



**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS  
modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes**

et

- la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial
- la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle
- loi pénale vaudoise du 19 décembre 1940
- la loi du 19 mai 2009 sur les contraventions
- la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux

et

abrogeant

- la loi du 14 juin 1803 sur la division du canton en districts
- la loi du 8 juin 1803 sur la division du canton en cercles

et

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT**

- sur la motion Ambresin et consorts sur la modification de l'art. 4 de la Loi sur les communes du 28 février 1956 (06\_MOT\_123)
- sur le postulat Cesla Amarelle et consorts portant sur la création de commissions d'enquête parlementaires au niveau communal (08\_POS\_101) – motion transformée en postulat (08\_MOT\_038)
- sur le postulat Philippe Martinet et consorts intitulé « Parce que les Conseils communaux ou généraux ne sont pas des salons de thé » (10\_POS\_182)

## **1. INTRODUCTION**

### **1.1 Contexte**

Le présent exposé des motifs et projets de loi fait suite à une procédure d'évaluation de la loi sur les communes initiée à la fin de l'année 2008. Il est en effet apparu au Conseil d'Etat que, d'une part, maintes dispositions de la loi sur les communes ne sont plus adaptées à la société actuelle et que, d'autre part, plusieurs situations qui se sont produites en pratique ne peuvent pas être résolues à l'aide du corps de règles actuelles, car celui-ci comporte des lacunes. Ainsi, jurisprudence et doctrine ont été appelées à résoudre plusieurs questions, notamment quant au droit à l'information des membres de l'organe délibérant et des commissions de surveillance, qui restaient controversées depuis des décennies, en recourant à l'application par analogie de dispositions applicables aux autorités cantonales. Ensuite, plusieurs interventions parlementaires ont demandé la clarification ou l'introduction de dispositions dans la loi sur les communes. Enfin et surtout, bon nombre de modifications ont été demandées par des élus communaux ou des préfets ou répondent à des questions ou des soucis rencontrés par eux. Le présent projet résulte ainsi de demandes émanant de nombreuses personnes chargées d'appliquer la loi sur les communes ou concernées par elle. Il répond aux aspirations des praticiens de tous les jours.

### **1.2 Bref rappel historique**

La loi du 28 février 1956 sur les communes résulte d'une fusion de la loi du 18 mai 1876 sur les attributions et la compétence des autorités communales et de la loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales. Ces deux lois reprenaient d'ailleurs bon nombre de principes introduits par des lois antérieures, notamment celles du 27 mai 1816 sur les fonctions et les compétences des conseils communaux et des municipalités et du 18 décembre 1845 sur l'organisation des autorités communales. L'organisation actuelle se fonde donc pour l'essentiel sur des règles élaborées au XIXe siècle. La loi du 28 février 1956 a cependant fait l'objet de nombreuses modifications. Les plus importantes sont les suivantes :

- 1975 : importante modification qui a touché de nombreux articles et a notamment autorisé les communes à participer à des sociétés commerciales ou à des associations et fondations ;

- 1980 : introduction de l'élection des municipalités par le peuple dans les communes à conseil communal ;
- 1988 : introduction de la possibilité de modifier le nombre des membres des conseils communaux ;
- 1989 : modifications introduites par la nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur la procédure et la juridiction administrative ;
- 1996 : révision complète de tous les articles relatifs aux collaborations intercommunales (contrat de droit administratif, entente intercommunale, association de communes) ;
- 1999 : modifications relatives à la fixation des indemnités des autorités communales et introduction de la péréquation horizontale ;
- 2001 : modification engendrée par le vote par correspondance ;
- 2002 : introduction de la possibilité pour le Conseil d'Etat d'obliger les communes et les collaborations intercommunales à faire contrôler leurs comptes par un organe de révision ;
- 2005 : importante refonte afin de mettre en œuvre les articles 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 155, 156, 157, 178, 179 de la Constitution du 14 avril 2003.

## **2. PRESENTATION DU PROJET DE LOI**

### **2.1 Objectifs du projet**

Le projet de modification de la loi sur les communes poursuit les objectifs décrits ci-dessous.

#### **2.1.1 Institution d'un droit formel à l'information des membres du conseil général ou communal et des commissions de ce dernier**

Il s'agit de la principale innovation du projet. Elle a pour but de mettre en place des règles sur le droit à l'information des membres du conseil général ou communal, à l'image de ce qui prévaut à l'égard des membres du Grand Conseil et des chambres fédérales. Il ne s'agit pas, à proprement parler d'une véritable innovation, car les dispositions proposées ne font que codifier la pratique de bon nombre de communes vaudoises. Il s'agit ici de créer un régime uniformisé afin de mettre fin aux pratiques différentes qui existent actuellement et de

transposer le principe de la transparence à l'égard des élus, dans la loi sur les communes, car ce principe n'existe actuellement qu'au bénéfice des citoyens, conformément à la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo ; RSV 170.21), laquelle ne s'applique cependant pas aux relations entre autorités communales.

### **2.1.2 Clarification de l'exercice de la fonction de conseiller général ou communal et de municipal**

Le projet vise à insérer plusieurs dispositions dont la finalité est de clarifier l'exercice de la fonction d'élu, notamment en ce qui concerne les procédures d'élections ou de votations, mais également s'agissant de l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil général ou communal. En outre, certaines dispositions prévoient quelques possibilités de délégations, que le conseil doit adopter, auprès de la municipalité, ceci afin de décharger l'ordre du jour de l'organe délibérant. Enfin, le projet précise les droits et les obligations des membres des autorités communales, notamment dans leurs rapports avec les tiers.

### **2.1.3 Introduction de dispositions donnant un fondement légal aux commissions du conseil**

Les conseils généraux ou communaux sont dotés de commissions les plus diverses et variées. Le projet de révision de la loi sur les communes vise à prévoir quelques dispositions dans ce cadre qui définissent les différents types de commission et leur rôle tout en laissant la possibilité aux communes de régir la question dans leur règlement du conseil, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement.

### **2.1.4 Clarification et complément de certaines dispositions actuelles**

Bon nombre d'articles de la loi sur les communes sont sujets à interprétations divergentes en raison de leur teneur qui n'est pas toujours d'une grande clarté. D'autres dispositions sont incomplètes ou guère plus adaptées au contexte actuel. Cela a pour conséquence de créer un certain flou juridique. La révision a donc également pour objectifs de remédier à cette problématique.

### **2.1.5 Précision de la réglementation des voies de droit contre les décisions rendues par les autorités municipales.**

Il s'agit dans ce cadre de prévoir une voie de recours devant le Conseil d'Etat, fonctionnant comme autorité judiciaire, contre les décisions rendues par les autorités communales et de donner une compétence formelle au département en

charge des relations avec les communes et aux préfets de signaler au Conseil d'Etat des décisions illégales prise par les autorités communales.

## **2.2 Principales modifications**

Les modifications proposées sont les suivantes :

- précisions et simplifications concernant les délégations prévues par l'article 4 LC (art. 4 P-LC) ;
- introduction de la possibilité de l'élection tacite des membres du bureau du conseil (art. 11 al. 3 P-LC) ;
- adaptations d'ordre légistique de l'article 15 LC (art. 15 et 15a P-LC) ;
- adaptations et précisions de l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité au sens des articles 30 à 35 LC, complètement des lacunes actuelles et codification de la pratique en vigueur dans la plupart des communes vaudoises concernant certaines modalités de l'exercice de ce droit (art. 34a à 35c P-LC) ; introduction de dispositions de principe donnant compétence au conseil et à la municipalité d'édicter un règlement d'organisation (art. 40a et 63 P-LC) ;
- introduction de dispositions de principe sur les groupes politiques et les commissions du conseil général ou communal et sur leurs compétences (art. 40b à 40e P-LC) ;
- introduction de dispositions sur le droit à l'information des membres du conseil et des commissions de surveillance afin d'établir un parallèle avec les dispositions fédérales et cantonales applicables au parlementaires et aux députés (art. 40c et 40i P-LC) ;
- introduction de dispositions sur le secret de fonction (art. 40d et 40j P-LC) ;
- introduction de dispositions concernant la récusation des membres du conseil général ou communal et précisant celles relatives aux membres de la municipalité (art. 40k et 65a P-LC) ;
- introduction de dispositions précisant le rôle du boursier et du secrétaire municipal (art. 49, 51 et 52a à 52b P-LC) ;
- introduction de dispositions sur l'organisation de la municipalité et adaptation du cadre juridique actuel sur la récusation des membres de la municipalité (art. 62 à 66 P-LC), notamment pour répondre aux exigences de la jurisprudence récente ;

- adaptation du cadre légal actuel en matière de délégation de la municipalité aux exigences de la jurisprudence (art. 67 P-LC) ;
- introduction de dispositions sur la forme des actes du conseil destinées à codifier la pratique actuelle (art. 71a P-LC) ;
- précision des dispositions actuelles en matière d'assermentation des membres des autorités communales (art. 83 et 90 P-LC) ;
- précision des pouvoirs d'investigation des commissions de surveillance du conseil général ou communal (art. 93c à 93e P-LC) ;
- introduction du principe du contrôle interne (art. 93i P-LC) ;
- précisions des dispositions sur l'obligation de domicile des membres des autorités communales et sur les conséquences en cas de violation de ce devoir (art. 97 P-LC) ;
- introduction de dispositions sur l'interdiction de principe pour les membres des autorités et de l'administration communales d'accepter, de solliciter ou de se faire promettre des avantages (art. 100a P-LC) ;
- précisions concernant les ententes intercommunales et les associations de communes (art. 109a à 110c et art. 112 à 115 et 126 à 127 P-LC) ;
- précision des dispositions applicables à la procédure de révocation et introduction d'une telle possibilité à l'égard des membres du conseil général ou communal (art. 139b P-LC) ;
- introduction de dispositions concernant les démissions en cours de mandat codifiant la pratique actuelle (art. 139c P-LC) ;
- adaptation des voies de droit contre les décisions du conseil général ou communal et de la municipalité au cadre juridique actuel (art. 145 à 146 et 149 P-LC) ;
- adaptations et précisions de lois annexes (LDecter, LJC, LPén, LContr et LICom) rendues nécessaires notamment en raison de modifications de circonstances factuelles et juridiques.

La très grande majorité des dispositions modifiées ou introduites est justifiée par la nécessité de codifier la pratique, pas toujours uniforme, dans les communes vaudoises, de respecter les exigences posées par la jurisprudence récente ou de s'adapter à elles, et de résoudre certaines controverses qui sont essentiellement dues à un cadre légal lacunaire. Pour le surplus, quelques

articles ont fait l'objet d'adaptations terminologiques et ont été abrogés, car guère usités, voire dépassés.

Pour le reste, il a été renoncé d'introduire dans le cadre de la présente révision une forme nouvelle de corporation de droit public, désignée sous l'appellation de groupement régional. L'idée était de permettre à des partenaires de différents niveaux institutionnels (Confédération, canton, commune) de participer à la même personne morale en vue de la réalisation de projets communs d'importance régionale. Il en allait de donner une base légale, avec la personnalité juridique qui l'accompagne, à des projets tels que les agglomérations. Les réactions négatives réceptionnées dans le cadre de la consultation ont conduit le Conseil d'Etat à renoncer en l'état à cette idée et à soumettre la problématique institutionnelle liée à la thématique des agglomérations à la plate-forme canton-communes. Cette manière de faire répond d'ailleurs à une demande spécifique de l'UCV déposée au cours de l'année 2011.

### **3        Commentaire article par article**

#### **3.1      Loi du 28 février 1956 sur les communes**

##### Article 4

L'actuel article 4 al. 1 ch. 6bis prescrit que le conseil général ou communal est compétent pour délibérer sur la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations ainsi que sur l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. En revanche, il ne prévoit pas la compétence du conseil pour autoriser l'adhésion de la commune à des associations de droit privé au sens des articles 60 et suivants du code civil du 10 décembre 1907 (CC). Or, dans de nombreux cas, la commune adhère à des telles institutions juridiques après leur constitution. L'adhésion peut avoir des conséquences financières sur les communes, qui peuvent être amenées, si les statuts le prévoient, à verser des cotisations ou à répondre des dettes sociales envers les tiers. Certes, l'article 3a LC prévoit l'accord de l'organe délibérant communal et l'approbation du Conseil d'Etat, mais seulement dans le cas où la commune confie l'exercice d'obligations de droit public à un tiers ou à une personne morale de droit privé ou de droit public. Or, tel n'est pas systématiquement le cas dans la pratique. L'article 4 al. 1 ch. 6bis proposé comble cette lacune et permet au conseil de se prononcer également sur l'adhésion à des sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. En contrepartie et afin de ne pas complexifier ou allonger la procédure d'adhésion, il est prévu que le conseil

peut accorder à la municipalité une délégation, par le biais d'une autorisation générale, pour adhérer à de telles entités.

Quant à l'actuel article 4 al. 1 ch. 7 LC, il contient une lacune, car il omet de se référer aux cautionnements. Or, en application de l'article 143 al. 5 LC, les cautionnements ou les autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts, c'est-à-dire aux délibérations du conseil vu l'article 4 al. 1 ch. 7 LC dans sa teneur actuelle. La modification proposée a dès lors pour but de combler ce manque.

S'agissant de l'article 4 al. 1 ch. 11 LC qui prévoit que l'acceptation de legs et de donations affectés de charge doit être adoptée par le conseil, il est problématique, car, même pour des petits montants, il implique qu'il faut passer par la procédure du préavis municipal et du vote du conseil. Cette problématique a été soulevée dans le cadre d'une motion Ambresin et consorts (06\_MOT\_123) déposée le 8 mai 2006 auquel les services de l'Etat n'ont au demeurant pas encore répondu. La modification proposée a pour objectif d'y pourvoir (voir *infra* ch. 3.1.1).

Enfin, l'article 4 al. 2 LC n'a pas été adapté à la modification intervenue le 3 mai 2005 qui a notamment mis en œuvre les articles 144 et 178 de la constitution du 14 avril 2003 (Cst-VD ; RSV 101.01) prolongeant depuis 2006, la durée de la législature de 4 à 5 ans et déplaçant son échéance du 31 décembre au 30 juin de l'année civile en cours (voir l'EMPL n° 238 modifiant la loi sur les communes et plusieurs autres lois, in BGC printemps 2005, pp. 9071 ss, spéc. 9081). En application de l'actuel article 4 al. 2 LC, avant le 30 juin 2006, les délégations de compétence accordées pour la législature prenaient fin au 31 décembre. Il n'était alors pas rare que vers le 20 janvier les conseillers participaient à leur première séance, justement pour accorder à la municipalité les compétences nécessaires. Il y avait donc une « brèche » dans la mesure où les délégations n'étaient alors plus valables depuis le 31 décembre de l'année précédente. Avec la législature débutant le 1<sup>er</sup> juillet, il n'est pas rare qu'en raison de la période estivale, la première séance du conseil soit fixée pour fin août, voire pour début septembre, laissant un vide de deux mois, voire davantage, où l'exécutif n'a plus d'autorisations d'agir sans passer préalablement par le conseil. Le projet d'article 4 al. 2 qui prévoit que la durée des autorisations peut arriver à échéance le 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales permet de résoudre la problématique de la « brèche » temporelle des délégations. Ce projet de disposition se fonde sur un rapport du préfet du district de Nyon.

#### Article 11



La modification proposée concerne la question des élections au sein du conseil général ou communal du président, du ou les vice-président(s), des scrutateurs et de leurs suppléants, et du secrétaire. La modification proposée consiste en l'introduction d'un alinéa trois permettant l'élection tacite lorsque le nombre de candidats est égal au nombre de sièges à pourvoir, possibilité que ne prévoit actuellement pas la loi sur les communes. Il s'agit dans ce cadre de codifier une pratique en vigueur dans de nombreuses communes vaudoises, pratique qui n'est pas conforme au droit actuel et qui a été mise en exergue par les préfets du district de Lausanne. La proposition de disposition émane d'un membre du conseil communal du Mont-sur-Lausanne. Elle constitue une forme de simplification du fonctionnement de l'organe délibérant communal.

#### Articles 15 et 15a

La modification proposée consiste uniquement à adapter la terminologie de l'article 15 al. 2 LC existant aux concepts juridiques actuels (remplacement de l'intérêt des bonnes mœurs par les intérêts – public ou privés – prépondérants) et à scinder l'article 15 en deux, la première disposition devant être consacrée au quorum et la seconde à la publicité, comme cela est au demeurant prévu aux articles 26 et 27 LC. Dès lors, il est proposé d'ajouter un article 15a reprenant les alinéas 2 et 3 de l'actuel article 15, le dernier alinéa ne subissant aucune modification. L'article 15a proposé reprend dès lors le contenu des alinéas 2 et 3 de l'actuel article 15. En définitive, le but de cette modification consiste en simple toilettage.

#### Article 27

Comme en ce qui concerne l'article 15, la terminologie de l'article 27 al. 1 LC doit être adaptée aux concepts juridiques actuels. Il s'agit donc d'une simple modification de forme.

#### Article 31

Dans sa teneur actuelle, l'article 31 let. b LC ne précise pas que l'objet de la motion ou du projet de règlement doit obligatoirement porter sur une compétence du conseil général ou communal, ce qui crée de nombreux problèmes dans la pratique (voir Equey, Le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 I hors-série, pp. 129-130 ; ci-après : Equey, Le droit d'initiative). La disposition précitée n'indique pas non plus que les membres du conseil peuvent déposer un projet de partie de règlement (Equey, Le droit d'initiative, p. 130). La modification proposée consiste dès lors à combler ces lacunes.

#### Articles 32 et 33

En l'état, les articles 32 et 33 LC sont sujets à diverses interprétations. La problématique qui revient le plus souvent concerne la suite à donner aux propositions des membres du conseil qui ne respectent pas les règles de forme ou de fond (par exemple un postulat intitulé « motion » ou un projet de règlement qui ne contient aucune disposition normative, une motion qui demande l'adoption de règles de droit de compétence cantonale ou fédérale) et qui ont déjà été prises en considération, de sorte que leurs auteurs ne peuvent plus les retirer ni les modifier. Dans un avis de droit délivré en 2007 à l'Association vaudoise des secrétaires municipaux, le Pr. Jacques Haldy, soutient que les propositions, quels que soient les vices qui les entachent, par exemple en cas de violation du principe de la séparation des pouvoirs, sont impératives pour la municipalité et, partant doivent donner lieu à un rapport sur le postulat, à l'étude ou le projet de décision demandé dans le cadre de la motion ou à un préavis sur le projet de règlement demandé, la municipalité devant, le cas échéant solliciter du conseil le rejet de la proposition. Un autre auteur, David Equey, est d'avis que si la loi prévoit que ces propositions sont impératives pour la municipalité, elles ne doivent pas forcément donner lieu à la soumission d'un projet au conseil général ou communal, car c'est leur traitement par la municipalité qui est obligatoire, et, si leur forme ou leur fond ne respecte pas les exigences légales, elles doivent être rejetées, la municipalité devant simplement en expliquer les raisons dans son rapport ou son préavis (Equey, *Le droit d'initiative*, pp. 157-158). Le Conseil d'Etat se rallie à cette dernière opinion qui se fonde notamment sur l'interprétation historique des articles 31 ss LC (voir à cet égard l'EMPL n° 238 modifiant la loi sur les communes et plusieurs autres lois, in BGC printemps 2005, pp. 9071 ss, spéc. p. 9082. Le commentaire topique est le suivant : « *La réponse de la municipalité peut se présenter sous deux formes : a) la municipalité donne une suite favorable à la motion et elle répond par un préavis (proposition de décision) ; b) la municipalité n'est pas favorable à la motion et elle répond par un rapport qui explique les raisons de son refus* », sur le principe de l'économie de la procédure et sur le statut particulier des autorités communales. C'est pourquoi il est proposé d'apporter dans la loi des précisions dans le sens des considérations qui précèdent. Il y a également lieu de proposer la possibilité légale pour le conseil de transformer une proposition improprement nommée, mais dont le contenu est conforme aux exigences légales, comme le prévoit d'ailleurs l'article 123 de la loi du 27 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC ; RSV 171.01 ; ci-après : LGC) pour les interventions des députés. Au surplus, de nombreuses communes ont fait état de retards importants dans le traitement des propositions des membres du conseil, de sorte qu'il est proposé d'insérer un délai d'ordre dans la loi tout en laissant à chaque conseil la possibilité de prévoir un délai dans son règlement d'organisation. Enfin, il serait opportun de prévoir *expressis*

*verbis* la possibilité pour la municipalité de présenter un contre-projet lorsqu'elle est amenée à traiter un projet de règlement « de toutes pièces » qui lui a été transmis.

#### Article 32

Le projet d'article 32 al. 3 LC énumère les causes d'invalidité des propositions des membres du conseil. Celles-ci ne constituent pas de véritables nouveautés, car elles codifient la pratique dans le cadre de laquelle sont appliquées par analogie les dispositions prévues dans la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques concernant le droit d'initiative des citoyens (Equey, *Le droit d'initiative*, pp. 133-135). La disposition proposée prévoit un examen préliminaire par le conseil afin de déterminer si la proposition est conforme aux conditions prévues par le projet d'article 32 al. 3. Lorsque tel n'est pas le cas, le président du conseil peut inviter l'auteur de la proposition à la modifier ou à la retirer, ce dernier étant libre d'en déposer une nouvelle (al. 4 proposé). Le but de cette disposition est d'éviter que des propositions non conformes au droit soient prises en considération et, partant, déclenchent la procédure de traitement, c'est-à-dire le renvoi à la municipalité pour étude, rapport ou préavis, la transmission à une commission pour rapport et le renvoi au conseil pour discussion et délibérations. Par ce contrôle en amont, il s'agit de désengorger les conseils et les municipalités tout en mettant en place des bonnes pratiques pour l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil.

#### Article 33

Comme on l'a dit plus haut, le projet de modification de l'article 33 a pour finalité de préciser les modalités relatives au traitement par le conseil des propositions émanant de ses membres et de prévoir formellement la possibilité pour la municipalité d'assortir la proposition d'un contre-projet. Il n'a donc pas d'autre but que de codifier la pratique. L'article 33 al. 6 proposé prévoit les conséquences en cas d'entrée en matière et de renvoi à la municipalité d'une proposition ne respectant pas les conditions de forme et de fond prévues par le projet d'article 32 al. 3.

#### Article 34a

L'actuel article 34 LC ne traite pas de la question ou du simple vœu, droits des membres du conseil faisant pourtant l'objet de normes dans de nombreux règlements du conseil et dans la réglementation-type et qui étaient même réglés à l'article 4 de la loi du 27 mai 1816 sur les fonctions et les compétences des Conseils communaux et des Municipalités, ancêtre de l'actuelle loi sur les communes. La proposition d'ajout de l'article 34 LC a pour objectif de donner une base légale à ces instruments et, partant, de codifier et d'uniformiser le

régime applicable dans ce cadre. Cette variante du droit d'initiative des membres du conseil s'exerce de manière informelle en ce sens que tout conseiller qui le souhaite peut poser une question ou émettre un souhait auprès de la municipalité au cours d'une séance du conseil. En principe, l'ordre du jour prévoit une « heure » des questions. Il est cependant possible d'intervenir pendant le traitement des points « divers ». Il n'y a pas d'obligation de remettre au bureau ou à la présidence du conseil en la forme écrite le vœu ou la question. Néanmoins, dans l'idéal, ils devraient être annoncés à l'avance afin d'être portés à l'ordre du jour. La municipalité y répond séance tenante ou dans le délai prévu par 34 al. 3 LC, qui subsiste dans sa teneur actuelle, soit lors de la prochaine séance du conseil. Il est utile de rappeler que ce délai ne constitue qu'une simple prescription d'ordre (Equey, Le droit d'initiative, p. 176).

#### Article 34b

Au surplus, la loi sur les communes ne se réfère pas non plus à la pétition. Là encore, il serait souhaitable qu'elle en traite, car l'article 31 al. 2 Cst-VD fait obligation aux autorités saisies de pétitions d'y répondre et que des règles de procédure semblables à celles applicables au Grand Conseil figurent dans la loi (art. 105 à 108 LGC). Les dispositions proposées ne font que codifier la pratique actuelle qui fait l'objet d'articles topiques dans le règlement du conseil de nombreuses communes vaudoises.

#### Articles 34c à 34e

Ces articles définissent les modalités de la procédure de traitement des pétitions. Ils n'appellent pas de commentaires particuliers.

#### Article 35 à 35c

Actuellement, la loi sur les communes ne prévoit rien quant aux modalités de la discussion des propositions de la municipalité soumises au conseil, notamment s'agissant de la possibilité de déposer des amendements ou des sous-amendements et, le cas échéant, leur traitement. Il y a également une lacune en matière de décompte des voix. Des avis de droit ont été établis il y a de nombreuses années par le service de l'intérieur. Comme il s'agit de simples opinions juridiques, ils n'ont aucune portée contraignante. En outre, les règlements des conseils contiennent des dispositions qui peuvent diverger d'une commune à l'autre. Les dispositions proposées se basent en bonne partie sur un rapport établi par le préfet du district Broye-Vully.

#### Article 35

Un alinéa 1 est introduit afin de codifier la pratique actuelle en précisant que les propositions de la municipalité se font en principe sous la forme du préavis.

L'article 33 al. 4 est cependant réservé pour les cas où la municipalité donne suite en la forme d'un rapport à un postulat ou une motion demandant une étude. Le projet d'alinéa 2 rappelle les éléments minimums qui doivent figurer dans la proposition de la municipalité. Là encore, il s'agit d'une codification de la pratique en vigueur dans la majorité des communes vaudoises. L'alinéa 3 proposé reprend les 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> phrases de l'actuel article 35 et n'appelle dès lors pas de commentaires. Le projet d'alinéa 4 codifie également la pratique actuelle en confirmant que la municipalité peut retirer sa proposition jusqu'au vote final du conseil. La finalité de cette disposition est également l'économie de procédure afin notamment de permettre à la municipalité de retirer une proposition qui doit être, le cas échéant complétée ou corrigée, sans aller jusqu'au vote final du conseil et d'ouvrir ensuite les voies de recours prévues dans ce cadre. Enfin, le projet d'alinéa 5 rappelle une évidence : il n'y a pas de vote sur les rapports de commission. Il faut cependant réserver le cas où ceux-ci présentent formellement des amendements ou des sous-amendements. C'est pourquoi, l'alinéa 5 proposé réserve l'article 35a al. 2 dont il est question ci-après. Ayant été fortement critiquée dans le cadre de la consultation de l'avant-projet de la présente loi, la proposition de donner à la municipalité le droit de proposer des amendements à ses propositions en cours de débats devant le conseil a été purement et simplement retirée.

#### Article 35a

Ce projet de disposition codifie une pratique déjà bien en place dans les communes vaudoises, à savoir la possibilité de déposer des amendements et sous-amendements (al. 1). Elle précise qui est compétent pour y procéder (al. 2).

#### Article 35b

Ce projet de disposition a pour but de faciliter et d'accélérer la procédure devant le conseil en autorisant formellement, sous réserve d'une disposition contraire du règlement du conseil, la présidence à ne pas lire les documents dont les membres du conseil ont pu prendre connaissance, parce qu'ils leur ont été notifiés à l'avance, conformément au délai prévu à l'article 14 al. 3 LC.

#### Article 35c

Le projet d'article 35c a pour but de trancher les controverses et d'instaurer une pratique uniforme au sein des conseils des communes vaudoises en matière de votations et d'élections. Cette disposition s'inspire de la réglementation-type actuelle mise en œuvre par le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI). Elle précise tout d'abord que l'organe délibérant de la commune ne peut passer au vote qu'une fois la discussion formellement close,

ceci afin d'éviter tout risque d'invalidation des décisions du conseil en cas de recours (al. 1 ; voir à cet égard la décision du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> avril 2009, R 9 65/2008 consid. IIb). Mention doit être faite dans le procès-verbal de la clôture de la discussion. En outre, cette proposition de disposition définit la notion de majorité, c'est-à-dire le nombre minimum de voix que doit obtenir un projet pour être valablement adopté (al. 2). Il est précisé ici que les abstentions et les votes frappés de nullité ne sont pas pris considération dans le décompte des suffrages. Ensuite, l'article 35b proposé introduit des prescriptions relatives au vote au scrutin nominal ou au bulletin secret en précisant les modalités de mise en œuvre d'un tel processus et en rappelant que, dans ce cadre, le président ne peut pas départager en cas d'égalité des suffrages, de sorte que l'objet est réputé ne pas avoir été adopté. Cela s'explique par le fait que le président participe au scrutin dans ce cadre. Or lui donner la possibilité de départager en cas d'égalité reviendrait à lui permettre de voter deux fois.

#### Article 40a

Actuellement, la loi sur les communes ne contient aucune disposition-cadre sur la problématique de l'absence de compétence du conseil pour s'organiser librement et édicter un règlement. Certes, en l'état l'adoption d'un règlement d'organisation du conseil n'est pas obligatoire. La nouveauté proposée prévoit une disposition impérative dans ce cadre. Elle ne fait que codifier la pratique en vigueur dans la quasi-totalité des communes. La mise en œuvre de cet article ne créera donc pas de charge supplémentaire de travail importante ni ne posera de difficultés particulières, étant précisé que la plupart des conseils généraux ou communaux disposent d'un tel règlement et, que pour ceux qui n'en sont pas dotés, le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) met gracieusement à disposition des communes intéressées des règlements-type. Le règlement du conseil fait l'objet d'un préavis municipal et est adopté par le conseil. L'article 29a a pour but de rappeler que les conseils généraux ou communaux constituent de véritables autorités indépendantes qui s'organisent comme elles l'entendent, toutefois dans les limites du droit supérieur.

#### Article 40b

Le projet d'article 40b répond à un besoin de clarification de la notion de groupe politique qui s'est manifesté dans plusieurs communes. Il s'inspire de la teneur de l'article 32 LGC. Le règlement du conseil arrête le nombre minimum de conseiller pour former un groupe politique. Bien entendu, l'article 40b ne s'appliquera que dans les communes dont les membres de l'organe délibérant sont issus de partis politiques. Il appartiendra à ces dernières de définir les modalités de représentation des groupes au sein des commissions du conseil.

#### Articles 40c et 40d

Ces dispositions constituent la pierre angulaire de la présente révision, car elles mettent en place un véritable droit à l'information des membres du conseil général ou communal. Elles ne créent cependant pas une véritable révolution dans la mesure où elles codifient la pratique actuelle de bon nombre de communes vaudoises et la jurisprudence du Conseil d'Etat (voir décision du 30 juin 2010 CE/DINT/2010/1). Il s'agit ici également de mettre en place un régime uniforme afin d'éviter les disparités dans la pratique des communes. Il s'avère également nécessaire de transposer dans la loi sur les communes le principe de la transparence, actuellement applicable au bénéfice des seuls citoyens (Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et sur le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, RDAF 2010 I hors-série, pp. 66-106 ; ci-après : La répartition des attributions entre autorités communales et sur le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois). Le corollaire du droit à l'information étant le secret de fonction, il est nécessaire d'introduire des règles en la matière, ce que réalise le Conseil d'Etat dans le projet d'article 40d ci-après.

#### Article 40c

La disposition proposée s'inspire de l'article 10 LGC. En principe, les membres du conseil général ou communal ont le droit d'obtenir des renseignements sur toutes les affaires de la commune et dans la limite où ces informations sont utiles à l'exercice de leur mandat. L'article 40c proposé procède par défaut : seules les informations qui sont mentionnées en son alinéa 2 sont exclues. La liste est exhaustive. Il convient de préciser, à toutes fins utiles, que la notion de « documents internes » prévue par l'article 40c al. 2 let a proposé est la même que celle figurant en l'article 10 al. 2 LGC. Selon les travaux préparatoires relatifs à cette disposition, il s'agit des notes et les contre-notes des départements (EMPL sur le Grand Conseil, in BGC, mai 2007, p. 10330). Au plan communal, il s'agit des notes internes, rapports et contre-notes des services ou des directions de l'administration communale.

En principe, le conseiller qui souhaite exercer son droit à l'information devra exposer en quoi les renseignements ou les documents demandés sont nécessaires à l'exercice de son mandat. La demande n'est soumise à aucune forme spécifique. La municipalité devra transmettre copie des documents demandés, mais si le travail occasionné est manifestement disproportionné, elle pourra inviter le conseiller à consulter les documents concernés. L'alinéa 3 met en place une procédure en cas de divergence. Cette procédure permet aux membres du conseil concernés ou à la municipalité de saisir le préfet pour qu'il

tente la conciliation. Si celle-ci échoue, le préfet statue sous la forme d'une décision formelle avec indication des voies de droit. Sa décision est susceptible de recours au Conseil d'Etat en vertu de l'article 145 LC.

#### Article 40d

Cette disposition rappelle un principe déjà connu selon lequel les membres du conseil général ou communal et de la municipalité sont soumis au secret de fonction (Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et sur le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, pp. 87-91). L'alinéa 2 précise les cas dans lesquels le secret de fonction doit être respecté. Quant à l'alinéa 3, il précise les conséquences et la procédure en cas de violation du secret de fonction. Dans ce cadre, il appartient au préfet du district de mettre en œuvre l'enquête administrative prévue par l'article 141 al. 4 LC et, le cas échéant, de transmettre à l'autorité pénale, comme objet de sa compétence, les dossiers dans lesquels il existe des indices de la violation du secret de fonction. Si la violation du secret de fonction fait ensuite l'objet d'une décision pénale condamnatoire, définitive et exécutoire, la procédure prévue par l'article 139b ci-après peut être mise en œuvre.

#### Articles 40e à 40k

Ces dispositions ont pour but de mettre en place un dispositif législatif concernant les commissions du conseil général ou communal à l'instar de ce qui prévaut à l'égard du Grand Conseil (voir les art. 37 ss LGC). Dans sa teneur actuelle, la loi sur les communes n'est pas très claire concernant la mise en œuvre de telles commissions. L'on peut d'ailleurs, à juste titre, soulever l'absence de base légale concernant la commission des finances (voir Etienne Grisel, Les relations entre la Municipalité et le Conseil général ou communal en droit vaudois, in RDAF 1987, p. 237, spéc. 251, qui reproche à la réglementation sur la comptabilité des communes d'aller beaucoup plus loin que les dispositions légales ; ci-après : Les relations). Cela a pour conséquence que la typologie, le rôle et les compétences de ces commissions varient au gré des règlements communaux du conseil, ce qui ne manque pas de susciter des débats nourris. Enfin, il convient de couper court aux controverses récentes sur les commissions d'enquête parlementaire au niveau communal, que la jurisprudence a d'ailleurs considérées comme contraires au cadre légal (voir les arrêts de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal des 8 octobre 2008, CCST.2008.0003 consid. 2, et du 3 juillet 2009, CCST.2008.0015 consid. 2). Il est dès lors proposé d'introduire des règles concernant cette problématique.

#### Article 40e



Cette disposition introduit le principe de l'existence des commissions au sein du conseil général ou communal. Elle n'appelle pas de commentaires particuliers.

#### Article 40f

Cet article constitue la clé de voûte du système proposé. Il définit en effet les commissions chargées de la surveillance des activités administratives de la commune et, plus particulièrement de la gestion et des comptes. Il s'agit de la commission de gestion et de la commission des finances. Cette dernière trouve désormais son fondement dans la loi sur les communes (al. 1). La disposition proposée définit également les commissions thématiques (al. 2). Dans les limites fixées par la loi, notamment s'agissant des domaines d'attribution du conseil général ou communal, et par la jurisprudence (voir commentaire ad art. 40e à 40k ci-dessus et les références citées), le conseil est libre de nommer les commissions thématiques qu'il entend. C'est pourquoi, la liste prévue par l'article 40f al. 2 n'est pas exhaustive.

#### Article 40g

Cette disposition codifie la pratique actuelle. Elle permet de réunir, par adoption d'une disposition ad hoc du conseil, la commission de gestion et la commission des finances. Elle prévoit également la possibilité de créer des sous-commissions. Dans ce cadre, l'on peut imaginer que si le conseil a décidé de réunir en une seule commission la commission de gestion et la commission des finances, celles-ci peuvent être constituées en sous-commission et siéger séparément en fonction des objets qui leur sont soumis ou de la répartition du travail qu'elles auront décidée.

#### Article 40h

Ce projet d'article prévoit quelques règles sur le fonctionnement des commissions. Il s'inspire en partie des articles 40 et 41 LGC. Le mode de désignation est arrêté par le règlement du conseil général ou communal. Au surplus, le projet d'article 40h tranche une controverse concernant le remplacement des membres démissionnaires : le siège vacant reste acquis au groupe politique auquel appartient le membre démissionnaire. Au surplus, lorsqu'un membre d'une commission démissionne de son parti ou quitte son groupe politique, il est réputé démissionnaire des commissions dans lesquelles il représentait ce parti ou ce groupe. Le règlement du conseil peut cependant prévoir d'autres règles. L'objectif de cette disposition est d'éviter qu'une élection doive être organisée après chaque démission.

#### Article 40i

Cette disposition précise que les commissaires disposent du même droit à l'information que les membres du conseil. Cette disposition correspond en substance à l'article 11 LGC.

#### Article 40j

Cette disposition rappelle que les commissaires sont également soumis au secret de fonction. Elle offre la possibilité aux commissaires de décider que tout ou partie de leurs travaux sont confidentiels (al. 2). Dans ce cadre, ils devront déterminer, le cas échéant, par la procédure de votation prévue par l'article 40h, les éléments qu'ils n'entendent pas rendre publics. Cela peut concerner par exemple des projets de rapport ou des documents remis par des tiers. En revanche, les rapports des commissions, par exemple sur un projet de règlement ou de décision du conseil, sur la gestion ou sur les comptes, sont publics et il n'est pas possible de conférer le caractère de confidentialité à ces documents. Par principe, les documents de travail des commissaires et ceux qui leur sont remis dans le cadre de leur mandat ne sont pas, sauf indication contraire de leur auteur, frappés du sceau de la confidentialité. Il faut toutefois réserver la possibilité pour les commissaires de définir ce qui doit être soumis au secret (al. 3). Certains éléments ne peuvent pas être dévoilés. Il s'agit notamment des comptes-rendus de séance ou les notes personnelles des commissaires, soit tous les documents destinés à reproduire ou résumer les déclarations ou propos tenus en commission. Ces éléments ne peuvent être transmis qu'aux membres de la commission (al. 4). La disposition proposée s'inspire largement de l'article 13 LGC.

#### Article 40k

Cette disposition a pour but de combler une lacune de la loi actuelle sur les communes, car actuellement, seuls les membres de la municipalité sont soumis à la procédure de récusation (voir l'art. 65a LC). Or il arrive fréquemment que des conseillers participent à des discussions ou à des délibérations portant sur un objet qui peuvent toucher leurs intérêts privés. Cette problématique revêt d'autant plus d'importance dans les communes à conseil général dans lesquelles il n'est pas rare que de nombreux citoyens se fassent assermenter au début d'une séance au cours de laquelle doit être traité un objet qui concerne leurs intérêts privés, personnels ou matériels, par exemple un plan partiel d'affectation, de manière à influencer le vote en leur faveur. C'est pour quoi, il convient de prévoir une disposition pour le conseil constituant le pendant à l'article 65a LC. Les cas de récusation sont étendus aux intérêts matériels, c'est-à-dire patrimoniaux, vu l'interprétation restrictive de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal de la notion d'« intérêt personnel » (voir son arrêt du 5 février 2010, CCST.2009.0008 consid. 3e). En principe, le conseiller qui a un

intérêt personnel ou matériel avec un objet porté à l'ordre du jour de nature à générer en lui une opinion préconçue (EMPL modifiant la loi sur les communes, in BGC avril-mai 2005, p. 9113) ou à créer une apparence de prévention auprès des administrés doit se récuser spontanément. Les motifs de récusations ne doivent cependant pas être trop sévères. Il doit en effet exister un lien particulièrement évident et direct entre les intérêts d'un conseiller en cause et l'objet soumis aux délibérations du conseil, susceptible de créer un véritable problème pour les tiers concernés, notamment au niveau des apparences. Tel n'est pas le cas par exemple des décisions relatives aux plans d'affectation au sens de l'article 58 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, sauf à l'égard des éventuelles oppositions qui auraient été formées par des conseillers et qui doivent être levées par le conseil. Dans un tel cas, il paraît logique que les conseillers concernés, qui ont un intérêt digne de protection à agir par la suite dans une procédure de recours, s'abstiennent de voter. Il en irait de même par exemple du conseiller qui est membre du conseil d'administration et actionnaire d'une société immobilière dans laquelle la commune a des parts et soumet au conseil un préavis portant sur la vente d'actions de cette société que la commune possède. L'on peut encore mentionner le cas du conseiller directeur d'un établissement financier auprès duquel la commune soit contracter un emprunt par le biais d'un préavis qu'elle soumet au conseil. En revanche, la récusation ne saurait être demandée dans le cas de décisions sur des règlements communaux et, plus particulièrement, sur l'arrêté d'imposition ne constituent, car même si ces éléments peuvent déployer des effets sur les conseillers, ils ne constituent pas des décisions au sens technique du terme et n'influent pas directement sur les intérêts des conseillers.

Si le conseiller ne se récuse pas spontanément, la question de la récusation est tranchée par le conseil (al. 2). Le conseiller concerné ne participe pas au scrutin. Le procès-verbal doit mentionner le résultat du vote (al. 3). La décision du conseil est susceptible de recours au Conseil d'Etat conformément à l'article 145 LC. L'article 40k al. 4 proposé prévoit 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. Un tel registre existe déjà dans quelques communes, dont Lausanne. Il permet notamment de déterminer, en toute transparence, si un conseiller a des intérêts qui seraient incompatibles avec un objet porté à l'ordre du jour et, partant, susceptible de réaliser un cas de récusation.

Articles 49, 51, 52a et 52b

L'Association vaudoise des secrétaires municipaux (AVSM) a remis au Département de l'intérieur une note rédigée par des membres de la conférence des secrétaires municipaux il y a quelques années. Cette note contient plusieurs propositions sur les règles d'incompatibilité, le rôle et les tâches du secrétaire municipal et clarifie cette fonction qui a gagné en importance ces dernières années dans les administrations communales. Il est vrai que les dispositions applicables au secrétaire municipal sont pour le moins laconiques. Il est dès lors proposé d'introduire une partie des dispositions proposées par l'AVSM et d'ajouter une disposition précisant clairement que le boursier et le secrétaire municipal sont rattachés hiérarchiquement directement à la municipalité.

#### Article 49

Le Conseil d'Etat propose d'introduire un alinéa 2 à l'article 49 LC qui codifie la pratique actuelle dans les communes vaudoises selon laquelle le secrétaire municipal, mais également le boursier, sont placés directement sous les ordres de la municipalité. Ils constituent des cadres de l'administration communale, raison pour laquelle au demeurant, ils font partie des personnes appelées à prêter serment devant la municipalité, conformément à l'actuel article 91 LC.

#### Article 51

Cette disposition a pour but de codifier la pratique actuelle quasiment unanime selon laquelle la municipalité pourvoit à la nomination du secrétaire municipal (al. 1) et, éventuellement, de secrétaires municipaux adjoints. La notion de « nomination » doit être comprise dans son acception large. Elle vise tant le système de nomination des fonctionnaires par la municipalité (système dit du « statut » que celui de l'engagement sur la base d'un contrat, que ce dernier soit soumis à un règlement spécifique (système dit du « règlement ») ou aux seules dispositions de droit privé. Les secrétaires municipaux adjoints sont en principe placés directement sous les ordres de la municipalité ou du secrétaire municipal.

#### Article 52a

Ce projet d'article a pour but de préciser le rôle du secrétaire municipal (al. 1). Il codifie une pratique presque unanime dans les communes vaudoises. Le projet d'article 52a prévoit également que le secrétaire municipal participe aux séances de municipalité avec voix consultative et qu'il prend les procès-verbaux. Là encore, il s'agit d'une simple codification de la pratique. Elle n'appelle dès lors pas d'autres remarques. Bien entendu, le règlement de la municipalité peut étendre le droit de l'article 52a al. 2 à d'autres collaborateurs de l'administration communale, en particulier au secrétaire municipal adjoint.

#### Article 52b

Ce projet de disposition a pour seule fonction d'établir une liste exemplative des tâches du secrétaire municipal et n'a pas pour rôle de se substituer à la réglementation communale ad hoc ou au cahier des charges du secrétaire municipal. Il y a lieu ici de préciser que le secrétaire municipal, dans la mesure où il est subordonné à la municipalité, vu l'article 49 al. 2 LC proposé, est tenu de cosigner les actes de la municipalité en application de l'article 67 LC, même lorsque ceux-ci seraient entachés de nullité. Dans ce cadre, s'il a préalablement attiré l'attention de la municipalité sur d'éventuels problèmes, il n'engage pas sa responsabilité personnelle, puisque, obéissant à un ordre de la hiérarchie, il ne viole pas de prescription de service ni ne commet de négligence grave, de sorte qu'en cas d'action judiciaire aboutissant à la condamnation de la municipalité, celle-ci ne se saurait se retourner contre son collaborateur.

#### Article 63

Vu ce qui a été préconisé pour le conseil (voir le commentaire relatif à l'article 40a ci-dessus), il convient de prévoir le pendant de cette règle pour la municipalité et, partant, d'instituer formellement la possibilité pour la municipalité d'édicter un règlement d'organisation (al. 1) et de nommer un ou plusieurs vice-présidents, ce par quoi il faut entendre un ou plusieurs vice-syndics.

#### Article 64

Depuis de nombreuses années existe une controverse sur le caractère confidentiel des procès-verbaux de la municipalité. Le service en charge des relations avec les communes soutient, de longue date, que, dans la mesure où les séances de la municipalité ne sont pas publiques, les procès-verbaux qui en résultent ne peuvent pas être communiqués à des tiers. Ce raisonnement empirique peut prêter le flanc à la critique. En effet, d'une part, la loi sur les communes ne prévoit pas expressément le caractère confidentiel de ces documents, dont certains pourraient au demeurant tomber dans la champ d'application de la loi sur l'information du 24 septembre 2002, et, d'autre part, ce n'est pas parce que la loi prévoit que les séances d'une autorité ne sont pas publiques que les actes qui en résultent ne peuvent être communiqués à des tiers. A titre de contre-exemple, l'on peut mentionner les audiences d'un tribunal, lesquelles sont publiques, et les décisions rendues par cette autorité, lesquelles revêtent un caractère confidentiel et ne peuvent être communiqués à des tiers que moyennant certaines conditions (caviardage des noms des parties, etc.). Par décision du 30 juin 2010, le Conseil d'Etat a tranché la question. Il faut valoir en substance ce qui suit : « (...) il sied de relever que la notion de procès-verbal est floue. En particulier, l'on ne discerne pas exactement à quels éléments elle se réfère. Dans la pratique courante de la plupart des

*municipalités, il existe trois types de documents établis en relation avec le séances telles que prévues par l'article 64 al. 1 LC. Il s'agit tout d'abord des procès-verbaux décisionnels ou des extraits de procès-verbaux, qui constituent en général des documents résumant les décisions ou les prises de position de la municipalité en fonction des objets portés à l'ordre du jour d'une séance donnée. Ensuite, il y a les décisions de la municipalité, c'est-à-dire des actes exécutoires tendant à produire des effets juridiques dans un cas d'espèce ou de souveraineté individuel (...) mais également des actes arrêtant la position de la municipalité dans un domaine donné de sa compétence sans toutefois déployer des effets directs à l'égard de tiers, soit des actes de simple administration. Enfin, la plupart des municipalités rédigent des comptes-rendus de séance, c'est-à-dire la transcription des débats qui ont précédé la prise des décisions précitées. Le Conseil d'Etat exclut ces derniers des éléments pouvant être communiqués tant aux administrés qu'aux membres des commissions de surveillance du conseil « car, d'une part, ils ne concernent pas, à proprement parler la gestion et, d'autre part, ils contiennent le plus souvent des opinions personnelles des conseillers qui n'ont pas à être connues, notamment compte tenu du principe de la collégialité et des éléments touchant à des intérêts privés liés au secret ». Se fondant sur l'opinion d'un auteur, le Conseil d'Etat a été d'avis qu'il convient de recourir à l'application par analogie de la loi sur le Grand Conseil pour combler les lacunes de la législation cantonale applicable à l'organisation communale (décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 2.1.4 et la référence citée), ce qui n'est guère satisfaisant. Le projet d'alinéa 3 de l'article 64 LC a pour but de combler les lacunes actuelles. La notion de tiers doit être entendue au sens large. Elle englobe non seulement les administrés, mais également les membres du conseil général ou communal, y compris les membres des commissions de surveillance. Cette restriction ne fait que codifier la pratique et la jurisprudence actuelles.*

#### Article 65a

A la suite de plusieurs cas qui ont été portés devant le Conseil d'Etat et le Département de l'intérieur, est apparu un besoin de préciser les dispositions de la loi sur les communes concernant la récusation d'un des membres de la municipalité. Au surplus, la Cour constitutionnelle, dans un arrêt du 5 février 2010, a interprété strictement la notion d'« intérêt personnel » de l'article 65a LC comme ne s'étendant qu'aux relations de famille ou à d'autres relations personnelles (CCST.2009.0008 consid. 3e). Il convient dès lors d'y remédier en étendant les motifs de récusation aux intérêts matériels, c'est-à-dire patrimoniaux. Le parallèle est ainsi fait avec le projet d'article 40k ci-dessus traitant des cas de récusation concernant les membres du conseil général ou communal.

#### Article 65b

Dans le cadre du fonctionnement de la municipalité et pour éviter que de nouvelles affaires du type de celle qui a touché la commune de Pampigny en 2009, le Conseil d'Etat propose de transposer dans la loi sur les communes le principe de la collégialité tel que prévu, mais non défini, par l'article 150 Cst-VD. Ce principe suppose que les membres de la municipalité fonctionnent en collège, ce qui 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 prévues par les articles 138 ss LC. Il est utile de préciser que la rupture du principe de la collégialité, sous réserve d'une éventuelle communication d'éléments soumis au secret de fonction, n'entraîne aucune conséquence juridique pour le conseiller municipal concerné.

#### Article 67

Dans le cadre de l'affaire « Doriot », du nom du conseiller municipal de la Commune de Montreux condamné pour acceptation d'un avantage en 2010, la Cour des comptes a audité la commune précitée et, dans ce cadre, a mis en exergue la problématique de la délégation de pouvoirs à un ou plusieurs municipaux dans des domaines entrant dans les attributions de leur dicastère (rapport de la Cour des comptes du 3 février 2009). Dans sa teneur actuelle, la loi sur les communes ne prévoit pas la possibilité d'autoriser un membre de l'administration communale à engager la commune dans le cadre de contrats onéreux ou même pour l'acceptation de libéralités. Or, dans la pratique, de nombreux cadres de l'administration communale disposent de tels pouvoirs. Il convient de remédier à l'absence de base légale dans ce cadre. Là encore, il s'agit d'une simple codification de la pratique.

#### Article 71a

Dans sa teneur actuelle, la loi sur les communes contient une lacune concernant les actes du conseil général ou communal. Il est proposé ici d'y remédier en introduisant une disposition constituant le pendant à l'article 67 LC. Comme le conseil général ou communal n'exerce pas la gestion et l'administration de la commune, il ne peut procéder à aucune délégation dans ce cadre auprès de l'un ou l'autre de ses membres. C'est pourquoi, le projet d'article 71a ne prévoit aucune disposition en matière de délégation. Lorsque la décision du conseil est prise sur la base d'une décision de la municipalité, ce qui est fréquemment le

cas en pratique, la décision - la notion inclut les propositions sous forme de préavis ou de rapport - de l'autorité exécutive est jointe à celle du conseil. Ce dernier peut toutefois y renoncer lorsque le dispositif de la décision municipale est retranscrit dans le procès-verbal du conseil ou lorsqu'elle concerne des dispositions normatives, par exemple un règlement, une convention ou des statuts adoptés par le conseil.

#### Article 83

L'actuel article 83 LC doit être précisé, car il laisse à penser qu'il s'applique également en cas d'élection complémentaire, ce qui n'est pas le cas en pratique.

#### Article 90

L'article 90 LC n'est pas d'une grande précision et doit être adaptée par rapport aux modifications proposées à l'article 83 ci-dessus. Il s'agit également d'éviter de procéder à l'assermentation avant l'échéance du délai de trois jours, pour déposer une réclamation contre l'élection, prévu par l'article 119 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques.

#### Article 93c

L'article 93c doit être précisé et adapté à ce qui a été proposé aux articles 40c et suivants. En outre, pour répondre aux critiques d'un auteur (voir Grisel, Les relations, p. 251), il est proposé de traiter directement dans la loi, plutôt que dans son règlement d'application, du pouvoir d'investigation des commissions de surveillance qui, comme le rappelle ce contributeur, n'est pas illimité du point de vue matériel (op. cit.). Enfin, suivant une proposition de l'Autorité de surveillance des finances communales (ASFiCo), il y a lieu de préciser que le rapport-attestation du réviseur est joint aux comptes et non pas au rapport de gestion.

#### Article 93d

Le projet d'article 93d est adapté aux modifications proposées à l'article 93c. Il n'appelle pas de commentaires particuliers.

#### Article 93e

La projet d'article 93e constitue une modification importante dans la mesure où il décrit avec un certain degré de précision les informations auxquelles ont droit les membres des commissions de surveillance dans le cadre de l'exercice de leur mandat. Cette précision a été rendue nécessaire en raison du nombre croissant de divergences entre les autorités communales sur l'étendue du droit aux documents et renseignements « nécessaires ». Il faut d'ailleurs relever à cet égard que cette problématique a fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat du



30 juin 2010 (décision CE/DINT/2010/1) et d'une importante contribution juridique (voir Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et sur le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, pp. 66-106). Il convient également de préciser dans la loi le rôle des commissions de surveillance. Enfin, il est indispensable d'indiquer une liste exemplative des éléments entrant dans la notion de documents ou de renseignements nécessaires (voir Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, pp. 66-106). Pour le surplus, voir remarque *in fine* ad article 93c ci-dessus. Dans le cadre de l'exercice de leur mandat de contrôle, la commission de gestion et, le cas échéant, la commission des finances, disposent du même droit à l'information que les membres du conseil (voir le commentaire relatif à l'art. 40a ci-dessus), droit qui est cependant limité au cadre du mandat de contrôle (al. 1). Les commissaires bénéficient dans ce cadre de l'accès aux éléments suivants (Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, pp. 98-102) :

- les comptes au sens de l'actuel article 22 du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes, c'est-à-dire le compte de fonctionnement, le bilan, le tableau d'investissement, la liste des engagements hors bilan et les comptes de chaque entente intercommunale ;
- le rapport attestation au sens de l'article 93c de la présente loi et le rapport de l'organe de révision ;
- toutes les pièces comptables de l'exercice écoulé, ce par quoi il faut entendre, c'est-à-dire les factures, les contrats conclus avec des tiers, les livres, la correspondance, etc., soit tous les éléments nécessaires que peuvent obtenir les actionnaires d'une société anonyme, en application par analogie à titre de droit cantonal supplétif des articles 696 ss du code des obligations, pour se forger une opinion et juger en particulier les comptes de la société et être renseigné au sujet de la gestion ;
- toutes les pièces relatives à la gestion administrative de la municipalité dans les domaines de sa compétence générale et résiduelle telle que prévue par les articles 150 al. 1 Cst-VD et 42 et suivants LC, ce qui inclut l'administration des services publics (art. 42 ch. 1 LC), des biens communaux (art. 42 ch. 2 et art. 44 LC), la police (art. 43 LC) et les tâches qui lui sont dévolues par la loi, dans les mêmes limites que celles citées au paragraphe précédent. Il peut s'agir de contrats, d'offres, de quittances, de lettres de mission et d'avenants au cahier des charges de représentants de la commune au sens de l'article 11 al. 1 de la loi du 17 mai 2005 sur les

participations de l'Etat et des communes à des personnes morales ou d'instructions ou du rapport du représentant de la commune conformément à l'article 16 de la loi précitée ;

- les extraits de procès-verbaux et les décisions issues des procès-verbaux de la municipalité, sous réserve des comptes-rendus ou des notes de séances de la municipalité (voir commentaire relatif à l'art. 64 ci-dessus) ;
- les procès-verbaux des commissions du conseil, à l'exception de celles instituées par la loi. Il y a lieu de préciser que ces éléments ne sont pas forcément en possession de la municipalité et qu'il appartiendra alors à la commission de gestion de s'adresser directement auprès des entités concernées ;
- tous les renseignements portant sur l'exercice écoulé.

Les restrictions prévues par l'article 40b proposé ne sont pas opposables aux membres des commissions de surveillance dans le cadre de l'exercice de leur mandat de contrôle de la gestion et des comptes, sauf celles qui découlent d'un secret protégé par le droit supérieur (al. 1). En cas de divergences, la procédure prévue par l'article 40b al. 3 proposé est applicable (al. 3). Le projet d'article 93e n'affecte pas les principes dégagés par la jurisprudence du Tribunal cantonal, selon lesquels le conseil général ou communal ne peut créer des commissions d'enquête ni conférer des compétences en la matière aux commissions de surveillance, et selon lesquels ces dernières ne peuvent pas non plus auditionner des membres de l'administration communale hors la présence de la municipalité ou mandater des experts externes (arrêts de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal des 8 octobre 2008, CCST.2008.0003 consid. 2, et du 3 juillet 2009, CCST.2008.0015 consid. 2).

#### Article 93i

Dans son rapport du 3 février 2009 concernant la Commune de Montreux, la Cour des comptes a relevé ce qui suit : « A partir du 1er janvier 2008, le droit fédéral impose aux sociétés d'une certaine taille la mise en place d'un système de contrôle interne (art. 727 al.1, ch. 2 CO), quelle que soit sa forme juridique. Il en est de même pour l'administration fédérale. Au niveau cantonal, la Loi sur les finances (LFin) du 20 septembre 2005 précise que les services de l'administration et offices judiciaires sont responsables « de mettre en place un système de contrôle interne » (art. 16, lit e.) ». Quand bien même les directives cantonales émises par l'Autorité de surveillance des finances communales (ASFiCo) ne l'imposent pas pour l'instant, il est indéniable que toutes les communes d'une certaine importance devront s'y adapter. Le Conseil d'Etat

relève à cet égard que l'Autorité de surveillance des finances communales, entité rattachée au département en charge des relations avec les communes, travaille actuellement sur une directive allant dans ce sens. Il convient toutefois d'introduire une disposition dans la loi créant la base légale pour cette compétence. Cette norme peut s'appliquer aux communes (et aux fractions, associations de communes, ententes intercommunales et autres groupements de droit public). Elle comprend des mesures réglementaires, organisationnelles et techniques. Comme les modalités et les conditions liées au contrôle internes sont susceptibles de varier au gré du temps de manière assez rapide, il est proposé de donner formellement la compétence au Conseil d'Etat et au département en charge des relations avec les communes d'édicter respectivement des prescriptions réglementaires et des directives dans ce cadre. L'article 93i proposé réalise cet objectif. Il est toutefois précisé que les directives édictées par le Département contiendront des dispositions qui poseront des exigences proportionnées à la taille des communes et aux risques financiers encourus.

#### Article 94

L'alinéa 2 est modifié afin procéder à un renvoi formel à l'article 109 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSV 160.01 ; ci-après : LEDP) qui traite de la publication des décisions et règlements communaux.

#### Article 97

L'affaire Poitry, du nom du conseiller municipal de Nyon ayant démenagé en cours de mandat en 2007, a permis de relever l'utilité de procéder à un léger remaniement de l'article 97 LC pour faire ressortir plus clairement sa conformité avec les autres exigences légales, en particulier avec l'article 4 LEDP qui prévoit des conditions supplémentaires, à savoir s'être annoncé à l'autorité locale et avoir déposé une déclaration officielle attestant que l'intéressé n'est plus inscrit au rôle des électeurs de la commune de son précédent domicile politique. En outre, ni la loi sur les communes ni la loi sur l'exercice des droits politiques ne prévoient le point de départ à partir duquel l'élus qui n'a plus son domicile sur le territoire communal au sens du code civil est considéré comme démissionnaire et les conséquences quant aux actes conclus par ce dernier au nom et pour le compte de la municipalité, en particulier en application de l'article 67 LC.

L'alinéa 1 proposé rappelle le principe de l'obligation pour les élus communaux, en particulier les membres de la municipalité, d'avoir leur domicile politique sur le territoire communal. Elle n'appelle pas de commentaire particulier. En cas de constitution d'un domicile politique ailleurs

que sur le territoire communal, les élus communaux sont réputés démissionnaires à partir du jour où ils sont radiés du rôle des électeurs (al. 2). Cela a une conséquence sur les actes pris en qualité de syndic ou de président du conseil après ce point de départ, à savoir la nullité. Cela implique qu'en cas de perte de la qualité d'électeur, les actes des du conseil et de la municipalité devront être signés par les suppléant respectifs des élus précités. Il faut toutefois réserver les cas dans lesquels les intéressés déposent un recours contre la décision les radiant du rôle des électeurs et obtiennent l'effet suspensif.

#### Article 100a

Cette disposition comble une lacune importante dans la version actuelle de la loi sur les communes. Elle pose une interdiction de principe aux membres du conseil général ou communal, de la municipalité et de l'administration communale d'accepter, de solliciter ou de se faire promettre des libéralités ou d'autres avantages directement ou indirectement liés à l'exercice de leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers. La violation de cette interdiction est un acte grave qui peut entraîner la mise en œuvre de la procédure de révocation ou la suspension prévue par l'article 139b LC. La disposition proposée prévoit cependant un régime d'exception pour les libéralités ou avantages usuels de faible valeur, ce par quoi il faut entendre par exemple les cadeaux de fins d'année, les repas offerts à l'occasion d'invitations à titre officiel de représentants des autorités communales, etc. La notion de faible valeur n'a sciemment pas été définie. Elle peut être rapprochée de la notion d'élément patrimonial de faible valeur prévue par l'article 172ter du code pénal du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0) dont la limite maximale a été fixée à Fr. 300.- par le Tribunal fédéral (ATF 121 IV 261, JT 1997 IV 103). Les avantages indirectement liés à la fonction sont ceux que la personne concernée est susceptible de se voir offrir dans le cadre d'une activité connexe à celle de son mandat, par exemple en tant que représentant de la commune dans une association ou société dont elle est membre. Il appartiendra à l'autorité compétente, c'est-à-dire au conseil général ou communal à l'égard de ses membres, et à la municipalité, pour ce qui concerne les conseillers municipaux, de définir ces notions par décision ou, mieux, par règlement. S'agissant du cas particulier du personnel communal, la compétence réglementaire appartient au conseil, sauf délégation formelle à la municipalité.

#### Article 109a

Actuellement, la loi sur les communes ne définit pas ce qu'il faut entendre par « entente intercommunale ». En pratique, l'on trouve de nombreuses communes qui édictent ensemble des règlements qui instituent l'exercice en commun d'un service public de compétence communale. En outre, dans le cadre de

l'élaboration de ces règlements ou des conventions visées par l'article 110 LC, il arrive souvent que les communes intéressées instituent des organes à l'entente et les dotent de compétences juridiques, notamment dans le cadre des rapports des communes parties avec les tiers. Or de telles créations ne sont pas possibles, vu que l'entente ne jouit pas de la personnalité morale. L'article 109a proposé a pour but de combler cette lacune. Afin de pouvoir embrasser le plus grand nombre de types d'ententes, la définition proposée, qui prévoit que l'entente intercommunale consiste en « *tout accord écrit entre deux ou plusieurs communes par lequel elles conviennent d'exercer en commun un service public* », est rédigée en termes généraux et pourra s'adapter à un nombre important de situations. Elle pose cependant deux restrictions qui s'avèrent nécessaires afin de préserver la sécurité du droit : tout d'abord, l'entente doit obligatoirement revêtir la forme écrite et, ensuite, elle doit concerner l'exercice en commun d'un service public, par exemple, la distribution de l'eau, la gestion des déchets ou le service de défense contre l'incendie et de secours.

#### Article 110

La modification proposée prévoit tout d'abord une meilleure lisibilité. Ainsi, l'actuel alinéa premier a été divisé en deux alinéas nouveaux. Le premier indique le support sur lequel doit reposer l'entente, c'est-à-dire une convention écrite ou un règlement intercommunal. Cette dernière notion est nouvelle et codifie une pratique largement répandue dans les communes. Le règlement communal constitue un texte à portée normative adopté conjointement par deux ou plusieurs communes. Il peut régir des domaines les plus divers tels la réglementation de police ou la perception d'une taxe de séjour. Il ne faut cependant pas confondre cette institution avec les règlements adoptés par les associations de communes qui sont soumis aux règles générales, notamment à l'article 94 LC. Le second alinéa mentionne les éléments devant impérativement figurer dans la convention ou le règlement. Dans ce cadre, il est utile de préciser que la commune boursière est en principe, sauf dispositions contraires de la convention ou du règlement, la seule à pouvoir valablement engager auprès des tiers les communes parties à l'entente. Ensuite, l'exigence prévue par l'actuel article 110 al. 2, 2<sup>ème</sup> phr. LC, à soumettre la convention au référendum si la demande en est faite, apparaît comme superfétatoire dès lors que les articles 107 et suivants de la loi du 16 mai 1989 LEDP prévoient ce processus. Dans ce cadre, il est utile de rappeler que le délai référendaire court dès la publication dans la FAO de l'approbation cantonale telle que prévue par l'article 110 al. 3 LC, de sorte que l'article 110 al. 2 laisse à penser que le référendum pourrait intervenir dès l'adoption de la convention ou du règlement intercommunal, d'où une certaine confusion. En outre, il sied de préciser que, en tant que dispositions normatives de rang supracommunal négociées par les municipalités, le cas

échéant sur la base de l'initiative ou de propositions des membres du conseil des communes concernées, la convention ou le règlement portant entente intercommunale ne peuvent en principe pas être susceptibles d'amendements. Il est proposé de mettre en place la possibilité d'une procédure coordonnée basée sur l'actuel article 7, 2<sup>ème</sup> phr. de la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes (LFusCom ; RSV 175.61), dans le cas particulier de l'adoption de la convention de fusion, qui dispose ce qui suit : « En dérogation à l'article 35 LC, les municipalités des communes concernées peuvent modifier, d'un commun accord, le texte de la convention de fusion jusqu'au moment où les organes délibérants se prononcent sur son adoption ». Ainsi, en principe, les amendements devront être soumis à l'avance à l'ensemble des autorités des communes concernées qui devront se mettre d'accord. Afin que les membres des conseils généraux ou communaux puissent faire entendre leurs voix et opinions dans le processus de négociation, il est recommandé de mettre en place des groupes intercommunaux de travail paritaires intégrant des membres des municipalités, d'une part, et des membres des organes délibérants, d'autre part, dont la mission sera de préparer le projet de convention ou de règlement intercommunal.

#### Article 110c

Il est apparu que l'actuel article 110c LC ne prévoit aucune disposition invitant les communes membres d'une entente à informer le canton en cas de dissolution, contrairement à ce qui prévaut au projet d'article 127 LC concernant les associations de communes. Il s'agit d'une lacune qui doit être comblée. Cette information est particulièrement utile aux services cantonaux concernés, notamment au service en charge des relations avec les communes. En pratique, la plupart des cas de dissolution sont déjà spontanément communiqués au canton. Il est dès lors proposé de codifier cet usage par l'introduction d'un alinéa 2 à l'article 110c renvoyant à l'article 127 al. 1 LC qui imposera expressément la communication au Conseil d'Etat des cas de dissolution. Ce dernier ne dispose pas d'un droit d'annulation ou d'opposition et ne peut que prendre acte des cas de dissolution.

#### Article 113

En tant que dispositions normatives de rang supracommunal négociées par les municipalités, les statuts portant association intercommunale ne peuvent en principe pas être susceptibles d'amendements. La problématique est donc la même que celle concernant l'entente intercommunale, raison pour laquelle l'article 113 al. 1 proposé harmonise le régime des amendements aux statuts des associations de communes avec celui concernant les amendements aux projets de conventions portant ententes intercommunales. Au surplus, il convient de

préciser le point de départ du délai référendaire et de dépôt de requête devant la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal. C'est ce que propose l'article 113 al. 2 nouveau.

#### Article 114

Certaines lois comme, par exemple, la loi forestière du 19 juin 1996 (LVLFo ; RSV 921.01), la loi du 17 novembre 2 mars 2010 sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS ; RSV 963.15) ou la loi du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile (LVLPCi ; RSV 520.11) prévoient des formes spécifiques de collaborations intercommunales sans toutefois fixer de manière exhaustive, comme le fait la loi sur les communes, les règles d'organisation des organes de ces entités. Dans la pratique, en cas de lacunes de ces lois, l'on recourt à l'application par analogie des dispositions de la loi sur les communes. Ce système n'est cependant pas satisfaisant dans la mesure où certaines des lois spéciales concernées ne prévoient pas de renvoi spécifique à la législation précitée. Le projet d'article 114 modifié a pour but de résoudre cette problématique en prescrivant que « les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association, à la fédération de communes, à l'agglomération, au groupement régional et à toute autre forme de collaboration intercommunale prévue par la présente loi ou les lois spéciales, pour autant que ces dispositions ne soient pas en contradiction avec les lois précitées ». En d'autres termes, les dispositions générales de la loi sur les communes, à savoir les articles 1<sup>er</sup> à 103 s'appliquent à toutes les formes de collaborations intercommunales, sauf dispositions spéciales contraires. Au surplus, cette proposition émane d'élus communaux qui sont les personnes les mieux placées pour juger de la problématique des règles d'organisations des collaborations intercommunales.

#### Article 115

L'article 115 al. 1 ch. 13 LC n'est pas en adéquation avec la nouvelle teneur de l'article 143 LC, introduite par la nouvelle du 3 mai 2005. Il s'agit d'un oubli du législateur de 2005 auquel il convient de remédier. Dans ce cadre, il sied de préciser que le conseil général ou communal doit préciser le montant du plafond d'endettement au sens de l'article 143 LC.

#### Article 116

Selon l'article 114 LC, les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables de manière supplétive aux règles concernant les associations de communes, pour autant que les premières ne soient pas en contradiction avec les secondes. Il en résulte que les articles 89 à 93 LC

s'appliquent aux autorités des associations de communes. Le principe est contenu à l'article 92 LC qui prévoit que l'installation (assermentation) des autorités communales doit avoir lieu avant le 30 juin suivant les élections générales (renouvellement intégral), les délégués entrant en fonction le 1<sup>er</sup> juillet suivant. Cela étant, selon la pratique en vigueur depuis plusieurs décennies, même lorsque la période administrative arrivait à échéance le 31 décembre, il était admis, à titre exceptionnel, que l'installation (assermentation) des membres des autorités des associations de communes aient lieu après le 1<sup>er</sup> juillet (ou le 1<sup>er</sup> janvier) avec, le cas échéant, un effet rétroactif, pour autant que la gestion de l'association ne s'en trouve pas affectée. Cette pratique se justifie par la difficulté, voire dans certains cas l'impossibilité, des organes communaux compétents de désigner des délégués dans les associations de communes suffisamment tôt pour que ces derniers puissent être ensuite assermentés avant le 1<sup>er</sup> juillet. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat propose que les membres des organes de l'association soient installés avant le 30 septembre suivant les élections générales et entrent en fonction le 1<sup>er</sup> octobre. Cette nouveauté n'est pas contraire aux articles 144 al. 1 et 148 Cst-VD qui prévoient respectivement que le conseil communal et la municipalité sont élus par le corps électoral pour une durée de cinq ans, car les membres des autorités des associations de communes ne sont pas désignés dans le cadre d'une élection populaire. Il est utile de préciser que ce projet d'alinéa s'appliquera également aux fédérations de communes ou aux agglomérations, vu les renvois prévus par les actuels articles 128b et 128i LC. Pour pallier toute difficulté pour les membres désignés pour la législature 2011, il est proposé une disposition transitoire (voir le projet d'article 183ter ci-dessous).

#### Article 126

Le développement important des associations de communes ces dernières années a permis de démontrer que le cadre juridique actuel est satisfaisant. Pourtant le processus d'adoption et de modification des statuts est long et complexe. Ainsi, l'actuel article 126 al. 2 LC pose de lourdes difficultés d'interprétation et génère, dans la pratique, des longueurs importantes dès lors que les modifications des statuts visées par cette disposition doivent passer devant l'ensemble des communes membres de l'association. Le but de la présente modification est d'assouplir les exigences applicables à la modification des buts principaux ou des tâches principales de l'association, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du plafond des emprunts d'investissements qui doivent actuellement être soumises aux délibérations du conseil intercommunal, puis à l'approbation de l'ensemble des conseils des communes membres, sauf



disposition contraire des statuts qui peuvent prévoir une majorité qualifiée de ces conseils . Il s'agit dans ce cadre de permettre aux communes souhaitant constituer une association de communes de prévoir dans les statuts de cette dernière la possibilité d'adopter les modifications susvisées par le conseil intercommunal sans avoir ensuite à les faire approuver par le conseil de chaque commune membre de l'association. La modification proposée ne porte en rien atteinte aux droits des communes membres. En effet, tout d'abord, elles peuvent donner des instructions de vote à leurs délégués siégeant au sein du conseil intercommunal. Ensuite, le Conseil d'Etat reste compétent pour contrôler la légalité des modifications. Enfin, la décision d'approbation du gouvernement cantonal peut faire l'objet d'une demande de référendum ou d'une requête à la cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.

#### Article 127

La loi actuelle ne prévoit pas formellement la communication au Conseil d'Etat de la dissolution de l'association de communes. Pourtant, cette communication est importante dès lors qu'il appartient au département en charge des relations avec les communes, en particulier aux préfets et à l'autorité de surveillance des finances communales, de contrôler les comptes des communes et, vu le renvoi de l'article 114 LC aux dispositions générales de la loi sur les communes, des associations de communes, des fédérations de communes et des agglomérations. Il s'agit d'une lacune que le projet de modification de l'alinéa 1<sup>er</sup> se propose de combler.

#### Article 139b

L'affaire Doriot a, entres autres, démontré l'impraticabilité de l'actuel article 139b LC auquel, il convient de le rappeler, un article en parallèle avait fait l'objet d'une proposition en 2005 tendant à introduire la possibilité de prononcer la suspension d'un conseiller municipal en cas de procédure pénale dirigée à son encontre (BGC avril-mai 2005, pp. 9086-9087), proposition alors rejetée par les députés. L'actualité a mis en évidence la problématique. En outre, la notion de motifs graves devrait également être précisée dans la loi. Enfin, à la suite d'une affaire pénale survenue à l'encontre d'un membre d'un conseil communal, la question a été posée au SeCRI de savoir s'il était possible de mettre en œuvre une procédure de révocation contre un élu du corps délibérant. La réponse a évidemment été négative, faute d'une base légale suffisante. Il s'agit là d'une lacune qui doit être comblée. Le projet de modification de l'article 139b tend à résoudre ces problèmes. Il est ainsi proposé de donner la compétence au Conseil d'Etat de procéder de la même manière en ce qui concerne les membres des conseils communaux en cas de réalisation de motifs permettant la mise en œuvre de la procédure de révocation.

En ce qui concerne les membres des conseils généraux, ceux-ci n'étant pas élus par le corps électoral, la révocation doit être décidée par les membres du conseil général. Le renvoi à la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques concerne plus particulièrement la procédure prévue pour l'organisation des scrutins en matière de référendum communal, en particulier l'article 107 LEDP. En réalité, la procédure de révocation s'apparente à celle du référendum spontané, à ceci près que c'est le Conseil d'Etat qui convoque les électeurs aux urnes conformément à l'article 107 al. 4 LEDP, la votation étant en effet organisée et financée par l'Etat. La question soumise au corps électoral communal est la suivante : « Acceptez-vous la révocation de M. X, conseiller communal / de Mme Y, conseillère municipale ? ». Lorsque plusieurs membres d'une autorité communale sont soumis à la procédure de révocation, la question ci-dessus est posée aux électeurs pour chaque élu concerné. En outre, comme déjà mentionné, dans sa teneur actuelle, l'article 139b LC n'est guère satisfaisant, car il ne définit pas la notion de « motifs graves » (BGC avril-mai 2005, pp. 9086-9087). Il est dès lors proposé de faire figurer *expressis verbis* dans la loi une liste exemplative des cas constitutifs de motifs graves. Constituent de tels cas toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas la continuation du mandat pour lequel le ou les membres de la municipalité ou du conseil général ou communal ont été élus ou sont de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique leurs fonctions. Le Conseil d'Etat a opté pour une formulation relativement large afin de ne pas fixer des exigences qui seraient susceptibles de ne pas couvrir tous les cas qui pourraient se produire en pratique. Sont notamment considérés comme de tels motifs l'ouverture d'une instruction pénale pour des crimes ou des délits, une incapacité durable, une absence prolongée, une perturbation notable et durable des relations entre le membre concerné et ses homologues et imputable à ce dernier, ou une violation des dispositions de la présente loi en matière de conflit d'intérêt ou d'interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages. Les motifs graves tels que mentionnés ci-dessus donnent d'abord lieu à la suspension. Ce sont les motifs énumérés à l'alinéa 3 qui sont susceptibles de provoquer la procédure de révocation.

En outre, l'affaire Doriot a mis en exergue la problématique des procédures pénales ouvertes à l'encontre des conseillers municipaux pour des infractions présumées commises dans le cadre de l'exercice de leur fonction. Il peut en effet s'écouler un temps particulièrement long pour qu'une décision pénale condamnatrice soit rendue et devienne définitive et exécutoire. Or, il s'agit d'une condition nécessaire pour la mise en œuvre de la procédure de révocation. C'est pourquoi, en pratique, comme l'affaire précitée l'a démontré, il est difficile, voire impossible que la condition précitée se réalise avant les

prochaines élections générales, même pour des faits commis en début de législature. Toutefois, selon le Tribunal cantonal, la seule suspicion d'actes pénalement répréhensibles, même dans le cadre d'une instruction pénale ne suffit pas (arrêt de la Cour constitutionnelle du 5 février 2010, CCST.2009.0008 consid. 2b). Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat estime indispensable de prévoir une procédure de suspension et un délai après lequel, la procédure de révocation peut démarrer (al. 2). Ainsi, en cas d'enquête pénale ouverte à l'encontre d'un membre de la municipalité ou du conseil pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions et pouvant constituer une infraction, l'autorité concernée pourra décider de suspendre. La décision interviendra dans le cadre d'un vote auquel le membre concerné ne prend pas part. S'agissant du cas particulier du conseil, il appartiendra à son bureau de préparer un préavis, en dérogation à l'article 35 LC, et de convoquer une assemblée pour se prononcer sur la suspension. Sur requête de l'une des deux autorités communales, le Conseil d'Etat peut, en vertu de sa qualité d'autorité cantonale suprême de surveillance des communes (article 139 al. 1 LC lu en relation avec l'article 138 LC), prononcer la suspension du membre concerné. La suspension fait l'objet d'une décision qui est susceptible de recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; LPA-VD ; RSV 173.36). La durée de la suspension ne doit pas être excessive. Le Conseil d'Etat propose de la limiter à une année. A l'issue de ce délai, si le membre suspendu n'a pas recouvré la santé, n'est pas réapparu ou n'a pas fait l'objet d'une décision de justice, le Conseil d'Etat peut soumettre la question de la révocation au corps électoral de la commune pour ce qui concerne la révocation d'un membre de la municipalité ou du conseil communal, ou au conseil général s'agissant d'un membre de ce dernier. Cette proposition de réglementation ne constitue pas une véritable nouveauté, car elle reprend le projet soumis au Grand Conseil en avril 2005, projet qui prévoyait que la durée de la suspension ne pouvait pas excéder douze mois (BGC avril-mai 2005, p. 9087). Il convient d'ajouter que la suspension constitue l'étape préalable indispensable à la procédure de révocation. La pratique l'a démontré dans le cadre de l'affaire Doriot : sans la première, la seconde reste sans effet. Enfin, il est utile de préciser qu'il appartient à l'autorité concernée de décider également des mesures accessoires à la suspension, par exemple la suspension des indemnités ou du traitement de l' élu concerné, l'interdiction de représenter la commune auprès des tiers, etc. La suspension envisagée par le présent projet n'implique en effet que trois conséquences : l'interdiction de siéger en séances de municipalité et d'assister aux assemblées du conseil, le retrait des dicastères et, le cas échéant, l'interdiction de signer des actes au nom et pour le compte de l'autorité communale concernée.

L'alinéa 3 précise les cas dans lesquels le Conseil d'Etat peut soumettre la question de la révocation. La liste est exhaustive.

Enfin, l'alinéa 4 règle les cas où plusieurs membres de la municipalité ou du conseil communal ont été révoqués. Dans ce cadre, les dispositions concernant les vacances et les élections complémentaires sont applicables. Au surplus, cette disposition ne s'applique pas aux communes à conseil général, puisque les membres de cette institution ne sont pas élus.

#### Article 139c

Depuis quelques années, l'on assiste à une augmentation sensible du nombre de démissions en cours de mandat. Les municipalités sont particulièrement touchées. Les motifs de démission sont les plus divers et comprennent notamment des obligations familiales ou professionnelles ou des divergences entre élus. Le plus souvent, les intéressés démissionnent avec effet immédiat ou moyennant un préavis très court. Cela a trois conséquences fâcheuses. Tout d'abord, il n'est pas possible de procéder immédiatement à la suppléance d'un conseiller municipal, car dans sa teneur actuelle, la loi prévoit une élection complémentaire, ce qui exclut la possibilité de faire remplacer un conseiller municipal démissionnaire en cours de législature par un suppléant ou un « viennent-ensuite » désignés lors des élections générales. Ensuite, les démissions des conseillers municipaux en cours de mandat entraînent un délai de carence qui dure jusqu'à la date de l'élection complémentaire pendant lequel les conseillers municipaux restant en fonction doivent assumer une charge supplémentaire de travail. Enfin, l'élection complémentaire entraîne des coûts importants. Au surplus, les élus démissionnaires ne savent pas à quelle autorité adresser leur lettre de démission faute de disposition topique dans la loi actuelle. Les considérations qui précèdent conduisent à proposer l'introduction de nouvelles dispositions concernant les démissions. Celles-ci font l'objet de ce nouvel article 139c, qui prévoit en substance que les membres de la municipalité ou du conseil communal ou général peuvent démissionner en cours de législature moyennant un préavis écrit au président du conseil général ou communal (al. 1). Idéalement, une copie devrait être adressée au préfet du district et au service en charge de relations avec les communes. En principe, sauf cas de force majeure, l'élu démissionnaire devrait rester en fonction jusqu'à l'élection complémentaire destinée à faire choisir la personne qui le remplacera. Pour clarifier la problématique, l'article 139c proposé renvoie aux dispositions de la loi sur l'exercice des droits politiques réglant les cas de suppléances au conseil communal (al. 2).

#### Article 140c

L'article 140a LC auquel renvoie l'article 140c LC a été abrogé le 1<sup>er</sup> janvier 2006 à la faveur de l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 2005 sur les péréquations intercommunales (LPIC ; RSV 175.51). Il convient dès lors d'adapter la teneur de l'article 140c LC à la nouvelle législation.

#### Article 145

Dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de modification de la loi sur les communes, un nombre important d'entités consultées ont émis des réserves quant aux modifications proposées, c'est-à-dire en substance d'ouvrir une voie de recours au Tribunal cantonal contre les décisions du conseil communal et de la municipalité (pour cette dernière, la voie du recours au Tribunal cantonal se déduit de l'absence de dispositions créant une voie spécifique de recours). Le Conseil d'Etat propose dès lors le statu quo tout en précisant que les décisions prises par la municipalité et celles rendues par le préfet peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. Il s'agit ici de régler un problème de lacune qui perdure depuis plus de vingt ans. En effet, dans sa teneur originelle, c'est-à-dire lors de l'adoption de la loi sur les communes du 28 février 1956, l'article 145 LC prévoyait que toute décision prise par une autorité communale et par les autorités exécutives des associations de communes pouvait être déférée devant le Conseil d'Etat. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1991, cette disposition ouvrait en effet une voie de recours également contre les décisions de la municipalité. Cette possibilité a cependant été abrogée par la novelle du 18 décembre 1989 introduite par l'adoption de la loi sur la juridiction et la procédure administratives. Cette modification de l'article 145 LC limite désormais son champ d'application aux seules décisions du conseil général ou communal, restriction qui n'a pas été modifiée dans le cadre de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36). Le message et les débats relatifs au projet de la loi sur la juridiction et la procédure administratives sont assez laconiques sur la question du transfert au Tribunal administratif, actuellement la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, de la compétence pour le traitement des recours formés contre les décisions rendues par la municipalité. En particulier, le type d'actes visés n'est pas clairement défini. Il est dès lors difficile de déterminer s'il s'agit de décisions rendues dans le domaine du droit administratif au sens strict ou également de décisions ayant un caractère politique plus ou moins marqué. Or, selon le message relatif au projet de loi sur la juridiction et la procédure administratives, d'une part, le Tribunal administratif est compétent pour traiter des recours contre les décisions « *des autorités communales* » (EMPL relatif au projet de loi sur la juridiction administrative et adaptant la législation vaudoise dans le domaine du contentieux administratif, in BGC automne 1989, p. 575), ce qui paraît inclure les décisions de la municipalité, alors que l'article 145 LC

les exclut implicitement dès lors qu'il ne se réfère qu'aux seules décisions du conseil général ou communal, et, d'autre part, ce qui ajoute encore à la confusion, il est indiqué que le Conseil d'Etat conserve certaines attributions dans des domaines qui lui sont expressément réservés par la loi, en particulier lorsque l'aspect politique des problèmes est particulièrement évident, par exemple dans le cadre de la surveillance de l'Etat sur les communes ou l'exercice des droits politiques. C'est d'ailleurs pourquoi l'article 4 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives prévoyait la compétence du Tribunal administratif pour traiter les recours déposés contre les décisions administratives cantonales ou communales lorsque aucune autre autorité n'était expressément désignée par la loi pour en connaître. Il résulte de ce qui précède que le Tribunal administratif était compétent pour traiter toutes les décisions rendues par une autorité communale ou intercommunale dans la mesure où la loi ne prévoyait pas une autorité spécifique et pour autant que ces décisions ne revêtaient pas un caractère politique particulièrement évident. Actuellement, l'article 92 LPA-VD se limite à instituer la Cour de droit administratif et public comme autorité connaissant les recours de droit administratif lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître, ce qui ne permet pas d'apporter une réponse plus précise à la question de savoir si une décision rendue par une autorité exécutive d'une commune ou d'une association de commune peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat lorsqu'elle est revêtue d'un caractère politique évident. La présente révision de l'article 145 LC a pour but d'y pourvoir. Ainsi, seules les décisions à caractère politique évident, ainsi que comme actuellement les vices entachant le processus de prise de décision (préavis incomplet, absence de discussions, erreur de comptage des voix des conseillers, etc.), sont visées par l'article 145 LC. La notion de caractère politique « évident » doit être rapprochée de celle de « caractère politique prépondérant » de l'article 86 al. 3 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110) au sujet de laquelle le Tribunal fédéral a statué de cas en cas. Dans ce cadre, il a dénié le caractère politique prépondérant à une décision concernant la détention en vue de l'expulsion (ATF 135 II 94 consid. 3.4, spéc. 97) et au retrait de permis de circulation (ATF 6 novembre 2009, 1C\_346/2009, consid. 4.1), mais a admis un tel caractère concernant une décision du pouvoir exécutif d'un canton d'ouvrir une enquête pénale à l'encontre d'un juge, au motif que l'acte attaqué échappait aux critères relevant purement du droit pénal (ATF 135 I 113 consid. 1, spéc. 116, JT 2009 IV 104 - rés.-). En outre, certains auteurs sont d'avis que les décisions contenues dans la liste d'exceptions prévue l'article 32 al. 1 LTAF peuvent servir de guide en la matière (voir par exemple Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, Berne, 2008, § 3015, p. 1134 et les références citées) et que sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de l'article 86 al. 3 LTF

l'approbation de règlements communaux ou d'actes normatifs communaux, les actes de surveillance des communes et de l'administration cantonale, les décisions concernant la planification hospitalière et sanitaire ou les plans directeurs (Pfisterer/Schweizer, Répercussions de la réforme de la justice de la Confédération sur les cantons, in AJP/PJA 2007, p. 801). Pour le surplus, le caractère prépondérant doit être déterminé en mettant en balance l'importance que jouent, d'une part, les questions juridiques et, de l'autre, les problèmes politiques sur le sort de la cause (Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, Berne, 2008, § 3015, p. 1134). Le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité judiciaire en application de l'article 146 LC, a statué dans cinq cas dans lesquels il a implicitement admis le caractère politique des décisions déférées devant lui. Dans la première cause, il a considéré que la nomination à la présidence du conseil général d'un candidat qui n'était pas membre de cette autorité constituait une décision pouvant être portée à l'examen en légalité du Conseil d'Etat (décision du Conseil d'Etat du 24 décembre 2008 dans la cause Commune de C. c/ J. E., consid. 1). Dans la seconde, il en a fait de même à propos de la décision d'une municipalité de modifier la répartition des dicastères entre ses membres (décision du Conseil d'Etat du 26 août 2009, R 9 81/2009 consid. 1a). Dans le troisième cas, il a considéré que le refus d'une municipalité de communiquer ses procès-verbaux dans leur intégralité à la commission de gestion communale constitue une décision à caractère politique prépondérant (décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 1.1.1). Dans une quatrième affaire, le Conseil d'Etat a considéré que le vote sur le renvoi à la municipalité d'une motion intervenu immédiatement après le vote sur le renvoi à une commission revêt un tel caractère (décision du Conseil d'Etat du 29 juin 2011, CE/DINT/2011/3). Il en va de même d'une décision prise sans que la discussion ait été formellement close (décision du Conseil d'Etat du 29 juin 2011, CE/DINT/2011/4). Comme ces exemples l'illustrent, il est très difficile de déterminer le caractère politique prépondérant d'une décision. Il appartiendra dès lors au Conseil d'Etat d'affiner sa jurisprudence tout en tenant compte de celle du Tribunal fédéral. En cas de doute, le Conseil d'Etat procédera à un échange de vue avec les autorités concernées, en particulier le Tribunal cantonal.

#### Article 146

La longue et constante pratique en matière de qualité pour agir doit être codifiée en ce sens que tout administré peut signaler l'illégalité d'une décision prise par une autorité communale. En outre, le délai de vingt jours imparti au Conseil d'Etat pour statuer dès la reddition de la décision illégale, conformément à l'actuel alinéa 2, constitue un délai spécial qui court dès la décision illégale, c'est-à-dire à compter de la publication ou de la communication de celle-ci. Ce

délai, qui déroge à celui prévu par l'article 95 LPA-VD qui ne trouve pas application car cette dernière disposition concerne une autre procédure, à savoir le recours de droit administratif, est bien trop bref. En effet, dans ce court laps de temps, le Conseil d'Etat doit être saisi formellement et rendre une décision, ce qui n'est guère possible en pratique, à tout le moins sans recourir à la mise en œuvre de moyens importants et avec le risque que la décision ne puisse pas être rendue dans le délai légal. Il se justifie dès lors de mettre en harmonie ce délai avec les règles qui prévalent en matière de procédure administrative et, partant, de le porter à trente jours, à compter de la notification de la décision attaquée. Bien entendu, il convient de réserver les cas où de décisions frappées de nullité lesquelles, conformément à la jurisprudence, peuvent être déférées en tout temps devant l'autorité de recours (voir par exemple ATF 98 Ia 571 ; ATF 99 Ia 35 ; ATF 104 Ia 175 ; ATF 116 Ia 215, JT 1992 I 443, à cet égard, parmi les causes de nullité, il convient de mentionner l'incompétence de l'autorité quant à son pouvoir d'intervention - ATF 114 Ib 180, JT 1990 I 447 ; ATF 114 V 327 ; arrêts du Tribunal administratif du 29 juin 2006, AC.2005.0300 consid. 2d et du 17 novembre 2006, GE.2006.0127 consid. 4 ; - ou des vices graves liés à la forme - ATF 101 II 152 -, à la notification - ATF 101 III 59 - ou à la procédure - arrêt du Tribunal administratif du 17 juillet 2000, GE.1997.0055 consid. 2c -). C'est également le lieu de préciser que certaines décisions prises par les autorités communales ne font pas immédiatement l'objet d'un écrit ou d'une publication. Tel est le cas des décisions du conseil général ou communal. Dans ces circonstances, le point de départ commence à courir dès le lendemain de la séance au cours de laquelle la décision querellée a été rendue. Enfin, la présente modification tend à codifier la pratique actuelle qui admet les recours contre des décisions prises en violation des règles de procédure fixées par les règlements organiques des conseils. Les décisions visées par l'article 146 LC proposé sont les mêmes que celles entrant dans le champ d'application de l'article 145 P-LC.

#### Article 149

La modification de l'article 149 LC a pour objectif de créer une voie de recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal contre les décisions rendues par le Conseil d'Etat en application des articles 145 et 146 LC proposés, de manière à faire intervenir une véritable autorité judiciaire au plan cantonal. Cette proposition de disposition codifie la pratique actuelle.

#### Article 183ter

Consécutivement à la proposition de nouvel article 116 al. 3, le projet d'article 183ter règle le sort des délégués désignés dans les autorités des associations de communes pour la législature 2011-2016 : leur mandat est prolongé jusqu'au 30 septembre 2016.



#### Article 184 à 186

Ces dispositions qui réglaient le sort de certaines lois consécutivement à l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 1956 sur les communes et qui donnaient mandat au Conseil d'Etat d'exécuter dite loi ne sont plus d'actualité. Le Conseil d'Etat propose de les abroger.

### **3.2 Loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial**

Durant le second semestre de l'année 2010, quatre projets de fusions, impliquant 17 communes, ont abouti. Ces fusions de communes sont entrées en force le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Les articles 2 à 11 de la loi sur le découpage territorial (LDecTer) énumèrent les communes comprises dans les 10 districts du Canton de Vaud. Les articles concernant les districts du Jura-Nord vaudois et de Lavaux-Oron doivent être modifiés afin de supprimer les noms des anciennes communes et d'ajouter les noms des nouvelles communes, sauf dans les cas où le nom de la nouvelle commune reprend celui de l'une des communes fusionnantes.

#### **Fusions de communes entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012**

*District du Jura-Nord vaudois : deux nouvelles communes, soit :*

**Champvent**, issue de la fusion des communes de Champvent, Essert-sous-Champvent et Villars-sous-Champvent ;

**Donneloye**, issue de la fusion des communes de Donneloye et Prahins.

*District de Lavaux-Oron : deux nouvelles communes, soit :*

**Oron**, issue de la fusion des communes de Bussigny-sur-Oron, Châtillens, Chesalles-sur-Oron, Ecoteaux, Les Tavernes, Les Thioleyres, Oron-la-Ville, Oron-le-Châtel, Palézieux et Vuibroye ;

**Servion**, issue de la fusion des communes de Les Cullayes et Servion.

Les articles 5 et 7 de la loi sur le découpage territorial (LDecTer) énumèrent les communes comprises dans deux districts. Ces articles doivent être modifiés en raison des fusions de communes précitées entrées en force le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il s'agit des districts suivants :

Article 5 (District du Jura-Nord vaudois)

Les noms de trois anciennes communes doivent être supprimé, à savoir Essert-sous-Champvent, Prahins et Villars-sous-Champvent.

Article 7 (District de Lavaux-Oron)

Les noms de onze anciennes communes doivent être supprimés, à savoir Bussigny-sur-Oron, Châtillens, Chesalles-sur-Oron, Ecoteaux, Les Cullayes, Les Tavernes, Les Thioleyres, Oron-la-Ville, Oron-le-Châtel, Palézieux et Vuibroye. Le nom d'une nouvelle commune doit être ajouté, à savoir, Oron.

Enfin, la loi du 14 juin 1803 sur la division du canton en districts et la loi du 8 juin 1803 sur la division du canton en cercles, leur maintien ne se justifiant plus à la suite de l'entrée en vigueur de la loi la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial et devant être abrogée dans un délai arrivant à échéance le 30 juin 1812 (art. 18 LDecTer).

Article 18

Il s'agit d'une simple disposition abrogatoire prise en application de l'article 18 de la loi actuelle.

**3.3. Loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC ; RSV 173.32)**

Article 10

Le comité de direction et un dixième des membres du conseil d'une association intercommunale au sens des articles 112 et suivants LC doivent disposer également de la faculté d'agir auprès de la juridiction constitutionnelle à l'égard des règlements et tarifs édictés par de telles institutions juridiques. En effet, tout d'abord, la liste de l'article 3 al. 3 LJC qui se réfère, entre autres, aux règlements et tarifs intercommunaux n'est pas exhaustive (EMPL n° 188 sur la juridiction constitutionnelle et modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques ; BGC septembre 2004, p. 3661). Ensuite, les articles 119 al. 1 LC et 122 al. 1 LC prévoient que le conseil intercommunal et le comité de direction jouent dans l'association le rôle du conseil général ou communal respectivement le rôle de la municipalité dans la commune. Enfin, l'article 114 LC procède à un renvoi aux règles générales concernant les autorités communales. Le but de la modification de l'article 10 LJC est donc de compléter la loi dans le sens des considérations qui précèdent.

**3.4 Loi du 19 mai 2009 sur les contraventions (LContr ; RSV 312.11)**

Article 2

Le Conseil d'Etat propose de compléter cette disposition par l'adjonction d'un second alinéa reprenant en substance l'article 3 de l'ancienne loi du 17

novembre 1969 sur les sentences municipales afin de combler une lacune de la loi actuelle.

### **3.5 Loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom ; RSV 650.11)**

#### Article 33

Le délai prévu au 30 septembre prévu par l'actuel article 33 al. 1 LCom n'est que rarement tenu dans la pratique, raison pour laquelle, il est prolongé d'office par l'Autorité de surveillance des finances communales. Or une telle possibilité n'est pas prévue par la loi actuelle puisqu'elle prescrit que la prolongation doit faire l'objet d'une demande motivée. Ensuite, compte tenu de la charge de travail croissante du Conseil d'Etat, il est proposé de soumettre les arrêtés d'imposition communaux à l'approbation du Chef du département en charge des relations avec les communes. Ce projet tend également à mettre en harmonie la procédure d'approbation des arrêtés d'imposition avec celle relative aux textes communaux à portée normative en application de l'article 94 LC. Dans la mesure où l'approbation des arrêtés communaux est « descendue » auprès du département, il convient de transmettre la compétence de prolongation du délai prévu par l'actuel article 33 al. 1 LCom au service en charge des relations avec les communes.

#### Article 34

Cette disposition doit être adaptée à la modification proposée à l'article 33 ci-dessus. Au surplus, les arrêtés d'imposition peuvent faire l'objet d'une demande de référendum dans les communes dotées d'un conseil communal et d'une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal. Il est dès lors proposé d'insérer un renvoi aux dispositions topiques y relatives

#### Article 35

Cette disposition doit être adaptée à la modification proposée à l'article 33 ci-dessus. Au surplus, comme les arrêtés communaux d'imposition sont soumis aux procédures de référendum dans les communes dotées d'un conseil communal, et au contrôle abstrait de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal (voir rem. ad art. 34 ci-dessus), il convient de prévoir les conséquences de l'introduction de telles procédures concernant les arrêtés déposés dans le délai prévu par l'article 33 LCom nouveau et, le cas échéant, prolongé par le service en charge des relations avec les communes.

#### Article 47a

Depuis un revirement de jurisprudence opéré dans une décision du 10 mai 1995, la Tribunal administratif a dénié aux municipalités la qualité pour recourir contre les décisions de la commission communale de recours en matière d'impôts au motif que la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LlCom ; RSV 650.11) ne prévoit aucune disposition expresse conférant la compétence à l'autorité exécutive communale pour contester les décisions rendues par la commission précitée. Or, selon le Tribunal administratif, en l'absence d'une telle disposition, la municipalité n'est pas habile à agir, car d'une part, elle ne peut faire valoir qu'un simple intérêt financier, insuffisant au regard des exigences jurisprudentielles et, de l'autre, l'on ne saurait admettre qu'une autorité dépose un recours contre une autre autorité appartenant à la même collectivité (prohibition du « In sich-Prozess » ; arrêts du 31 mars 2000 consid. 5 ; arrêts du Tribunal administratif du 7 avril 2000, Fl.1999.0068 consid. 4 ; du 5 novembre 2002, Fl.2000.0072 consid. 4). Or, dans la pratique, il n'est pas rare que de nombreuses commissions de recours en matière d'impôts communaux ne comportent pas de fiscalistes et ne siègent que très occasionnellement, de sorte que parfois elles rendent des décisions erronées que la municipalité ne peut ensuite contester devant une autorité judiciaire. Il est dès lors proposé de modifier l'article 47a al. 1 et d'introduire entre les première et seconde phrases actuelles une disposition attribuant expressément à la municipalité la qualité pour recourir au Tribunal cantonal.

#### **4. REPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES**

##### **4.1 Rapport du Conseil d'Etat à la motion Ambresin et consorts sur la modification de l'art. 4 de la Loi sur les communes du 28 février 1956 (06\_MOT\_123)**

###### *4.1.1 Rappel de la motion*

Au chapitre « Du conseil général et du conseil communal », l'article de loi susmentionné prévoit, sous chiffre 11, que ces conseils délibèrent sur :

*« 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 ».*

S'il est facile de comprendre l'esprit d'une telle disposition, et par conséquent, son bien-fondé, son application peut conduire à des situations contraires au sens commun. Qu'on en juge.

La commune de Renens se trouve être l'héritière d'une somme qui, en fin de compte, devrait se situer entre 2000 et 3000 francs. Renseignements pris, l'article 4, cf 11 LC s'applique impérativement, entraînant la nécessité de demander une prolongation du délai de réponse (délai fixé à un mois), la rédaction d'un préavis, la nomination d'une commission chargée de l'examiner et de rapporter et enfin une décision formelle de l'organe délibérant, c'est-à-dire la mise en oeuvre d'une procédure dont la lourdeur et la longueur sont sans commune mesure avec la somme objet de tout ce rituel.

Par la présente motion, nous prions le Conseil de proposer au Grand Conseil une modification de l'art. 4 de la LCC dans le sens d'une simplification de la procédure (ou d'un autre article, cas échéant). Une possibilité serait de s'inspirer du chiffre 6 de l'art. 4, le conseil accordant à la municipalité une autorisation générale jusqu'à un montant déterminé, les sommes excédant cette limite étant naturellement soumises à un examen particulier par l'organe délibérant. Cette suggestion n'exclut en rien toute autre mesure permettant d'atteindre le but visé par la présente motion, évidemment.

Nous remercions par avance le Conseil d'Etat.

Renens, le 8 mai 2006

Jean-Jacques Ambresin

#### *4.1.2 Rapport du Conseil d'Etat*

La situation évoquée par les motionnaires, quoique peu fréquente, peut s'avérer problématique à maints égards.

Tout d'abord, du point de vue des délais prévus par le droit civil en matière successorale, vu la longueur de la procédure « politique » (décision municipale, rédaction d'un préavis, inscription à l'ordre du jour du conseil, nomination d'une commission, rapport, délibérations, etc.), il s'avère nécessaire pour la municipalité de demander des prolongations de délais. Ensuite, la procédure politique est relativement lourde et, partant, peut paraître disproportionnée compte tenu parfois des faibles montants en jeu. Enfin, l'on ne discerne pas les motifs qui conduiraient à traiter différemment l'acceptation de legs, donations et successions qui procurent le plus souvent un avantage à la commune, même lorsqu'ils sont assortis d'une charge, des opérations, comme la constitution de sociétés ou l'achat de valeurs immobilières qui constituent des charges pour les communes et qui, elles, peuvent faire l'objet d'une délégation. Ces considérations conduisent le Conseil d'Etat à proposer la modification de l'article 4 al. 1 ch. 11 LC dans le sens de la possibilité pour le conseil d'octroyer une autorisation générale à la municipalité pour accepter des legs et donations grevés de charge ainsi que des successions. Le système serait identique par

rapport à ce qui existe pour les acquisitions et les aliénations d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières (art. 4 al. 1 ch. 6 LC) ou la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans des sociétés commerciales (art. 4 al. 1 ch. 6bis LC).

La disposition précitée serait modifiée selon les termes suivants : « *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, le chiffre 6 s'appliquant par analogie* ».

#### **4.2 Rapport du Conseil d'Etat au postulat Cesla Amarelle et consorts portant sur la création de commissions d'enquête parlementaires au niveau communal (08\_POS\_101) – motion transformée en postulat (08\_MOT\_038)**

##### *4.2.1 Rappel du postulat*

La haute surveillance parlementaire concomitante ou subséquente à d'autres moyens institutionnels est un indicateur précieux du climat politique et démocratique au sein d'un Etat et du rapport de force entre les pouvoirs. L'utilité de cette compétence est à rechercher lors d'évènements où l'examen approfondi d'un secteur de l'administration ou d'un évènement particulier survenu au sein d'une instance gouvernementale démontre publiquement la volonté d'agir ou de réagir du Parlement. Cette intervention rend le fonctionnement de l'appareil étatique plus transparent et contribue au rétablissement rapide de la confiance que les citoyens vouent à leurs responsables politiques. En ce sens, les constitutionnalistes parlent d'un « effet intégrateur de l'enquête » [1]. En d'autres termes, l'enquête parlementaire est un moyen de recréer l'unité politique en période de crise institutionnelle. Cette fonction est parfaitement illustrée par les travaux de nombreuses commissions d'enquête parlementaires (CEP) : affaire des Mirages, affaire des fiches, affaire Kopp, affaire BCV, etc. En Suisse, cette action constructive des CEP revêt une importance toute particulière, car une démocratie semi-directe ne peut fonctionner sans dériver si le lien de confiance existant entre les citoyens et leurs autorités est durablement rompu. En matière de droit d'enquête parlementaire, la Confédération a fait oeuvre de pionnier, de sorte que la LREC et la LParl ont servi de modèle à de nombreuses législations cantonales et communales qui l'ont consacré

postérieurement dans le cadre des réformes complètes des lois d'organisation de parlements cantonaux ou communaux[2]. Dans le canton de Vaud, ce droit d'enquête est apparu tardivement en 1998 (articles 40, 44 et 90-103 LGC du 3 février 1998). Sur le plan communal, la loi vaudoise sur les communes est relativement restrictive en ce qui concerne les compétences données aux conseillers communaux pour veiller à une bonne gestion d'une commune, en particulier lorsqu'une question liée à la répartition des tâches et des responsabilités entre exécutif et législatif peut être touchée et que le Conseil communal souhaite disposer de plus d'informations dans des questions particulières. Lorsque des conseillers communaux doivent se prononcer sur des questions sensibles telles que les travaux publics, les bâtiments, l'urbanisme, notamment dans des régions particulièrement touchées par la spéculation immobilière, il a été relevé et regretté que nous ne connaissions pas, dans les communes, des dispositions particulières relatives à des CEP ; que la seule possibilité d'agir, soit de recourir au Préfet ou au Conseil d'Etat, est totalement insuffisante. Un conseil communal a légalement la tâche de surveillance sur les affaires de la commune, comme le Grand Conseil pour l'Etat, en approuvant le budget et les comptes, en s'exprimant sur le compte-rendu des activités de la commune et en pouvant, entre autres, faire des propositions ou poser des questions. Sans empiéter sur la répartition des pouvoirs entre exécutif, législatif et judiciaire, il y a eu à plusieurs reprises ces dernières années des événements dans la vie politique des communes où la création d'une CEP aurait pu être ou a été demandée afin de traiter l'aspect politique d'une question soulevée, voire rétablir la confiance des citoyens dans les institutions et les représentants politiques. En ce sens, il importe de relever que la responsabilité politique et morale dans le cadre de l'exercice de certaines fonctions est plus large que la responsabilité pénale : on peut être pénalement innocent mais politiquement responsable d'une rupture du lien de confiance avec les citoyens. Cette responsabilité doit pouvoir être observée et sanctionnée.

Par conséquent, nous demandons la création de dispositions légales expresses dans la loi sur les communes pour permettre des CEP au niveau communal, en s'inspirant *mutatis mutandis* des règles prévues pour le Grand Conseil et en tenant compte des spécificités de l'organisation des communes vaudoises et des associations de communes ainsi que des instances de contrôle existantes.

---

[1] Cf. E. Baruh, "Les commissions d'enquête parlementaires. Cadre juridique d'une procédure politique." *Etude de droit suisse fédéral et cantonal, Lausanne 2007.*

[2] *Le droit d'enquête parlementaire au niveau communal est notamment consacré à Zurich (articles 35 et 38 Gemeindeordnung du 26 avril 1970 et 74-sq Geschäftsordnung des Gemeinderates du 17 novembre 1999), Berne (article 56 al. 2 lit. e et 81-sq Gemeindeordnung du 3 décembre 1998, article 26-sq Geschäftsreglement des Stadtrats du 16 mai 2002), Zoug (article 16 Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates du 4 novembre 1997) et Lucerne (article 30 al. 1 lit. e et f Gemeindeordnung du 7 février 1999, article 72-sq Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates du 11 mai 2000).*

---

Yverdon-les-Bains, le 22 avril 2008. (Signé) *Cesla Amarelle et 29 cosignataires*

#### 4.2.2 *Rapport du Conseil d'Etat*

##### **Introduction**

La présente proposition demande en substance au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de créer des commissions d'enquête parlementaire au niveau communal.

Avant d'examiner le cœur de cette problématique, il sied de rappeler dans les grandes lignes les possibilités prévues par le droit actuel. Selon l'article 150 de la constitution vaudoise du 14 avril 2003 (RSV 101.01 ; ci-après : Cst-VD ou constitution), la municipalité jouit d'une compétence générale qui n'est limitée que par les attributions dévolues au conseil communal ou au conseil général (Commentaire du projet de nouvelle constitution ratifié par l'Assemblée constituante le 17 mai 2002, rem. ad art. 150, p. 64), prévues à l'article 146 al. 1 et 2 Cst-VD. Ces attributions sont précisées à l'article 4 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (RSV 175.11 ; ci-après : LC ou loi sur les communes) et dans des lois spéciales, vu l'article 146 al. 2 Cst-VD. Les compétences du conseil sont les suivantes (la liste est exhaustive ; voir Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, RDAF 2010 I hors-série, ch. 3.3) :

- le contrôle de la gestion (art. 4 al. ch. 1 LC) ;
- le projet de budget et les comptes (art. 4 al. 1 ch. 2 LC) ;
- les propositions de dépenses extra-budgétaires (art. 4 al. 1 ch. 3 LC) ;
- le projet d'arrêté d'imposition (art. 4 al. 1 ch. 4 LC) ;



- l'acquisition et aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières, sous réserve de l'octroi à la municipalité d'une autorisation générale de statuer selon une limite fixée par le Conseil (art. 4 al. 1 ch. 6 LC) ;
- la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales, le conseil pouvant accorder pour de telles acquisitions à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie, une telle autorisation générale étant exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a (art. 4 al. 1 ch. 6bis LC) ;
- la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales, sous réserve de l'octroi à la municipalité d'une autorisation générale de statuer selon une limite fixée par le Conseil (art. 4 al. 1 ch. 7 LC) ;
- l'autorisation d'emprunter (art. 4 al. 1 ch. 8 LC) ;
- l'autorisation de plaider (art. 4 al. 1 ch. 9 LC) ;
- l'acceptation de legs et de donations, dans la mesure où ils sont affectés de conditions ou de charges, et de successions (art. 4 al. 1 ch. 10 LC) ;
- le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 11 LC) ;
- les reconstructions d'immeubles, constructions nouvelles et démolitions de bâtiments (art. 4 al. 1 ch. 12 LC) ;
- l'adoption de règlements, sous réserve de ceux laissés par le Conseil dans la compétence de la Municipalité (art. 4 al. 1 ch. 13 LC) ;
- 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 (art. 16 al. 1-2 et 29 al. 1-2 LC) ;
- l'adoption de conventions portant ententes intercommunales (art. 110 al. 1 LC) ;
- l'adoption des statuts d'associations de communes (art 113 al. 1 LC) et la modification de ces statuts en tant qu'elle porte sur des buts principaux ou des tâches principales de l'association, sur la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, sur l'augmentation du capital de dotation, sur la modification du mode de répartition des charges et sur l'élévation du plafond des emprunts

d'investissements et que les statuts ne prévoient pas une majorité simple ou qualifiée (art. 126 al. 2 LC) ;

- la dissolution des associations de communes (art. 127 al. 1 LC), des fédérations de communes (art. 127 al. 1 LC applicable par renvoi de l'art. 128a LC) et des agglomérations (art. 127 al. 1 LC applicable par renvois successifs des art. 128a et 128i LC) ;
- l'autorisation en matière de cautionnements ou d'autres formes de garantie (art. 143 al. 5 LC) ;
- la décision de soumettre au corps électoral le rattachement de la commune à un autre district (art. 13 al. 1 de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial ; LDecTer ; RSV 132.15) ;
- la décision d'accorder la bourgeoisie d'honneur (art. 46 de la loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois ; LDCV ; RSV 141.11) ;
- l'adoption de conventions de fusion de communes (art. 7 al. 1 de la loi 7 décembre 2004 sur les fusions de communes ; LFusCom ; RSV 175.61) ;
- l'autorisation à la municipalité d'exercer l'action en contestation de la reconnaissance en paternité au sens des articles 259 al. 2 ch. 3 et 260a al. 1 CC (art. 10 al. 1 let. de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du code civil suisse ; LVCC ; RSV 211.01) ;
- l'autorisation à la municipalité de signer procuration à un mandataire chargé de représenter la commune dans une procédure civile (art. 68 al. 2 let. b du code de procédure civile du 14 décembre 1966 ; CPC ; RSV 270.11) ;
- la constitution des associations à créer pour les parcs d'importance nationale, l'adoption de la charte et du programme de gestion et les préavis sur le budget et les comptes de l'association (art. 6 de la loi du 17 décembre 2008 d'application sur les parcs d'importance nationale ; LVOParcs ; RSV 451.15) ;
- l'autorisation de la révision des estimations fiscales de biens immobiliers (art. 22 al. 2 de la loi du 18 novembre 1935 sur l'estimation fiscale des immeubles ; LEFI ; RSV 642.21) ;
- l'adoption de règlements sur la perception de taxes de séjour communales ou de taxes spéciales (art. 3bis et 4 de la loi 5 décembre 1956 sur les impôts communaux ; LICom ; RSV 650.11) ;

- l'approbation des concessions de distribution de l'eau à un particulier sur le territoire communal (art. 6 al. 1 de la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau ; LDE ; RSV 721.31) ;
- l'adoption des plans directeurs régionaux et communaux ainsi que les plans directeurs localisés (art. 29a al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions ; LATC ; RSV 700.11) ;
- l'adoption des plans d'affectations communaux et les décisions sur les oppositions formées dans ce cadre (art. 58 al. 2 LATC),
- l'adoption des plans d'affectation, des changements d'affectation et des désaffectations en matière de routes communales (art. 9, 13 et 17 LRou).

Contrairement à ce que soutiennent les postulants, le conseil communal ou général ne jouit pas, ni de par la constitution cantonale, ni de par la loi, d'une tâche de surveillance générale sur les activités de la commune et en particulier sur celles de la municipalité. En effet, là encore, ces compétences sont limitées à l'examen des propositions de la municipalité et des membres du conseil et au contrôle de la gestion et des comptes. Ainsi, dans le cadre de ses attributions le conseil communal ou général peut désigner des commissions chargées de préavisier la prise en considération ou le renvoi des propositions déposées par les membres de l'organe délibérant ainsi que celles à l'examen desquelles sont obligatoirement renvoyées les propositions de la municipalité, une commission de gestion et une commission des finances (art. 93c LC, 35, 35a et 36 du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes ; RSV 175.31.1 ; ci-après : RCom). Il est cependant possible de prévoir l'institution d'autres commissions dans le cadre du règlement du conseil. Néanmoins, ces commissions ne peuvent être compétentes que dans le cadre des attributions du conseil prévues par l'article 4 LC précité et par les lois spéciales. Cette restriction résulte également du principe de la séparation des pouvoirs et de l'institution de par la constitution et de par loi du Canton comme autorité de surveillance des communes (art. 140 Cst-VD et 137 ss LC). Or, c'est précisément parce qu'il n'existe pas d'autorité hiérarchique de contrôle de l'activité du Canton respectivement de la Confédération que l'existence de commissions d'enquête parlementaires se justifie à ces niveaux.

En pratique, cela n'empêche cependant pas la municipalité de nommer des commissions qui ne peuvent être que des commissions « extraparlémentaires » chargées de participer à titre consultatif à des travaux ou études relevant d'un domaine de la compétence générale résiduelle de la municipalité fondée sur l'article 42 LC lu en relation avec l'article 4 LC précité, étant précisé que la compétence décisionnelle appartient dans tous les cas à la municipalité. Elles sont formées de membres choisis pour leurs qualifications. Ceux-ci peuvent être

des élus du conseil. Les commissions du conseil sont en revanche constituées exclusivement des membres de celui-ci. Elles sont, soit désignées par le Conseil en début de législature, comme c'est le cas notamment pour les commissions permanentes de gestion et des finances, soit nommées par le bureau du conseil, lorsqu'il s'agit de commissions ad hoc. Rien dès lors n'empêcherait un conseil de prévoir dans son règlement la désignation, par exemple, de commissions spécialisées qui se réuniraient seulement lorsqu'elles seraient appelées à examiner les préavis de la Municipalité relevant de leur domaine. Toutefois, le mandat d'une commission ne peut aller au-delà du cadre légal des attributions du conseil. En outre, la loi du 28 février 1956 sur les communes limite clairement le mandat d'une commission à l'étude d'un préavis municipal dont le dépôt fait suite soit à l'initiative d'un membre du conseil soit à celui de la municipalité elle-même. Cette étude ne peut au demeurant que donner lieu à un rapport, au terme duquel doivent figurer les conclusions acceptant, modifiant, rejetant ou renvoyant l'objet préavisé par la Municipalité.

En définitive, force est de constater qu'en l'état de la législation, il n'est pas possible de donner mandat par exemple à une commission de gestion ou à une commission des finances de fonctionner en qualité de commission d'enquête. L'on rappellera ici que les arrêts des 8 octobre 2008 et 3 juillet 2009 de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal arrive également à cette conclusion (CCST.2008.0003 consid. 2f et CCST.2008.0015 consid. 2).

### **Problématique**

Comme on l'a vu plus haut, l'article 146 de la constitution prévoit néanmoins en substance une forme de surveillance au bénéfice du conseil sur les activités de la Municipalité, celui-ci pouvant notamment contrôler la gestion et adopter les comptes de celle-là. Cette disposition reprend au demeurant, mais certes dans une mesure moins incisive, le principe prévu à l'article 90 de la constitution vaudoise du 1<sup>er</sup> mars 1885 (ci-après : aCst-VD) qui était libellé comme suit : « *Les conseils généraux et les conseils communaux contrôlent les municipalités, se font rendre compte de leur gestion et arrêtent annuellement leurs comptes* ». Il est bien clair que la teneur de l'article 146 Cst-VD paraît moins incisive et générale que celle de l'article 90 aCst-VD. Il n'en demeure pas moins qu'il existe un pouvoir de contrôle du conseil sur la municipalité. Reste maintenant à en délimiter l'étendue. Selon les articles 146 Cst-VD précité et 4 ch. 1 et 2 LC, le conseil contrôle la gestion et les comptes de la commune, ce qui inclut, d'une part, l'ensemble des actes de l'administration pendant les douze derniers mois (Grisel E., *Les relations entre la municipalité et le conseil général ou communal en droit vaudois*, RDAF 1987, pp. 234 ss, spéc. 248) et, d'autre part, sur les comptes de la commune. La loi ne définit pas les limites du

pouvoir d'investigation de la commission de gestion respectivement de la commission des finances. Il serait tentant dans ce cadre d'exciper que le pouvoir d'investigation de ces commissions ne connaît pas de limite, en se fondant sur la loi qui prévoit au demeurant que « *la municipalité fournit à la commission de gestion toutes les documents et renseignements nécessaires* » (art. 93d LC) et que « *leur droit d'investigation est illimité dans le cadre de leur mandat* » (art. 35 et 35a RCom). Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que le droit de regard de l'organe délibérant sur l'exécutif se heurte au principe de la séparation des pouvoirs, comme on l'a dit plus haut. Dans ce cadre, la constitution et la loi instituent plusieurs autorités communales auxquelles elles confèrent des compétences distinctes. Matériellement, cette séparation implique que chaque autorité exerce les attributions à elle conférées, sous leur responsabilité propre (Grisel, op. cit., p. 250). Il s'ensuit que le droit de regard des commissions, en particulier de la commission de gestion, est relatif. Dans ce cadre la commission de gestion peut examiner des questions liées à des événements ou des manquements qui seraient survenus dans le cadre de l'administration communale et faire part de ses déterminations, voire de sa désapprobation, dans les conclusions de son rapport rédigé sur la base de celui que la municipalité est tenue de rendre sur la gestion des affaires communales des douze derniers mois. Il en va de même s'agissant du conseil, car celui-ci n'a pas le pouvoir d'annuler ou de modifier les actes de la municipalité soumis à son examen ni d'adresser à cette dernière des injonctions pour l'avenir (Grisel, op. cit., p. 252).

Le seul moyen dans ce cadre réside dans le droit d'initiative des conseillers prévu aux articles 33 et suivants LC, en particulier par le biais de l'interpellation, visée à l'article 34, qui peut être utilisée en vue de la clarification d'un événement survenu dans l'administration en cours d'année, ou par la question, qui se distingue de l'interpellation par sa forme (orale) et par sa portée (moindre) ainsi que par le fait qu'elle ne peut déboucher que sur une résolution du Conseil.

Les moyens précités permettent déjà aux commissions et aux membres du Conseil de procéder à bon nombre d'enquêtes portant certes uniquement sur la gestion et les finances de la municipalité. Il ne s'agit toutefois pas à proprement parler d'une commission d'enquête parlementaire telle qu'instituée par les articles 163 et suivants de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur L'Assemblée fédérale (RS 171.10 ; LParl) ou 37 et suivants de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (RSV 171.01 ; ci-après : LGC).

Comme le relèvent les auteurs du postulat, pour qu'une telle commission puisse être mise en œuvre au niveau communal, il est nécessaire de prévoir une base

légale dans la législation cantonale. Toutefois, même en respectant ce formalisme, il apparaît qu'une telle possibilité ne pourrait être mise en œuvre, à tout le moins sans une modification constitutionnelle. En effet, la constitution et la loi cantonale n'ont pas conféré aux conseils communaux et généraux un véritable rôle de législatif et d'autorité suprême à l'image de ce qui prévaut pour le Grand Conseil, par exemple (voir les articles 91 Cst-VD et 1 LGC), en particulier en ce qui concerne l'activité de l'exécutif communal (voir les articles 107 al. 2 Cst-VD). A cela s'ajoute que, contrairement au système prévu par la constitution, les autorités communales, en particulier le Conseil, sont soumises à la surveillance de l'Etat (art. 140 Cst-VD), notamment par le Conseil d'Etat et par le département en charge des relations avec les communes, par les préfets, par les autres autorités désignées par les lois spéciales. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat dispose d'une compétence inquisitoriale dans le sens où la loi lui confère le droit de procéder à des enquêtes administratives ou la prise de mesures contraignantes (voir par exemple les articles 139b LC, 144 LC ou 155 et suivants LC). Au surplus, le conseil général ou communal n'exerce pas la haute surveillance sur les activités de la municipalité, contrairement à ce qui prévaut au niveau cantonal pour le Grand Conseil à l'égard du Conseil d'Etat.

A cela s'ajoutent des considérations d'ordre socio-politique et pratique. Tout d'abord, dans les petites communes, l'instauration de commissions d'enquête aurait pour conséquences de compliquer à outrance l'activité de la municipalité qui est au demeurant composée de miliciens qui consacrent une part importante de leur temps libre à la chose publique. Ensuite, l'introduction de telles commissions rajouterait un niveau de contrôle à ceux existants déjà nombreux (préfets, Département de l'intérieur et Conseil d'Etat), ce qui contribuerait à complexifier une situation qui n'est déjà pas simple. Enfin, le fait que chaque activité des membres de l'autorité exécutive ou de l'administration communale pourrait donner lieu à une enquête, risquerait de décourager les vocations, à tout le moins dans les petites et moyennes communes, dans un contexte où de très nombreuses démissions se produisent en cours de législature et où de nombreuses communes ne parviennent que difficilement à trouver des personnes prêtes à siéger au sein de leurs autorités.

#### **Solution proposée**

Au vu de ce qui précède, l'introduction de dispositions légales visant à mettre en œuvre des commissions « parlementaires » d'enquête au plan communal paraît contraire à la constitution et au droit actuel. Cela implique, en cas d'adoption de telles mesures, de procéder à des changements importants dans le cadre de la constitution et de la législation en matière communale et aurait pour conséquence de porter atteinte au devoir de surveillance de l'Etat sur les

communes, de complexifier la situation existante en y ajoutant un niveau de contrôle, et de décourager les vocations, cela dans un contexte où les personnes prêtes donner de leur temps pour siéger dans des autorités communales viennent à manquer. Dans ces conditions, la modification proposée ne paraît pas opportune, de sorte qu'il convient de maintenir le *statu quo*.

### **4.3 Sur le postulat Philippe Martinet intitulé « Parce que les Conseils communaux ou généraux ne sont pas des salons de thé » (10\_POS\_182)**

#### *4.3.1 Rappel du postulat*

#### **Développement**

Le Conseil d'Etat privilégie la voie des fusions de communes, non seulement pour que ces dernières soient à même de faire face à la complexité croissante des problèmes à résoudre, mais aussi pour donner sens à l'engagement civique des élu-e-s compétent-e-s indispensables au bon fonctionnement des autorités. Si les Verts soutiennent cette stratégie, ils estiment qu'une manière complémentaire de recruter et motiver les citoyennes et citoyens qui investissent du temps quasi bénévolement en faveur de la bonne marche des institutions serait de leur donner un rôle conséquent. On lit d'ailleurs de plus en plus souvent qu'à l'origine des trop nombreuses défections de conseillères et conseillers communaux en cours de législature, se trouve le sentiment de n'être qu'une chambre d'enregistrement [1]. Pour le surplus, le Conseil communal (CC) ou général (CG) étant souvent un vivier de futurs conseillers municipaux, il est important que son rôle aille au-delà du simple jury du concours "balcons fleuris" !

Or, à travers la réponse du Conseil d'Etat à notre interpellation sur la crise institutionnelle vécue à Pampigny, il est apparu un décalage complet entre le libellé de la loi sur les communes telle qu'interprétée par le canton, et la perception qu'on a dans les communes du rôle des conseils communaux, voire le libellé même des règlements desdits conseils (par ailleurs ratifiés par le canton).

L'affaire de Pampigny a d'une part également montré l'inefficacité des garde-fous cantonaux, à la notable exception du SDT : Préfet, SECRI, voire Conseil d'Etat lui-même, lorsque la municipale a fait appel à eux et qu'elle aurait eu besoin de conseils en raison de ses doutes sur la bonne gestion du patrimoine

communal. Ce n'est qu'une fois les travaux commencés — probablement illégaux — qu'il s'est opposé.

La réponse du Conseil d'Etat, qui s'était déjà exprimé sur le sujet dans le bulletin Canton-Communes de septembre 2009, trahit d'autre part l'incohérence de son analyse, lui qui écrit successivement :

"L'autorité délibérante d'une commune (CC ou CG) ne constitue pas, à proprement parler, une véritable autorité de surveillance de l'autorité exécutive (la Municipalité)."

"...La voie recommandée pour l' élu local (...) est de dénoncer expressément la situation aux autorités de surveillance des communes qui relèvent de l'échelon cantonal." (cf. rép.interpellation)

"La LC et le règlement sur la comptabilité des communes prévoient que le conseil contrôle annuellement la gestion et les comptes de la commune par ses commissions de surveillance..." (...) "Dans ce cadre, elles peuvent obtenir tout document ou renseignement nécessaire et disposent d'un pouvoir d'investigation illimité."

"Il ressort implicitement de la loi au sens large que le CG ou CC dispose de compétences de surveillance sur la gestion et les comptes de la commune."

"...Les dispositions de la Loi sur le parlement et de la LGC peuvent s'appliquer par analogie au plan communal"(Bulletin Canton-Communes).

Ainsi donc le CC contrôle mais ne surveille pas vraiment ; sa COGES a un pouvoir d'investigation illimité pour contrôler la gestion mais pour rapporter à un simple organe délibérant ; ledit organe délibérant pouvant se référer aux droits conférés au Grand Conseil, qui a lui le statut de législateur : comment s'étonner qu'un tel dispositif se mette à dysfonctionner par mauvais temps ! ? D'ailleurs, dans un intéressant exposé aux élus communaux, M. Equey du SECRI conclut avec franchise : "La loi sur les communes n'est pas très détaillée sur le pouvoir des commissions de gestion et des finances ; cela peut générer des problèmes complexes que seules de longues recherches et réflexions peuvent résoudre. Cela a également comme inconvénient de susciter une certaine insécurité juridique à l'égard des élus ou des membres de l'administration..." avant de s'en remettre au bon sens !

Heureusement, grâce à l'esprit civique de l'immense majorité des élu-e-s, les dérapages sont rares et il n'est pas question ici de remanier de fond en comble le subtil équilibre des pouvoirs. Cependant, après un tel constat, nous demandons au Conseil d'Etat un rapport visant:



1. à apprécier si on a eu affaire à un incident isolé ou s'il y a lieu d'amender la loi sur les communes pour donner davantage de sens et une compétence plus explicite aux CC ou CG ;

2. à apporter dans tous les cas les précisions nécessaires sur :

– la portée des "délibérations" des CC ou CG listées à l'art. 4 de la LC, par exemple en distinguant entre celles qui relèvent de décisions formelles, et celles qui constituent des actes de contrôle de gestion (cf. art. 146 Cst) ;

– l'articulation entre le rôle de surveillance dévolu aux Préfets (cf. art. 141 LC) et le travail des commissions de surveillance des CC ou CG, en précisant la marche à suivre (saisine par un-e élu-e ou par la COGES) et les conséquences d'une violation observée au niveau communal (cf. 144 LC) ;

– sa communication aux communes, afin de leur délivrer un message plus cohérent.

Dans la perspective de développer une démocratie participative dynamique, s'appuyant sur des corps constitués efficaces plutôt que sur des mouvements d'opinion ponctuels et versatiles, les Verts comptent sur le Grand Conseil pour prendre en considération — si possible directement — le présent postulat et le renvoyer au Conseil d'Etat.

---

[1] Le problème touche aussi les municipaux, mais probablement pour d'autres raisons.

#### 4.3.2 *Rapport du Conseil d'Etat*

##### **Problématique**

A titre liminaire, il convient de préciser que le postulant revient sur la réponse du Conseil d'Etat à une interpellation du 25 août 2009 concernant la problématique de la diffusion de documents confidentiels par un membre de la Municipalité de la Commune de Pampigny, notamment auprès des membres de la commission de gestion du conseil communal de dite commune. Dans ce contexte, s'agissant des faits, il convient de rappeler que la conseillère municipale en cause a contacté téléphoniquement le SeCRI le 24 octobre 2008 afin de lui faire part de son différend qui la divisait d'avec les autres membres de la municipalité et de savoir si elle pouvait déposer un rapport de minorité devant le conseil communal pour exprimer son désaccord. Il lui a répondu par courrier électronique notamment ce qui suit : « *Du point de vue de la légalité,*

*auquel le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) limite son examen, la loi ne prévoit pas le dépôt d'un rapport de minorité de la part d'un municipal devant le conseil. Tout au plus, peut-on envisager que le procès-verbal de la séance municipale portant sur l'objet contesté puisse contenir l'avis dissident d'un ou de plusieurs conseillers, tout en rappelant que ce type de document ne peut être communiqué à des tiers ».* Or, cette élue a passé outre les recommandations du SeCRI en diffusant les procès-verbaux de la municipalité, ainsi que d'autres documents frappés du sceau de la confidentialité, au sein des membres du conseil. Par la suite, la Municipalité de Pampigny, alertée par l'un des destinataires des envois de la conseillère municipale en cause, par courrier du 26 novembre 2008, a sollicité l'aide du SeCRI dont le Chef de service et l'un de ses juristes ont reçu une délégation municipale le 5 décembre 2008. Le 17 décembre 2008, le Préfet du district a été mandaté aux fins de diligenter une enquête administrative. Un rapport d'enquête a été remis au Chef du Département de l'intérieur le 17 avril 2009. Celui-ci a confirmé les soupçons portés à l'égard de la conseillère municipale. Le rapport du préfet a ensuite été transmis à la Municipalité de Pampigny avec un délai au 24 août 2009 pour se déterminer. Le 28 octobre 2008, sur proposition du Chef de l'intérieur, le Conseil d'Etat s'est adressé au Juge d'instruction cantonal et lui a transmis le dossier de la cause constitué. Enfin, le 18 novembre 2009, le Juge d'instruction a rendu une ordonnance de non-lieu. La conseillère étant mise hors de cause pénalement, aucune suite administrative n'a été donnée sur la base de la loi sur les communes.

Au surplus, dans le cadre des investigations du SeCRI et du Préfet, il est apparu qu'aucun manquement ne pouvait être reproché à la Municipalité de Pampigny au plan des règles applicables aux autorités communales. Il n'en allait en revanche pas de même en ce qui concerne la réglementation en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Toutefois, la surveillance dans ce cadre relève de la compétence du Département de l'économie, comme le prévoient les articles 9 et 10 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions lus en relation avec l'article 138 LC. Le département précité est ainsi intervenu, par l'intermédiaire du Service du développement territorial (SDT) dans la procédure qui relève de sa compétence et a recouru contre la décision municipale, ledit recours ayant été admis par arrêt du 28 janvier 2010 de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal qui annulé le permis de construire délivré le 17 mars 2009 par la Municipalité de Pampigny concernant la zone des Assenges, objet des documents confidentiels diffusés par la conseillère mise en cause. Dans ces conditions, même si sur le fond, la conseillère en cause avait raison, sur la forme, elle aurait dû procéder par la voie

du signalement aux autorités de surveillance ou former opposition ou recours dans la procédure de délivrance du permis de construire, ce qu'elle n'a pas fait.

### **Le cadre légal**

Le postulant fait état d'un « décalage complet entre le libellé de la loi sur les communes telle qu'interprétée par le Canton et la perception qu'on a dans les communes ». Cette remarque est pertinente et c'est la raison pour laquelle le Chef du Département de l'intérieur, le SeCRI et les préfets ont mis sur pied un concept de formation des élus. Sur le fond, il faut ici rappeler les éléments qui suivent : le conseil général ou communal n'est pas formellement institué comme autorité de surveillance de la commune, l'autorité compétente en la matière étant le canton, mais le conseil général ou communal dispose implicitement de certaines attributions de surveillance par le contrôle qu'il exerce périodiquement sur la gestion et les comptes. Il ne s'agit donc nullement d'une incohérence de l'interprétation de la loi par les autorités de surveillance.

Au surplus, il est vrai que le droit à l'information des conseillers communaux ou généraux n'est pas suffisamment détaillé dans la loi sur les communes et doit faire l'objet de précisions. C'est précisément l'un des grands axes du présent projet de révision. En revanche, les dispositions sur la répartition des compétences entre municipalité et conseil sont très précises et se trouvent expressément dans la loi sur les communes et dans les lois spéciales.

Enfin, il faut insister sur le fait que le conseil général ou communal jouit de prérogatives exclusives, sous réserve de délégations qu'il est libre d'octroyer à la municipalité dans des domaines stratégiques tels la réglementation ou les dépenses. C'est le lieu d'ajouter que le conseil dispose d'une marge de manœuvre importante dans des domaines sensibles tels les dépenses, la planification locale, les règlements ou la collaboration intercommunale. Dans ce cadre, il peut accepter ou rejeter un projet municipal sans avoir à ce se justifier. Il peut également formuler des propositions sur la base des articles 30 et suivants LC. Enfin, il peut interpellier en tout temps la municipalité sur la gestion ou l'administration de la commune et adopter des résolutions dans ce cadre, comme le permet l'article 34 LC. Autrement dit, le conseil ne constitue nullement une chambre d'enregistrement des décisions de la municipalité ni un « salon de thé ».

En définitive, ce n'est pas le système légal, qui a fait ses preuves depuis 1876, qui est en cause dans l'Affaire de Pampigny, mais la méconnaissance de ce système, d'une part de la municipalité au plan de l'aménagement du territoire et des constructions, et, d'autre part, de la conseillère municipale en cause du cadre légal qui régit son activité.

### **Réponses aux questions posées par l'auteur du postulat**

**1°) L'épisode de Pampigny est-il un incident isolé ou faut-il amender la loi sur les communes pour donner une compétence plus explicite aux CC ou CG ?**

Comme indiqué précédemment, l'Affaire de Pampigny résulte d'une connaissance insuffisante du cadre légal, en particulier de la loi applicable aux autorités communales. Il appartient aux élus concernés de connaître ces éléments ou, dans la négative, de se renseigner auprès des autorités cantonales compétentes, le cas échéant par les préfetures, et, dans ce cadre, de suivre les recommandations de dites autorités, en particulier lorsque les conseils donnés portent sur des questions de légalité. Le concept de formation des élus mis en place par le Chef du Département de l'intérieur ainsi que les avis de droits délivrés par le Service des communes et des relations institutionnelles tend d'ailleurs à améliorer les connaissances des intéressés au sujet du contexte légal dans lequel ils évoluent.

La loi sur les communes est suffisamment précise sur la question de la répartition des compétences des autorités communales. En revanche, des clarifications et des compléments sont souhaitables sur la question du pouvoir d'investigation des commissions de surveillance. C'est précisément ce que prévoit, entre autres, le présent projet de révision de la loi sur les communes en ses articles 40a et 40b nouveaux.

**2°) Apporter des précisions nécessaires :**

**a) la portée des « délibérations » des CC ou CG listées à l'art. 4 de la LC, par exemple en distinguant celles qui relèvent de décisions formelles et celles qui constituent des actes de contrôle de la gestion (cf. art. 146 Cst)**

Lorsque l'article 4 de la loi sur les communes se réfère au terme « délibère », cela implique un régime décisionnel dans tous les cas visés par cette disposition. Le contrôle de la gestion repose sur les articles 93c et suivants LC. Les commissions de surveillance ne disposent d'aucune compétence décisionnelle. A cet égard, la loi est suffisamment claire et il n'est pas nécessaire d'en préciser la portée. Il suffit de se reporter à son texte.

**b) l'articulation entre le rôle de surveillance dévolu aux préfets (art. 141 LC) et le travail des commissions de surveillance des CC ou CG, en précisant la marche à suivre (saisine par un-e élu-e ou par la COGES) et les conséquences d'une violation observée au niveau communal.**

La loi est suffisamment précise en la matière : le mandat des commissions de surveillance porte sur le contrôle de la gestion et des comptes de l'exercice écoulé et, le cas échéant, le rapport-attestation du réviseur (art. 93c LC). Les commissions doivent rapporter à ce sujet au conseil (art. 93d LC). Pour le surplus, la procédure est réglée par les articles 93e et suivants LC et 35 et suivants du règlement sur la comptabilité des communes. Le préfet intervient en aval. Il examine et vise les comptes, accompagnés du rapport de révision (art. 93g LC).

Les commissions de surveillance n'exercent pas leur mandat de contrôle en cours d'exercice. En cas de soupçon d'irrégularité de la municipalité ou du conseil constaté par une commission, un membre du conseil ou un conseiller municipal, il appartient à ceux-ci de s'adresser au préfet du district, au département en charge des relations avec les communes, au Conseil d'Etat (art. 138 et suivants LC). Si le soupçon porte sur un domaine relevant de la compétence d'un département prévu par une loi spéciale, par exemple, le Département de l'économie, il convient de s'adresser directement à lui. Cela étant, si une affaire déterminée a été signalée à une autorité incompétente, celle-ci la transmet à l'autorité compétente, conformément aux principes généraux de procédure. Ainsi, par exemple, si le Département de l'intérieur est saisi d'une dénonciation pénale contre un membre d'une autorité communale pour des faits paraissant constituer une infraction, il transmet sans délai cette dénonciation au Ministère public. Le préfet peut également saisir le département ou le Conseil d'Etat (art. 141 LC). Les conséquences en cas d'irrégularité constatée figurent expressément dans la loi sur les communes : recommandation, avertissement (art. 140 al. 2 LC), enquête administrative (art. 141 al. 4 LC), exécution par substitution (art. 144 al. 1 LC), entrée obligatoire dans une collaboration intercommunale (art. 144 al. 2 LC), annulation de décisions illégales (art. 145 et 146 LC), mise sous régie (art. 150 LC) ou mise sous contrôle (art. 165 LC). Là encore, les dispositions de la loi sur les communes sont suffisamment précises.

**c) sa communication aux communes, afin de leur délivrer un message plus cohérent**

Le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) a mis sur pied en collaboration avec le Centre d'éducation permanente de la fonction publique (CEP) des cours dispensés plusieurs fois par année. Hormis une finance d'inscription de Fr. 20.-, ces cours sont gratuits. Ensuite, les collaborateurs du SeCRI donnent de nombreuses conférences dans les assemblées de district. En outre, ils ont établi des fiches juridiques (questions-réponses sur le sujet), des règlements-type et un guide pour les élus municipaux et communiquent, dans les délais les plus brefs, tous renseignements utiles aux

élus. Enfin, des avis de droit sur la question de la répartition des compétences entre autorités communales et sur le pouvoir d’investigation des commissions de surveillance ont fait l’objet d’une publication à large échelle, notamment dans la Revue de droit administratif et fiscal (RDAF). Au surplus, le SeCRI répond à toutes les demandes des membres des autorités et administrations cantonales en lien avec l’exercice de leur charge ou fonction. Il appartient dès lors aux personnes concernées de prendre connaissance du cadre légal, des informations mises à leur disposition par le SeCRI et, le cas échéant, de suivre les conseils à elles délivrés.

## **5 CONSEQUENCES**

### **5.1 Légales et réglementaires**

La mise en œuvre des dispositions proposées dans le cadre de la révision de la loi sur les communes n’a pas d’impact direct sur les autres textes cantonaux de rang législatif ou réglementaire. En revanche, l’introduction de l’article 93i LC instituant l’obligation de procéder à un contrôle interne impliquera pour l’autorité en charge de la surveillance des finances communales, c’est-à-dire l’AsFiCo, d’édicter des directives dans ce cadre.

### **5.2 Financières**

Néant.

### **5.3 Conséquences en terme de risques et d’incertitudes sur les plans financier et économique**

Néant.

### **5.4 Personnel**

Néant.

### **5.5 Communes**

La présente révision aura un impact important sur les membres des autorités et des administrations communales dans le sens où elle clarifiera et simplifiera l’organisation des autorités communales et les rapports entre elles.

### **5.6 Environnement, développement durable et consommation d’énergie**

Néant.

**5.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

La présente révision poursuit deux objectifs cardinaux du programme de législature. Tout d'abord, elle réalise une forme de simplification des tâches administratives (pt. 19, p. 17 du programme de législature), dans la mesure où elle tend à clarifier et simplifier certains processus. En second lieu, elle a pour objectif de revivifier les communes (pt. 16, p. 17 du programme de législature) en les dotant d'instruments légaux pour améliorer leur organisation, en particulier les relations entre autorités communales, et en favorisant la collaboration intercommunale, notamment la mise en œuvre de groupements d'intérêt régional.

**5.8 Loi sur les subventions (application, conformité)**

Néant.

**5.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

La présente révision est conforme à la Constitution vaudoise du 14 avril 2003. En particulier, elle réalise le principe de la transparence ancré à l'article 41 Cst-VD et le transpose dans les relations entre autorités communales.

**5.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

**5.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

**5.12 Simplifications administratives**

La présente révision a pour but de simplifier et de clarifier, entre autres, certaines modalités liées à l'élection des membres du bureau du conseil, l'étendue et les modalités de l'exercice du droit à l'information des membres du conseil en s'inspirant des règles appliquées au niveaux fédéral et cantonal. Elle clarifie et simplifie les voies de droit à disposition des membres des autorités communales et des citoyens.

**5.13 Autres**

La présente révision répond aux vœux de nombreux élus et reprend d'ailleurs plusieurs suggestions formulées par ces derniers, par des membres des administrations communales et par certains préfets.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil les projets de loi ci-après :

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

*Article premier.* – La loi du 28 février 1956 sur les communes est modifiée comme il suit :



- Attributions**
- Art. 4.** Le conseil général ou communal délibère sur :
1. le contrôle de la gestion ;
  2. le projet de budget et les comptes ;
  3. les propositions de dépenses extra-budgétaires ;
  4. le projet d'arrêté d'imposition ;
  5. ...
  6. l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières. L'article 44, chiffre 1, est réservé. Le conseil peut accorder à la municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite ;
  - 6 bis. la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. Pour de telles acquisitions, le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie. Une telle autorisation générale est exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a ;
  7. l'autorisation d'emprunter, le conseil pouvant laisser dans les attributions de la municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt ;
  8. l'autorisation de plaider (sous réserve d'autorisations générales qui peuvent être accordées à la municipalité) ;
  9. le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération ;
  10. les placements (achats, ventes, remplois) de valeurs mobilières qui ne sont pas de la compétence de la municipalité en vertu de l'article 44, ch. 2 ;
  11. 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 ;
  12. les reconstructions d'immeubles et les constructions nouvelles, ainsi que la démolition de bâtiments ;
  13. l'adoption des règlements, sous réserve de ceux que le conseil a laissés dans la compétence de la municipalité.

- Attributions**
- Art. 4.**
- (ch. 1 : sans changement)
  - (ch. 2 : sans changement)
  - (ch. 3 : sans changement)
  - (ch. 4 : sans changement)
  - (ch. 5 : sans changement)
  - (ch. 6 : sans changement)
- 6bis 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. Pour de telles acquisitions ou adhésions, le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie. Une telle autorisation générale est exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a ;
7. l'autorisation d'emprunter et les cautionnements, le conseil pouvant laisser dans les attributions de la municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt.
- (ch. 8 : sans changement)
  - (ch. 9 : sans changement)
  - (ch. 10 : sans changement)
  11. 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, le chiffre 6 s'appliquant par analogie.
- (ch. 12 : sans changement)
  - (ch. 13 : sans changement)

Les délégations de compétences prévues aux chiffres 6, 6bis et 8 sont accordées pour la durée de la législature, à moins qu'elles ne figurent dans un règlement du arrêté par le conseil. Ces décisions sont sujettes à référendum. La municipalité doit rendre compte, à l'occasion du rapport sur sa gestion, de l'emploi qu'elle a fait de ses compétences.

**Art. 11**

Le président, le ou les vice-présidents et le secrétaire sont nommés au scrutin individuel secret; les scrutateurs sont élus au scrutin de liste, leurs suppléants également. Ces élections ont lieu à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au second.

En cas d'égalité de suffrages, le sort décide.

**Quorum  
Publicité**

**Art. 15**

Le conseil général ne peut délibérer qu'autant que les membres présents forment le tiers du nombre total de ses membres.

Les séances du conseil sont publiques. L'assemblée peut toutefois décider le huis clos en cas de motifs suffisants, notamment dans l'intérêt des bonnes moeurs. En cas de huis clos, toute personne qui n'occupe pas une fonction officielle dans la salle doit se retirer.

Les personnes présentes sont tenues au secret des délibérations.

Les délégations de compétences prévues aux chiffres 6, 6bis et 8 sont accordées pour la durée de la législature et jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales, à moins qu'elles ne figurent dans un règlement arrêté par le conseil. Ces décisions sont sujettes à référendum. La municipalité doit rendre compte, à l'occasion du rapport sur sa gestion, de l'emploi qu'elle a fait de ses compétences.

**Art. 11**

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : sans changement)

(al. 3 : *nouveau*) Lorsque le nombre de candidats est égal à celui des sièges à repourvoir, l'élection s'opère tacitement. Mention en est faite au procès-verbal.

**Quorum**

**Art. 15**

Le conseil général ne peut délibérer qu'autant que les membres présents forment le tiers du nombre total de ses membres.

Al. 2 : abrogé

Al. 3 : abrogé

**Publicité**

**Art. 15a (nouveau)**

Les séances du conseil sont publiques. L'assemblée peut toutefois décider le huis clos en cas de justes motifs, notamment en présence d'un intérêt public ou d'intérêts privés prépondérants. En cas de huis clos, toute personne qui n'occupe pas une fonction officielle dans la salle doit se retirer.

Les personnes présentes sont tenues au secret des délibérations.

**Publicité**

**Art. 27**

Les séances du conseil sont publiques. L'assemblée peut toutefois décider le huis clos en cas de motifs suffisants, notamment dans l'intérêt des bonnes moeurs. En cas de huis clos, toute personne qui n'occupe pas une fonction officielle dans la salle doit se retirer.

Les personnes présentes sont tenues au secret des délibérations.

**Art. 31**

Chaque membre du conseil général ou communal peut exercer son droit d'initiative :

- a. en déposant un postulat, c'est-à-dire en invitant la municipalité à étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition dans un domaine particulier et de dresser un rapport ;
- b. en déposant une motion, c'est-à-dire en chargeant la municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision du conseil général ou communal ;
- c. en proposant lui-même un projet de règlement ou un projet de décision du conseil.

**Publicité**

**Art. 27**

Les séances du conseil sont publiques. L'assemblée peut toutefois décider le huis clos en cas de justes motifs, notamment en présence d'un intérêt public ou d'intérêts privés prépondérants. En cas de huis clos, toute personne qui n'occupe pas une fonction officielle dans la salle doit se retirer.

(al. 2 : sans changement)

**Art. 31**

(let. a : sans changement)

- b. en déposant une motion, c'est-à-dire en chargeant la municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision de compétence du conseil général ou communal ;
- c. en proposant lui-même un projet de règlement ou de modification d'un règlement ou de partie de règlement ou un projet de décision de compétence du conseil.

**Art. 32**

Lorsqu'un membre veut user de son droit d'initiative, il remet sa proposition par écrit au président.

La proposition est développée séance tenante ou dans la prochaine séance.

**Droit  
d'initiative  
des membres  
du conseil**

**Art. 32**

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : sans changement)

Le conseil général ou communal examine si la proposition est recevable. La proposition n'est notamment pas recevable lorsque :

- a. son contenu ne correspond pas à son intitulé, est incomplet ou ne permet pas à la municipalité de se déterminer sur les mesures, l'étude ou le projet requis ;
- b. elle est rédigée en des termes incompréhensibles, inconvenants, injurieux ou illisibles ;
- c. elle n'est pas signée ;
- d. elle n'émane pas d'un membre du conseil général ou communal ;
- e. son objet est illicite, impossible ou contraire aux moeurs ;
- f. elle est contraire au droit supérieur, au principe de l'unité de rang, au principe de l'unité de forme ou au principe de l'unité de la matière ; ou
- g. elle porte sur une compétence qui n'entre pas dans les attributions de l'autorité communale concernée par le type de proposition ou sur une compétence exhaustivement attribuée par la loi à une autorité cantonale ou fédérale.

Lorsque la proposition ne respecte pas les conditions mentionnées à l'alinéa 3 ci-dessus, le président invite l'auteur de la proposition à le retirer ou à la modifier.

**Art. 33**

Après avoir entendu la municipalité sur la proposition, l'assemblée statue immédiatement après délibération.

Elle peut soit :

- renvoyer la proposition à l'examen d'une commission chargée de préavis sur la prise en considération et le renvoi à la municipalité. Le règlement du conseil fixe le nombre de membres nécessaires pour demander le renvoi à une commission ;
- prendre en considération immédiatement la proposition et la renvoyer à la municipalité, éventuellement assortie d'un délai particulier.

L'auteur de la proposition peut la retirer jusqu'à ce que l'assemblée se prononce sur sa prise en considération.

Une fois prise en considération, la proposition est impérative pour la municipalité. La municipalité doit présenter au conseil général ou communal :

- un rapport sur le postulat;
- l'étude ou le projet de décision demandé dans le cadre de la motion ; ou
- un préavis sur le projet de règlement ou de décision proposé.

**Procédure**

**Art. 33**

Après avoir entendu l'auteur de la proposition, la municipalité et le président sur la proposition, le conseil statue immédiatement après délibération.

Le conseil peut soit :

- a. (sans changement);
  
- b. (sans changement)

L'auteur de la proposition peut la retirer ou la modifier jusqu'à ce que le conseil général ou communal se prononce sur sa prise en considération.

Une fois prise en considération, la municipalité doit impérativement la traiter et y répondre, dans le délai prévu par le règlement dudit conseil ou, à défaut, dans l'année qui suit le dépôt de la proposition, par :

- a. un rapport sur le postulat ;
- b. l'étude ou le projet de décision demandé dans le cadre de la motion ; ou
- c. un préavis sur le projet de règlement ou de décision proposé.

*(al. 5 : nouveau)* La municipalité peut assortir d'un contre-projet les projets de décisions ou de règlements soumis au conseil en application de l'article 33, alinéa 4, let. b et c de la présente loi.

*(al. 6 : nouveau)* Les propositions qui contreviennent aux exigences prévues par l'article 32, alinéa 3 font l'objet d'un rapport de la municipalité.

<b>Simple question voeu</b>	<b>Art. 34a</b> ou Un membre du conseil peut adresser une simple question ou émettre un voeu à l'adresse de la municipalité.  La municipalité y répond dans le délai prévu à l'article 34, alinéa 3. Il n'y a pas de vote ni de résolution.
<b>Pétitions</b>	<b>Art. 34b (nouveau)</b> Le conseil général ou communal examine les pétitions qui lui sont adressées.  Tout dépôt d'une pétition est annoncé au conseil lors de sa prochaine séance, conformément à l'article 32, alinéa 1 de la présente loi.  Les pétitions dont les termes sont incompréhensibles, inconvenants, injurieux ou illisibles sont classées sans suite.  Si la pétition porte sur une attribution de la municipalité ou sur une compétence exhaustivement attribuée par la loi à une autorité cantonale ou fédérale, elle est transmise sans délai à l'autorité compétente, sous réserve des dispositions prévues par l'article 34ed, alinéa 2 de la présente loi.  Si la pétition relève de la compétence du conseil, elle est renvoyée à l'examen d'une commission.
<b>Procédure</b>	<b>Art. 34c(nouveau)</b> La commission détermine l'objet de la pétition en recueillant tous renseignements utiles, le cas échéant après avoir sollicité l'avis de la municipalité.  Elle demande le préavis de toute autre commission déjà chargée de traiter d'affaires en relation avec l'objet de la pétition. Elle peut se dessaisir de la pétition pour la transmettre à une autre commission moyennant le consentement de cette dernière.

### **Art. 35**

Les propositions présentées par la municipalité au conseil général ou communal sont formulées par écrit. Elles sont nécessairement renvoyées à l'examen d'une commission. La municipalité peut, d'elle-même ou sur demande de la commission, se faire représenter dans cette commission, avec voix consultative, par un de ses membres ou, si le règlement du conseil l'y autorise, par un fonctionnaire.

### **Art. 34d (nouveau)**

Lorsque l'objet de la pétition entre dans les attributions du conseil général ou communal, la commission rapporte à ce dernier en proposant :

- a. la prise en considération ; ou
- b. le rejet de la prise en considération et le classement.

Lorsque la pétition concerne une attribution de la municipalité ou une compétence exhaustivement attribuée par la loi à une autorité cantonale ou fédérale, la commission rapporte au conseil en proposant :

- a. le rejet de la prise en considération et le classement ; ou
- b. le renvoi sans délai à l'autorité compétente. Dans ce cas, le conseil peut demander à la municipalité de l'informer de la suite donnée à la pétition.

### **Article 34e (nouveau)**

Quelle que soit la suite donnée à la pétition, il y sera répondu.

### **Droit d'initiative de la municipalité**

### **Art. 35**

Les propositions présentées par la municipalité au conseil général ou communal sont formulées par écrit. Elles prennent la forme d'un préavis. L'article 33, alinéa 4 est réservé.

*(al. 2 : nouveau)* Le préavis municipal doit comporter les éléments nécessaires permettant au conseil de prendre une décision en pleine connaissance de cause (considérants) et contenir des conclusions, en principe une par objet soumis à la discussion et au vote.

*(al. 3 : nouveau)* Les propositions présentées par la municipalité au conseil général ou communal sont nécessairement renvoyées à l'examen d'une commission. La municipalité peut, d'elle-même ou sur demande de la commission, se faire représenter dans cette commission, avec voix consultative, par un de ses membres ou, si le règlement du conseil l'y autorise, par un fonctionnaire.

*(al. 4 : nouveau)* La municipalité peut retirer ses propositions jusqu'au vote du conseil général ou communal sur le fond.

*(al. 5 : nouveau)* Les rapports des commissions ne sont pas soumis au vote. L'article 35a al. 2 est réservé.

	<b>Art. 35a (nouveau)</b>
<b>Discussion</b>	Les propositions de décisions ou de règlement portées devant le conseil général ou communal peuvent faire l'objet d'amendements. Les amendements peuvent faire l'objet d'amendements (sous-amendements).
a) Principes	Peuvent proposer des amendements ou des sous-amendements : <ol style="list-style-type: none"><li>les membres du conseil ;</li><li>les commissions chargées d'examiner les propositions portées devant le conseil.</li></ol>
b) Procédure	<b>Art. 35b (nouveau)</b> <p>Sauf disposition contraire du règlement du conseil général ou communal, les propositions, les rapports et les documents envoyés aux membres dans le délai prévu par l'article 14, alinéa 3 de la présente loi ne sont pas lus en plénum.</p> <p>Après lecture éventuelle, le président ouvre la discussion.</p>
<b>Vote</b>	<b>Art. 35c (nouveau)</b> <p>La discussion close, le président passe au vote.</p> <p>Les décisions soumises à la votation doivent être adoptées à la majorité simple, c'est-à-dire à la moitié des suffrages valablement exprimés, plus une voix.</p> <p>La votation se fait à main levée. En cas de doute, le président passe à la contre-épreuve. En cas d'égalité, le président tranche.</p> <p>Sur demande d'un quorum de conseillers que le règlement du conseil doit définir, la votation peut avoir lieu au bulletin secret ou à l'appel nominal. En cas d'égalité, l'objet soumis à la votation est réputé refusé.</p> <b>Art. 40a</b> <p>Le conseil général ou communal s'organise librement.</p> <p>Il édicte un règlement d'organisation et nomme des commissions.</p>



**Groupes politiques**

**Art. 40b (nouveau)**

Le règlement du conseil général ou communal peut prévoir la création de groupes politiques. Un groupe politique réunit les conseillers membres d'un même parti.

Les conseillers qui ne sont membres d'aucun parti et les conseillers membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

Le règlement du conseil arrête le nombre minimum de personnes nécessaires à la création d'un groupe politique.

**Droit à l'information des membres du conseil général ou communal**

**Art. 40c (nouveau)**

Tout membre du conseil général ou communal peut avoir accès à l'information nécessaire à l'exercice de son mandat.

Un membre du conseil général ou communal peut se voir refuser les informations suivantes :

- a. les documents internes sur lesquels la municipalité s'est directement fondée pour prendre une décision;
- b. les informations qui relèvent de la sécurité de la commune;
- c. 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.

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, le préfet statue. Le recours prévu à l'article 145 est réservé.

<b>Secret de fonction</b>	<b>de</b>	<b>Art. 40d (nouveau)</b> Les membres du conseil général ou communal et de la municipalité sont soumis au secret de fonction.  A ce titre, ils doivent traiter de manière confidentielle tout fait ou renseignement dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur mandat et dont la divulgation : <ol style="list-style-type: none"><li>est limitée en vertu de la loi ou d'une décision de l'autorité compétente;</li><li>pourrait léser un intérêt public ou privé prépondérant ou les droits de la personnalité;</li><li>interférerait dans une procédure judiciaire ou administrative en cours; ou</li><li>est prohibée en vertu du huis clos prononcé par le conseil général ou communal.</li></ol> Lorsqu'il constate que des faits couverts par le secret de fonction ont été divulgués, le bureau du conseil en informe le préfet du district qui instruit une enquête administrative. Lorsque cette enquête révèle des faits susceptibles de constituer une infraction au sens de la loi pénale, le préfet transmet le dossier au procureur de l'arrondissement concerné.
<b>Commissions</b> a) Principe		<b>Art. 40e (nouveau)</b> Il existe au sein du conseil général et du conseil communal différents types de commissions. Il s'agit des commissions instituées par la loi, des commissions de surveillance, des commissions ad hoc, des commissions thématiques.

- b) Définition **Art. 40f (nouveau)**  
Constituent des commissions de surveillance :
- a. la commission de gestion ; et
  - b. la commission des finances.
- Constituent des commissions ad hoc :
- a. les commissions nommées de cas en cas et chargées d'examiner les propositions des membres du conseil et les pétitions ou de préavis sur leur prise en considération ; et
  - b. les commissions nommées de cas en cas et chargées d'examiner les propositions de la municipalité.
- Constituent notamment des commissions thématiques :
- a. les commissions nommées pour la durée de la législature auxquelles le règlement confère des compétences dans un domaine déterminé ; et
  - b. les autres commissions instituées par le règlement du conseil et nommées pour la durée de la législature, à l'exception de la commission de gestion et de la commission des finances.
- c) Règlement du conseil **Art. 40g (nouveau)**  
En sus des commissions visées à l'article 40f, le règlement du conseil peut instituer :
- a. une commission regroupant la commission de gestion et la commission des finances (commission de gestion-finances) ; ou
  - b. des sous-commissions.

- e) **Art. 40h (nouveau)**  
Fonctionnement
- Le règlement du conseil définit le mode de désignation des membres des commissions de surveillance et des commissions thématiques.
- Les commissions élisent un président.
- Elles délibèrent à huis clos.
- 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.
- Elles peuvent édicter un règlement d'organisation.
- 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 démissionnaire de la commission dans laquelle il représentait ce parti ou ce groupe.
- Droit à l'information des membres des commissions** **Art. 40i (nouveau)**
- L'article 40c de la présente loi régit le droit à l'information des commissions et de leurs membres, sous réserve de dispositions particulières ou contraire de la présente loi.

<b>Secret de fonction des membres des commissions</b>	<p><b>Art. 40j (nouveau)</b></p> <p>L'article 40d de la présente loi régit le secret de fonction des membres des commissions, sous réserve des alinéas 2 à 4 qui suivent.</p> <p>Les commissions peuvent décider que tout ou partie de leurs travaux sont confidentiels, notamment pour le bon exercice de leurs tâches.</p> <p>Les documents de travail des commissions, de même que tous documents ou renseignements qui leur sont soumis dans le cadre de leur mandat, ne sont pas confidentiels, sauf indication contraire de leurs auteurs. Dans ce dernier cas, 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</p> <p>Tous les documents destinés à reproduire ou résumer les déclarations ou propos tenus en commission, telles que les notes de séances, sont confidentiels ; de tels documents ne peuvent être transmis qu'aux membres de la commission.</p>
<b>Récusation</b>	<p><b>Art. 40k (nouveau)</b></p> <p>Un membre du conseil général ou communal ne peut prendre part à une décision ou à une discussion lorsqu'il a un intérêt personnel ou matériel à l'affaire à traiter. 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.</p> <p>Les décisions sur la récusation et sur l'affaire à traiter sont prises à la majorité des membres restants du conseil. Dans ce cas, les articles 15, alinéa 1 et 26, alinéa 1 de la présente loi ne sont pas applicables.</p> <p>Il est fait mention de la récusation au procès-verbal et sur l'extrait de décision.</p> <p>Le règlement du conseil peut instituer un registre des intérêts.</p> <p><b>Art. 49</b></p> <p>(al. 1 : sans changement)</p> <p>(al. 2 : <i>nouveau</i>) Le boursier et le secrétaire sont placés directement sous les ordres de la municipalité.</p>

**Art. 49**

Les membres du personnel communal placés sous les ordres de la municipalité ne peuvent faire partie de cette autorité

**Art. 51**

Le secrétaire de la municipalité ne peut être parent ou allié au syndic au degré prohibé pour les conseillers municipaux par l'article 48 de la présente loi

**Art. 51**

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : *nouveau*) Le secrétaire municipal est nommé par la municipalité.

(al. 3 : *nouveau*) La municipalité peut nommer des secrétaires municipaux adjoints ou suppléants.

**Art. 52a** (*nouveau*)

Le secrétaire municipal est le premier collaborateur du syndic et de la municipalité.

Il participe aux séances de la municipalité avec voix consultative et tient le procès verbal des séances.

**Art. 52b** (*nouveau*)

Le secrétaire municipal est notamment en charge :

- a. de la coordination entre la municipalité et l'administration communale ;
- b. de la co-signature des actes de la municipalité (art. 67) ;
- c. de la transmission des informations entre la municipalité et le conseil et entre celle-ci et les services de l'Etat ;
- d. de la liaison avec le bureau du conseil ;
- e. de l'exécution des décisions de la municipalité ;
- f. des tâches que lui attribue la municipalité ;
- g. des relations avec le bureau du conseil ;
- h. de l'organisation de l'installation des autorités après le renouvellement intégral au sens de l'article 83.

Vice-  
présidence

**Art. 63**

La municipalité s'organise librement et nomme en son sein un ou deux vice-présidents.

Organisation

**Art. 63**

La municipalité s'organise librement.

(al. 2 : *nouveau*) Elle peut édicter un règlement d'organisation. Elle nomme en son sein un ou deux vice-présidents.

**Séances**            **Art. 64**  
La municipalité se réunit périodiquement en séance ordinaire aux jours fixés par elle et, en outre, en séance extraordinaire convoquée conformément à l'article 73.  
Les séances et les discussions de la municipalité ne sont pas publiques.

**Récusation**        **Art. 65a**  
Un membre de la municipalité ne peut prendre part à une décision lorsqu'il a un intérêt personnel à l'affaire à traiter. Au besoin, la municipalité statue sur la récusation.  
Les décisions sur la récusation et sur l'affaire à traiter sont prises à la majorité des membres restants de la municipalité.  
Il est fait mention de la récusation au procès-verbal et sur l'extrait de décision.  
Si le nombre des membres restants de la municipalité est inférieur à la majorité absolue, l'article 139a s'applique

**Séances**            **Art. 64**  
(al. 1 : sans changement)  
(al. 2 : sans changement)  
  
(al. 3 : *nouveau*) Les procès-verbaux et les notes de séance de la municipalité ne sont pas communiqués aux tiers, sauf en cas d'intérêt public prépondérant, de demande de l'autorité de surveillance, d'une autorité judiciaire ou d'accord de la municipalité.  
(al. 4 : *nouveau*) L'article 40b al. 3 est applicable par analogie.

**Récusation**        **Art. 65a**  
Un membre de la municipalité ne peut prendre part à une décision ou à une discussion lorsqu'il a un intérêt personnel ou matériel à l'affaire à traiter. Il doit se récuser spontanément ou, à défaut, être récusé par un membre de la municipalité ou par le collège. La municipalité statue sur la récusation.  
(al. 2 : sans changement)  
(al. 3 : sans changement)  
(al. 4 : sans changement)

**Collégialité**        **Art. 65b (nouveau)**  
Sous réserve de l'article 65, alinéa 2 de la présente loi, la municipalité fonctionne en collège.

**Actes de la municipalité** **Art. 67**  
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; 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.

**installation** **Art. 83**  
Le conseil général ou communal ainsi que la municipalité sont installés le plus tôt possible par le préfet, mais une fois seulement écoulé le délai de dix jours dès l'élection du syndic.

**Actes de la municipalité** **Art. 67**  
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.  
*(al. 2 : nouveau)* La municipalité peut, par décision, déléguer des pouvoirs de signature à un l'un de ses membres, à un cadre ou un employé communal. La délégation s'opère par une procuration expresse donnée sous la signature du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la municipalité, et munis du sceau de cette autorité.  
*(al. 3 : nouveau)* La procuration peut être spéciale ou générale. Dans ce dernier cas, elle indique les limites et la durée du mandat.  
*(al. 4 : nouveau)* 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.  
*(al. 5 : nouveau)* Les décisions rendues sur la base d'une délégation sont susceptibles d'un recours administratif auprès de la municipalité. Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.

**Actes du conseil général ou communal** **Art. 71a (nouveau)**  
Pour être réguliers en la forme, les actes du conseil général ou communal doivent être donnés sous la signature du président et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par le conseil, et munis du sceau de cette autorité; s'ils sont pris à la suite d'une décision ou d'une proposition de la municipalité, ils doivent mentionner cette décision ou cette proposition, laquelle est jointe à l'acte.

**installation** **Art. 83**  
Après les élections sur le renouvellement intégral, le conseil général ou communal ainsi que la municipalité sont installés le plus tôt possible par le préfet, mais une fois seulement écoulé le délai de dix jours dès l'élection du syndic.



**Art. 90**

Les membres du conseil général, du conseil communal et de la municipalité absents, de même que ceux élus après le renouvellement intégral, sont assermentés devant le conseil général ou communal par le président de ce corps, qui en informe le préfet.

En cas d'urgence, ils peuvent prêter serment devant le bureau.

Le conseiller municipal ou le conseiller communal qui ne prête pas serment dans le délai imparti par le conseil est réputé démissionnaire.

**Art. 93c**

Le rapport de la municipalité sur la gestion, les comptes arrêtés au 31 décembre précédent, accompagnés cas échéant du rapport-attestation du réviseur, sont remis au conseil général ou communal au plus tard le 31 mai de chaque année et renvoyés à l'examen d'une commission.

**Art. 93d**

Le rapport écrit et les observations éventuelles de cette commission, les réponses de la municipalité et les documents visés à l'article 93c sont soit communiqués en copie à chaque conseiller dix jours au moins avant la délibération, soit tenus pendant dix jours à la disposition des membres du conseil.

**Art. 90**

Les membres du conseil général, du conseil communal et de la municipalité absents, de même que ceux élus après une élection complémentaire, sont assermentés devant le conseil général ou communal par le président de ce corps, qui en informe le préfet. Le président leur impartit un délai après l'échéance du délai de réclamation ou de recours prévu par la législation en matière d'exercice des droits politiques.

(al.2 : sans changement)

Le conseiller municipal ou le conseiller communal qui ne prête pas serment dans le délai imparti par le président est réputé démissionnaire.

**Art. 93c**

La commission de gestion est compétente pour procéder à l'examen de la gestion et des comptes de la commune. Le règlement d'organisation du conseil peut confier l'examen des comptes et, cas échéant, du rapport et du rapport-attestation du réviseur à une commission des finances.

*(al. 2 : nouveau)* Le rapport de la municipalité sur la gestion, les comptes arrêtés au 31 décembre précédent, accompagnés cas échéant du rapport et du rapport-attestation du réviseur, sont remis au conseil général ou communal au plus tard le 31 mai de chaque année et renvoyés à l'examen de la commission de gestion. Les compétences de la commission des finances prévues par le règlement du conseil sont réservées.

**Art. 93d**

Le rapport écrit et les observations éventuelles de la commission et, le cas échéant, de la commission des finances, les réponses de la municipalité et les documents visés à l'article précité sont soit communiqués en copie à chaque conseiller dix jours au moins avant la délibération, soit tenus pendant dix jours à la disposition des membres du conseil.

**Art. 93e**

La municipalité est tenue de fournir à la commission de gestion tous les documents et renseignements nécessaires.

**Art. 93e**

Les restrictions prévues par l'article 40a de la présente loi ne sont pas opposables aux membres des commissions de surveillance dans le cadre de l'exercice de leur mandat de contrôle de la gestion et des comptes, sauf celles qui découlent d'un secret protégé par le droit supérieur.

Sous réserve des restrictions prévues par l'alinéa premier, la municipalité est tenue de fournir aux commissions de surveillance tous les documents et renseignements nécessaires à l'exercice de leur mandat. Constituent notamment de tels documents ou renseignements :

- a. les comptes communaux, établis conformément aux règles fixées par le Conseil d'Etat 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.

En cas de divergences entre un membre d'une commission de surveillance et la municipalité quant à l'étendue du droit à l'information, l'article 40c, alinéa 3 de la présente loi est applicable.

**Art. 93i (nouveau)**

Les communes, associations de communes, ententes intercommunales et autres regroupements de droit public mettent en œuvre un système de contrôle interne.

Le Département en charge des relations avec les communes édicte les prescriptions relatives au système de contrôle interne.

**Contrôle  
interne**

**Règlements communaux** **Art. 94**  
Les communes sont tenues d'avoir un règlement de police et les règlements imposés par la législation cantonale. Elles peuvent avoir d'autres règlements, notamment sur le fonctionnement des autorités et de l'administration communale.  
Les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le chef de département concerné. La décision d'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels.

**Domicile** **Art. 97**  
Les membres des conseils généraux, des conseils communaux et des municipalités doivent avoir et conserver leur domicile, aux termes du Code civil, dans la commune où ils exercent leurs fonctions.  
S'ils perdent la qualité d'électeurs, ils sont réputés démissionnaires; la municipalité en informe immédiatement le bureau du conseil.  
...

**Règlements communaux** **Art. 94**  
(al. 1 : sans changement)

Les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le chef de département concerné. L'article 109 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques est applicable pour le surplus.

**Obligation de domicile** **Art. 97**  
Les membres des conseils généraux, des conseils communaux et des municipalités doivent avoir et conserver leur domicile, aux termes du Code civil et de la législation en matière d'exercice des droits politiques, dans la commune où ils exercent leurs fonctions.  
S'ils perdent la qualité d'électeurs, ils sont réputés démissionnaires; la municipalité en informe immédiatement le bureau du conseil. La démission est effective à compter du jour où l'intéressé est radié du registre des électeurs.  
(al. 3 : sans changement).

**Interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages** **Art. 100a (nouveau)**  
Les membres du conseil général ou communal, de la municipalité et de l'administration communale ne doivent ni accepter, ni solliciter, ni se faire promettre des libéralités ou d'autres avantages directement ou indirectement liés à l'exercice de leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers. Font exception les libéralités ou les avantages usuels et de faible valeur.

**Définition** **Article 109a**  
Par entente intercommunale, il faut entendre tout accord écrit entre deux ou plusieurs communes par lequel elles conviennent d'exercer en commun un service public.

**Contenu et approbation** **Art 110**  
L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite qui mentionne obligatoirement son but, son organisation, notamment les compétences et les responsabilités réciproques de l'administration du service commun et celles des administrations communales intéressées, le mode de répartition des frais, le statut des biens et les modalités de résiliation.  
La convention doit être adoptée par le conseil général ou communal de chacune des communes intéressées. Elle ne peut pas être soustraite au référendum.  
La convention n'a force exécutoire qu'après avoir été approuvée par le Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité.

**Art. 110c**

Toute modification de la convention doit être adoptée par l'ensemble des conseils généraux ou communaux des communes membres puis soumise à l'approbation du Conseil d'Etat.

**Contenu et approbation** **Art. 110**  
L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite ou d'un règlement intercommunal.  
L'entente intercommunale doit déterminer :

1. les communes parties ;
2. son but ;
3. la commune boursière ;
4. le ou les services exercés en commun ;
5. son organisation, notamment les compétences et les responsabilités réciproques de l'administration du service commun et celles des administrations communales intéressées ;
6. le mode de répartition des frais ;
7. le statut des biens ;
8. les modalités de résiliation.

La convention ou le règlement doit être adopté par le conseil général ou communal de chaque commune partie. En dérogation à l'article 35 de la présente loi, les communes concernées peuvent modifier, d'un commun accord, le texte de des statuts jusqu'au moment où les organes délibérants se prononcent sur son adoption.

La convention n'a de force exécutoire qu'après avoir été approuvée par le Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité. L'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels. La publication fait partir les délais légaux pour un éventuel dépôt d'une demande de référendum ou d'une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.

**Art. 110c**

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : *nouveau*) La dissolution de l'entente est régie par l'article 127 al. 1 de la présente loi.

**Approbation** **Art. 113**  
Les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, seront soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune.  
Après que chaque commune aura adhéré aux statuts, ceux-ci seront soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifiera la légalité. Le Conseil d'Etat accorde ou refuse son approbation.  
L'approbation du Conseil d'Etat donne existence légale à l'association et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public

**Droit applicable** **Art. 114**  
Pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec la présente loi, les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association.

**Approbation** **Art. 113**  
Les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, doivent être soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune. En dérogation à l'article 35 de la présente loi, les communes concernées peuvent modifier, d'un commun accord, le texte des statuts jusqu'au moment où les organes délibérants se prononcent sur son adoption. L'article 126 al. 2 de la présente loi est réservée.  
Après que chaque commune a adopté les statuts, ceux-ci sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité. Le Conseil d'Etat accorde ou refuse son approbation. L'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels. La publication fait partir les délais légaux pour un éventuel dépôt d'une demande de référendum ou d'une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.  
(al. 3 : sans changement).

**Droit applicable** **Art. 114**  
Les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association, à la fédération de communes, à l'agglomération, au groupement régional et à toute autre forme de corporation de droit public comprenant des communes prévue par la présente loi ou les lois spéciales, pour autant que ces dispositions ne soient pas en contradiction avec les lois précitées

Statuts	Art. 115	Statuts	Art. 115
	Les statuts doivent déterminer :		
	1. Les communes membres de l'association ;		(ch. 1 : sans changement) ;
	2. Le nom de l'association, le but ou les buts poursuivis ;		(ch. 2 : sans changement) ;
	3. Le lieu où l'association a son siège ;		(ch. 3 : sans changement) ;
	4. La tâche ou les tâches principales assumées par l'ensemble des communes membres ;		(ch. 4 : sans changement) ;
	5. La tâche ou les tâches optionnelles et l'énumération des communes qui y participent ;		(ch. 5 : sans changement) ;
	6. La représentation des communes au conseil intercommunal et l'autorité de nomination des délégués et cas échéant de leurs suppléants (conseil général ou communal et/ou municipalité) ;		(ch. 6 : sans changement) ;
	7. Les règles relatives à la convocation des délégués ;		(ch. 7 : sans changement) ;
	8. La composition du comité de direction et la qualité de ses membres ;		(ch. 8 : sans changement) ;
	9. Les compétences respectives du conseil intercommunal et du comité de direction ;		(ch. 9 : sans changement) ;
	10. La proportion dans laquelle les communes associées participent à la constitution du capital de dotation et au bénéfice ou déficit éventuel de l'association ;		(ch. 10 : sans changement) ;
	11. Les ressources de l'association ;		(ch. 11 : sans changement) ;
	12. Le mode de répartition des charges financières entre les communes membres, selon qu'il s'agit de tâches principales ou de tâches optionnelles ;		(ch. 12 : sans changement) ;
	13. La possibilité pour l'association d'emprunter, le plafond des emprunts d'investissements devant toutefois être précisé ;		13. la possibilité pour l'association d'emprunter, le montant du plafond d'endettement au sens de l'article 143 devant toutefois être précisé ;
	14. La possibilité pour l'association d'offrir des prestations à d'autres associations, fédérations, agglomérations ou à d'autres communes par contrat de droit administratif ;		(ch. 14 : sans changement) ;
	15. Les conditions à observer pour l'admission de nouvelles communes et pour le retrait d'une commune, y compris les droits et obligations de la commune sortante ;		(ch. 15 : sans changement) ;
	16. Les règles concernant la dissolution de l'association, le sort des biens et celui de ses dettes.		(ch. 16 : sans changement).

**Organes**

**Art. 116**

Les organes de l'association sont :

- a. le conseil intercommunal ;
- b. le comité de direction ;
- c. la commission de gestion.

Les membres de ces organes doivent être des électeurs des communes membres de l'association.

**Organes**

**Art. 116**

(al. 1 : sans changement)

(al. 2 : sans changement)

*(al. 3 : nouveau)* Les membres des organes de l'association sont installés avant le 30 septembre suivant les élections générales. Ils entrent en fonction le lendemain de leur assermentation. Pour le surplus, les articles 89 à 93 de la présente loi sont applicables.

**Modification  
des statuts**

**Art. 126**

Les statuts peuvent être modifiés par décision du conseil intercommunal.

Cependant, la modification des buts principaux ou des tâches principales de l'association, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du plafond des emprunts d'investissements nécessitent l'approbation du conseil général ou communal de chacune des communes membres de l'association, à moins que les statuts ne prévoient une majorité simple ou qualifiée. L'adjonction, la modification ou la suppression de cette majorité est soumise au présent alinéa.

Toute modification des statuts doit être soumise à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité.

Sauf dans les cas prévus à l'alinéa 2, les modifications des statuts doivent être communiquées dans les dix jours aux municipalités des communes associées. Dans un délai de vingt jours à compter de cette communication, chaque municipalité peut adresser au Conseil d'Etat des observations au sujet de ces modifications.

**Dissolution**

**Art. 127**

L'association est dissoute par la volonté de tous les conseils généraux ou communaux. Au cas où tous les conseils moins un prendraient la décision de renoncer à l'association, celle-ci serait également dissoute.

La liquidation s'opère par les soins des organes de l'association. Envers les tiers, les communes sont responsables solidairement des dettes de l'association.

A défaut d'accord, les droits des communes associées sur l'actif d'une association en liquidation, de même que leurs droits et obligations réciproques après extinction du passif, sont déterminés par des arbitres conformément à l'article 111.

L'alinéa 3 s'applique de même en cas de litige sur les droits et obligations d'une commune qui se retire d'une association.

**Modification  
des statuts**

**Art. 126**

(al. 1 : sans changement)

Cependant, la modification des buts principaux ou des tâches principales de l'association, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'association, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du montant du plafond des emprunts d'investissements nécessitent l'approbation du conseil général ou communal de chacune des communes membres de l'association, à moins que les statuts ne prévoient une majorité simple ou qualifiée du conseil intercommunal ou de l'ensemble des conseils des communes membres de l'association. L'adjonction, la modification ou la suppression de cette majorité est soumise au présent alinéa.

(al. 3 : sans changement)

(al. 4 : sans changement).

**Dissolution**

**Art. 127**

L'association est dissoute par la volonté de tous les conseils généraux ou communaux. Au cas où tous les conseils moins un prendraient la décision de renoncer à l'association, celle-ci serait également dissoute. La décision de dissolution est communiquée au Conseil d'Etat.

(al. 2 : sans changement)

(al. 3 : sans changement)

(al. 4 : sans changement)



**Révocation Art. 139b**

En présence de motifs graves, le Conseil d'Etat soumet la question de la révocation d'un ou de plusieurs membres de la municipalité au corps électoral de la commune concernée. La loi sur l'exercice des droits politiques règle la procédure.

**Révocation Art. 139b**

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 la suspension, qui ne peut excéder une année.

*(al. 2 : nouveau)* Constituent des motifs graves toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas la continuation du mandat pour lequel le ou les membres de la municipalité ou du conseil général ou communal ont été élus ou sont de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'impliquent leurs fonctions. Sont notamment considérés comme de tels motifs l'ouverture d'une instruction pénale à raison d'un crime ou d'un délit, une incapacité durable, une absence prolongée, une perturbation notable et durable des relations entre le membre concerné et ses homologues qui est imputable au dit membre ou une violation des dispositions de la présente loi en matière de conflit d'intérêt ou d'interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages (art. 65a et 100a).

*(al. 3 : nouveau)* Le Conseil d'Etat soumet la question de la révocation d'un ou de plusieurs membres de la municipalité ou du conseil communal au corps électoral de la commune concernée :

- lorsque la durée de la suspension est échue et que le conseiller se trouve encore en incapacité ou en absence ;
- lorsque le conseiller concerné a fait l'objet d'une décision pénale condamnatrice à raison d'un crime ou d'un délit, définitive et exécutoire ;
- lorsqu'une enquête administrative a permis d'établir la responsabilité du conseiller dans le cadre de la perturbation des relations avec ses homologues et qu'une tentative de conciliation du préfet ou chef du département en relation avec les communes a échoué ;
- lorsqu'une enquête administrative a permis d'établir la réalisation de l'un des cas visés aux articles 65a et 100a.

Lorsque de tels motifs concernent un ou plusieurs membres du conseil général, le Conseil d'Etat soumet la question de la révocation à ce corps. La loi sur l'exercice des droits politiques règle la procédure.

*(al. 4 : nouveau)* 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.

**Art. 140c**

Le Conseil d'Etat peut accorder une aide financière aux communes obérées, selon des critères qu'il fixe par voie d'arrêté, en tenant compte de la classification établie selon l'article 140a.

**Recours**

**Art. 145**

Les décisions prises par un conseil communal ou général peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

**Art. 146**

D'office ou à la requête du préfet ou du département intéressé, le Conseil d'Etat peut annuler pour illégalité toute décision qu'une autorité communale a prise en vertu de ses attributions de droit public et qui ne peut être portée devant une autorité spéciale de recours.

Ce pouvoir doit s'exercer au plus tard dans les vingt jours dès la décision illégale.

**Démissions Art. 139c (nouveau)**

Les membres de la municipalité ou du conseil communal peuvent démissionner en cours de législature moyennant un préavis écrit donné au président du conseil général ou communal donné trois mois à l'avance pour la fin d'un mois. Ce délai peut être raccourci en présence de justes motifs. Constituent de tels motifs, la maladie, l'incapacité ou des obligations familiales, professionnelles ou officielles, qui rendent incompatibles l'accomplissement de la charge ou en compliquent l'exercice dans une mesure notable et durable.

Les dispositions de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques réglant les cas de suppléances au conseil communal sont réservées.

**Art. 140c**

Le Conseil d'Etat peut accorder une aide financière aux communes obérées, selon des critères qu'il fixe par voie d'arrêté, en tenant compte de la classification établie en application de la législation et la réglementation en matière de péréquation intercommunales.

**Recours**

**Art. 145**

Les décisions prises par le conseil communal ou général, la municipalité ou le préfet revêtant un caractère politique prépondérant, de même que les contestations portant sur des vices de procédure ou d'autres irrégularités susceptibles d'avoir affecté la décision du conseil ou de la municipalité, peuvent faire l'objet d'un recours administratif au Conseil d'Etat.

*(al. 2 : nouveau)* En cas de doute sur la nature de la décision, l'article 7 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative est applicable.

**Art. 146**

Sous réserve de dispositions légales spéciales, d'office ou sur requête du chef du département en charge des relations avec les communes, du préfet ou d'un administré, le Conseil d'Etat peut annuler pour illégalité toute décision visée par l'article 145 qu'une autorité communale a prise en vertu de ses attributions de droit public en application de la présente loi.

La requête doit être adressée au plus tard dans les trente jours dès la notification, la publication ou la reddition de la décision attaquée.

**Art. 149**

Les décisions prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours conformément aux règles sur la juridiction et la procédure administratives.

**Art. 184**

Le code rural du 22 novembre 1911 est complété comme il suit :

Art. 101bis.- Dans le cas où l'on est menacé d'un dommage, le syndic peut permettre les travaux de la campagne les dimanches et jours de fêtes religieuses.

**Art. 185**

La loi du 27 janvier 1920 sur les préfets est modifiée comme il suit :

Art. 18.- Les préfets ont le droit d'assister aux délibérations des conseils communaux et généraux, mais avec voix consultative seulement.

**Art. 149**

Sauf disposition contraire de la présente loi, les dispositions de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative sont applicables.

**Art. 183ter** (nouveau)

Le mandat des membres des organes des associations de communes installés avant le 30 septembre suivant les élections générales (art. 116 al. 3) de la législature 2011 à 2016 est prolongé jusqu'à la date précitée.

**Art. 184** – Abrogé

**Art. 185** – Abrogé

**Art. 186**

La loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) du 17 novembre 1948 est modifiée comme il suit :

Art. 55.- Dans les communes qui ont un conseil communal, l'élection des membres et des suppléants a lieu en deux séries. Les membres du conseil sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au second tour. En cas d'égalité des suffrages, le sort décide (art. 93).

- Les suppléants sont élus en un tour unique de scrutin à la majorité relative.
- Il est pourvu aux vacances conformément à la loi sur les communes.
- Les articles 62 et suivants règlent le dépôt des listes, les articles 76 à 81 le dépouillement du scrutin et l'attribution des sièges, et les articles 94 et suivants la proclamation des résultats.

Election tacite selon le système majoritaire

Art. 60.- Lors d'élections générales (deuxième tour de scrutin) et lors d'élections complémentaires (premier et deuxième tours de scrutin) ayant lieu selon le système majoritaire, si le nombre des candidats dont les noms ont été déposés est égal à celui des sièges à repourvoir, ces candidats sont proclamés élus tacitement.

- Lorsque le nombre des suppléants présentés aux élections générales ou complémentaires est égal ou inférieur au nombre de sièges à repourvoir, il n'y a pas lieu à élection.
- Le bureau de l'assemblée de commune pour les élections communales, le bureau de cercle pour les élections au Grand Conseil, et le Conseil d'Etat pour les autres élections les proclament élus. L'arrêté de convocation est rapporté par l'autorité qui l'a pris.
- Si le nombre des candidats de toutes les listes réunies est inférieur à celui des sièges à repourvoir, ces candidats sont proclamés élus tacitement. Les sièges restants font l'objet d'une élection complémentaire.
- Cette disposition ne s'applique pas aux élections des membres des municipalités des communes ayant un conseil général.

**Art. 186 – Abrogé**

### Exceptions

Art. 116.- Ne sont pas susceptibles de référendum les décisions par lesquelles le conseil communal rejette un projet ou une proposition en maintenant l'état de chose existant et, en outre:

- 1) les nominations et les élections;
- 1 bis) la détermination du nombre des membres de la municipalité;
- 2) à 7) sans changements

**Art. 2.** – 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.

## PROJET DE LOI

### modifiant la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial

#### LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

**Article premier.** – La loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle est modifiée comme il suit :

**District du  
Jura-Nord  
vaudois**

#### **Art. 5**

Le district du Jura-Nord vaudois comprend les communes de :

L'Abbaye, L'Abergement, Agiez, Arnex-sur-Orbe, Ballaigues, Baulmes, Bavois, Belmont-sur-Yverdon, Bioley-Magnoux, Bofflens, Bonvillars, Bretonnières, Bullet, Chamblon, Champagne, Champvent, Chanéaz, Chavannes-le-Chêne, Chavornay, Chêne-Pâquier, Le Chenit, Cheseaux-Noréaz, Les Clées, Concise, Corcelles-près-Concise, Corcelles-sur-Chavornay, Cronay, Croy, Cuarny, Démoret, Donneloye, Ependes, Essert-Pittet, Essert-sous-Champvent, Fiez, Fontaines-sur-Grandson, Giez, Grandevent, Grandson, Juriens, Le Lieu, Lignerolle, Method, Mauborget, Molondin, Montagny-près-Yverdon, Montcherand, Mutrux, Novalles, Onnens, Orbe, Orges, Orzens, Pomy, La Praz, Premier, Provence, Rances, Romainmôtier-Envy, Rovray, Sainte-Croix, Sergey, Suchy, Suscévaz, Tévenon, Treycovagnes, Ursins, Valeyres-sous-Montagny, Valeyres-sous-Rances, Valeyres-sous-Ursins, Vallorbe, Vaulion, Villars-Epeney, Vugelles-La Mothe, Vuiteboeuf, Yverdon-les-Bains et Yvonand.

(al. 2 : sans changement).

**District du  
Jura-Nord  
vaudois**

#### **Art. 5**

Le district du Jura-Nord vaudois comprend les communes de :

L'Abbaye, L'Abergement, Agiez, Arnex-sur-Orbe, Ballaigues, Baulmes, Bavois, Belmont-sur-Yverdon, Bioley-Magnoux, Bofflens, Bonvillars, Bretonnières, Bullet, Chamblon, Champagne, Champvent, Chanéaz, Chavannes-le-Chêne, Chavornay, Chêne-Pâquier, Le Chenit, Cheseaux-Noréaz, Les Clées, Concise, Corcelles-près-Concise, Corcelles-sur-Chavornay, Cronay, Croy, Cuarny, Démoret, Donneloye, Ependes, Essert-Pittet, Essert-sous-Champvent, Fiez, Fontaines-sur-Grandson, Giez, Grandevent, Grandson, Juriens, Le Lieu, Lignerolle, Method, Mauborget, Molondin, Montagny-près-Yverdon, Montcherand, Mutrux, Novalles, Onnens, Orbe, Orges, Orzens, Pomy, Prahins, La Praz, Premier, Provence, Rances, Romainmôtier-Envy, Rovray, Sainte-Croix, Sergey, Suchy, Suscévaz, Tévenon, Treycovagnes, Ursins, Valeyres-sous-Montagny, Valeyres-sous-Rances, Valeyres-sous-Ursins, Vallorbe, Vaulion, Villars-Epeney, Villars-sous-Champvent, Vugelles-La Mothe, Vuiteboeuf, Yverdon-les-Bains et Yvonand.

Le chef-lieu du district est Yverdon-les-Bains.

**District de  
Lavaux-Oron**

**Art. 7**

Le district de Lavaux-Oron comprend les communes de :

Belmont-sur-Lausanne, Bourg-en-Lavaux, Bussigny-sur-Oron, Châtillens, Chesalles-sur-Oron, Chexbres, Les Cullayes, Ecoteaux, Essertes, Ferlens, Forel (*Lavaux*), Lutry, Maracon, Mézières, Montpreveyres, Oron-la-Ville, Oron-le-Châtel, Palézieux, Paudex, Puidoux, Pully, Rivaz, Saint-Saphorin (*Lavaux*), Savigny, Servion, Les Tavernes, Les Thioleyres et Vuibroye

Le chef-lieu du district est Bourg-en-Lavaux.

**Districts de  
1803**

**Art. 18**

Dans l'attente de l'adaptation des dispositions légales ou réglementaires concrétisant le nouveau découpage, mais au plus tard d'ici au 30 juin 2012, les districts tels que définis par la loi du 14 juin 1803 sur la division du canton en districts et par la loi du 8 juin 1803 sur la division du canton en cercles restent déterminants pour tous les cas où la législation vaudoise se réfère aux districts et aux chefs-lieux.

**District de  
Lavaux-Oron**

**Art. 5**

Le district de Lavaux-Oron comprend les communes de :

Belmont-sur-Lausanne, Bourg-en-Lavaux, Chexbres, Essertes, Ferlens, Forel (*Lavaux*), Lutry, Maracon, Mézières, Montpreveyres, Oron, Paudex, Puidoux, Pully, Rivaz, Saint-Saphorin (*Lavaux*), Savigny et Servion.

(al. 2 : sans changement).

**Districts de  
1803**

**Art. 18**

La loi du 8 juin 1803 sur la division du canton en cercles et loi du 14 juin 1803 sur la division du canton en districts sont abrogées.

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

**Article premier.** – La loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle est modifiée comme il suit :

**Contre des actes communaux Art. 10**

A la qualité pour agir contre une règle de droit communal ou intercommunal, toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé.

Ont également qualité pour former une requête :

- a. la municipalité ;
- b. un dixième des membres du conseil communal, un cinquième des membres du conseil général, ou un groupe politique ;
- c. le conseil exécutif d'une association de communes, d'une fédération de communes ou d'une agglomération ;
- d. un dixième des membres du conseil intercommunal, ou un groupe politique ;
- e. le Canton de Vaud, par le Conseil d'Etat.

Seules la municipalité ou une fraction de l'autorité législative, telle que définie aux lettres b et d ci-dessus peuvent recourir contre le refus d'approbation cantonal d'un règlement communal. Seul le Conseil d'Etat peut recourir contre le refus d'une autorité communale de soumettre à approbation les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit pour lesquels l'approbation cantonale est requise.

**Art. 2.** – 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.

**Contre des actes communaux**

**Art. 10**

A la qualité pour agir contre une règle de droit communal, toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé.

Ont également qualité pour former une requête :

- a. la municipalité;
- b. un dixième des membres du conseil communal, un cinquième des membres du conseil général, ou un groupe politique.

Seules la municipalité ou une fraction de l'autorité législative, telle que définie sous lettre b ci-dessus peuvent recourir contre le refus d'approbation cantonal d'un règlement communal.



**Mendicité**

**Art. 23**

Celui qui envoie mendier des personnes de moins de 18 ans est puni au maximum de 90 jours-amende.

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi du 19 mai 2009 sur les contraventions**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

**Article premier.** – La loi du 19 mai 2009 sur les contraventions est modifiée comme il suit :

**Définition Art. 2**

(al. 1 : sans changement)

(*al. 2 : nouveau*) Le seul fait d'accomplir un acte prohibé ou d'enfreindre les dispositions impératives d'une loi ou d'un règlement est punissable.

**Définition**

**Art. 2**

Constitue une contravention au sens de la présente loi toute infraction passible de l'amende.

## PROJET DE LOI

### modifiant la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux

#### LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

**Article premier.** – La Loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux est modifiée comme il suit :

#### **Demande d'approbation des arrêtés communaux d'imposition** **Art. 33**

Les arrêtés communaux d'imposition doivent être soumis à l'approbation du département en charge des relations avec les communes (ci-après : le département), en quatre exemplaires, avant le 30 octobre. D'office ou sur requête, le service en charge des relations avec les communes peut prolonger ce délai sur demande motivée de la commune.

Avant de soumettre au conseil communal ou général un nouvel arrêté d'imposition, les municipalités peuvent demander au département un avis préalable sur la légalité de leur projet.

Cet avis ne lie pas le département.

#### **Prononcé du département** **Art. 34**

L'approbation d'un arrêté communal d'imposition par le département n'est pas susceptible de recours.

Si le département refuse son approbation, il fixe un délai à la commune pour présenter éventuellement un projet modifié ou pour décider de mettre le nouvel arrêté en vigueur sans les dispositions dont l'approbation a été refusée.

*(al. 3 : nouveau)* Pour le surplus, les articles 94 de la loi du 28 février 1956 sur les communes, ainsi que les articles 3 et 10 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle sont applicables.

#### **Demande d'approbation des arrêtés communaux d'imposition** **Art. 33**

Les arrêtés communaux d'imposition doivent être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, en trois exemplaires, avant le 30 septembre ; le Département de l'intérieur peut exceptionnellement prolonger ce délai sur demande motivée de la commune.

Avant de soumettre au conseil communal ou général un nouvel arrêté d'imposition, les municipalités peuvent demander au Département de l'intérieur un avis préalable sur la légalité de leur projet.

Cet avis ne lie pas le Conseil d'Etat.

#### **Prononcé du Conseil d'Etat** **Art. 34**

L'approbation d'un arrêté communal d'imposition par le Conseil d'Etat est définitive.

Si le Conseil d'Etat refuse son approbation, il fixe un délai à la commune pour présenter éventuellement un projet modifié ou pour décider de mettre le nouvel arrêté en vigueur sans les dispositions dont l'approbation a été refusée.

**Prorogation  
de l'ancien  
arrêté**

**Art. 35**

Lorsque la demande d'approbation a été présentée après le 30 septembre ou après le délai fixé par le Département de l'intérieur en application de l'article 33 alinéa 1 ou encore lorsque le délai prévu à l'article 34 alinéa 2 n'a pas été utilisé, l'ancien arrêté d'imposition est prorogé de plein droit pour une année.

**Recours au  
Tribunal  
cantonal**

**Art. 47a**

Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie au recours contre les décisions de la commission communale de recours. Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative est applicable.

**Prorogation  
de l'ancien  
arrêté**

**Art. 35**

Lorsque la demande d'approbation a été présentée après le 30 octobre ou après le délai fixé par le service en application de l'article 33 alinéa 1 ou encore lorsque le délai prévu à l'article 34 alinéa 2 n'a pas été utilisé, l'ancien arrêté d'imposition est prorogé de plein droit pour une année.

*(al. 2 : nouveau)* Le dépôt d'une demande de référendum ou de requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal contre un arrêté communal d'imposition suspend son entrée en vigueur jusqu'à la décision du corps électoral ou de l'autorité judiciaire précitée. Lorsque ces procédures aboutissent au rejet ou à l'invalidation de cet arrêté, l'ancien arrêté est prorogé de plein droit pour une année.

**Actes soumis**

**Art. 47a**

Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie au recours contre les décisions de la commission communale de recours. La municipalité a la qualité pour recourir contre les décisions de la commission communale de recours. Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative est applicable.

