ailleurs consacré au syndic. Selon l'art. 72 LC, le syndic, outre ses attributions spéciales, a le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration. Le syndic est par ailleurs spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets et arrêtés (art. 76 LC). En revanche, le syndic ne dispose pas de compétences décisionnelles propres.

Quant à la municipalité, il s'agit également d'une autorité communale au sens de l'art. 1 LC. Elle est formée du syndic et des autres membres du collège qui sont les municipaux (art. 148 Cst-VD) et a toutes les compétences communales, à l'exception de celles attribuées par la Constitution ou la loi à l'autorité délibérante (art. 150 al. 2 Cst-VD). Le chapitre III (art. 41ss LC) de la loi sur les communes est réservé à l'autorité exécutive (municipalité). Ce chapitre détermine les compétences de cet organe, son organisation et son fonctionnement. La loi prévoit que la municipalité ne peut délibérer que si le nombre des membres présents forme la majorité absolue du nombre total de ses membres et que les décisions municipales sont prises à la majorité (art. 65 LC). Le quorum et la majorité ainsi définis donnent un cadre juridique dans lequel les décisions peuvent être prises.

Par ailleurs, la loi reprend l'art. 150 Cst-VD en prévoyant que la municipalité s'organise librement (art. 63 LC). Elle précise que la municipalité peut se diviser en sections ou directions (art. 66 LC). Ces dicastères doivent permettre à la municipalité de se répartir et d'organiser le travail.

Depuis la modification législative entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, la loi sur les communes précise en outre que la municipalité fonctionne en collège (art. 65a LC). Cette notion reprend le principe de la collégialité ancré dans la Constitution vaudoise à son article 150 al. 1. La notion de collégialité implique notamment que les conseillers municipaux ne doivent pas, à tout le moins publiquement, se désolidariser des décisions prises par le collège, par exemple en portant le débat dans les médias. Cela ne les prive cependant pas d'exercer leurs droits politiques ou juridiques, ni ne les empêche de signaler d'éventuels problèmes de légalité ou de toute autre nature auprès des autorités cantonales de surveillance des communes prévue par les articles 183ss LC (EMPL modifiant la loi sur les communes, décembre 2011, p. 15).

Quant au droit à l'information entre les membres de la municipalité, ni la Constitution vaudoise, ni la loi ne prévoient de règles à ce propos. En conséquence s'agissant de cette question, le Conseil d'Etat renvoie aux réponses ci-dessous.

Réponse aux questions

1. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'étudier la possibilité d'un changement de loi qui préciserait les droits des municipaux ?

Dans le cadre de son programme de législation, le Conseil d'Etat a annoncé son intention de réviser la loi sur les communes, en lien avec les questions institutionnelles (mesure 3.1 du PL 2017-2022).. Lors de ce travail, la partie de la loi relative à la municipalité et au syndic sera analysée, y compris à la lumière des litiges qui ont pu se produire dans certaines communes. En fonction des résultats de l'analyse, ces articles pourraient être revus, modifiés ou précisés.

2. Quelles sont les limites au droit de surveillance et de contrôle des syndics et des municipaux pour les affaires qui ne relèvent pas de leur(s) dicastère(s) ?

Comme développé dans le préambule, le syndic, selon l'art. 72 LC, a le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration. Ce droit permet au syndic de coordonner l'action et le fonctionnement de la municipalité, rôle que lui a donné la Constitution vaudoise (art. 150 Cst-VD).

S'agissant des municipaux, ils n'ont pas de pouvoir de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration. En revanche, ils disposent d'un droit à recevoir une complète information sur les objets soumis à la municipalité pour décision. Ce droit à l'information découle du fait qu'en tant que membres du collège, ils participent à la décision et doivent pouvoir le faire en toute connaissance de cause.

3. Quels sont les droits d'accès des municipaux aux informations relevant de la municipalité ?

Dans la mesure où les municipaux participent aux décisions municipales à la majorité selon l'art. 65 al. 2 LC, ils doivent pouvoir avoir accès à toutes les informations leur permettant de prendre part aux décisions. Cela étant, les moyens et les modalités d'échanges d'informations doivent rester du ressort de l'organisation interne de la municipalité qui s'organise librement selon la Constitution vaudoise et la loi. Cette dernière prévoit que la municipalité peut édicter un règlement d'organisation (art. 63 al. 2 LC) qui est susceptible, cas échéant, de préciser les modalités d'échange d'informations entre les municipaux.

4. Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que les collèges municipaux devraient disposer de tous les documents nécessaires à une prise de décision ?

Le Conseil d'Etat renvoie à la réponse précédente.

5. Dans quel délai les documents nécessaires à une prise de décision doivent-ils être fournis aux collèges municipaux ?

Le délai doit être suffisant pour que les municipaux puissent prendre connaissance des dossiers sur lesquels porteront les décisions prises en séance de municipalité et pour forger leur opinion. Cela étant, il se peut que la municipalité soit requise de prendre des décisions urgentes si les circonstances le justifient. Ainsi, le délai peut être variable en fonction des dossiers et des décisions à prendre.

6. La loi donne-t-elle assez de droits aux municipaux pour prendre des décisions ?

La municipalité se réunit périodiquement en séance ordinaire aux jours fixés par elle et en outre, en séance extraordinaire convoquée par le syndic, ou à la demande de la moitié des autres membres (art. 64 et 73 LC). Comme indiqué en préambule, les décisions municipales sont prises à la majorité. Le droit de vote des municipaux implique donc qu'ils peuvent poser des questions, être informés et s'exprimer en séance de municipalité. A cet égard, les municipaux pourraient, s'ils estiment ne pas être en mesure de décider, demander à ce que le débat soit reporté.

7. Que faire en cas de litige entre membres d'un collège municipal ?

De manière générale, un litige au sein d'un collège devrait pouvoir être résolu en bonne intelligence dans l'intérêt de la collectivité. Si nécessaire, lorsque le litige est d'ordre relationnel, l'art. 20 de la loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfetures (Lpréf ; BLV 172.165) prévoit que le préfet prête ses bons offices lors de tout différend public ou privé qui peut être réglé par voie amiable.

8. Mise à part la démission, de quelles ressources les municipaux minoritaires disposent-ils lorsque la collégialité au sein d'une municipalité s'avère difficile, voire impossible ?

Outre la réponse précédente, dans la mesure où le litige porte sur des avis divergents, la loi prévoit que les décisions sont prises à la majorité, le syndic ayant une voix prépondérante en cas d'égalité (art. 65 LC). Le ou les municipaux minoritaires n'ayant pas voté comme la majorité, doivent accepter la décision municipale. Ainsi, même si ce n'est pas leur avis qui a prévalu, les municipaux minorisés doivent porter et exécuter les décisions municipales selon le principe de la collégialité. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que lors de la prestation de serment prévue aux articles 62 et 9 de la loi sur les communes, les élus communaux promettent d'être fidèles à la Constitution fédérale et à la Constitution du canton de Vaud, cette dernière prévoyant notamment le principe de la collégialité au sein de la municipalité.

Enfin, dans les autres cas, il reste possible de s'adresser aux autorités de surveillance désignées par la loi sur les communes.

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

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean