

Aspects juridiques de l'institution communale en droit vaudois – le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité en droit vaudois*

David EQUEY

*Maîtrise en droit, DEA droit, HEC, IPSC nouvelles technologies, Lausanne-Genève,
titulaire du brevet d'avocat, doctorant ***

1. Introduction	122
2. Le fondement	122
2.1. La base légale	122
2.2. Les origines	123
2.2.1. La loi du 27 mai 1816	123
2.2.2. La loi du 18 mai 1876	124
2.2.3. La loi du 28 février 1956	125
2.2.4. La nouvelle du 3 mai 2005	126
3. Les différentes formes légales	127
3.1. Généralités	127
3.2. Définitions	128
3.2.1. Le postulat	129
3.2.2. La motion	129
3.2.3. Le projet de règlement ou de décision du conseil	130
3.2.4. L'interpellation	131
3.2.5. La question ou le simple vœu	131
3.2.6. La pétition	132
3.2.7. Autres droits	132
3.2.8. Le droit de proposition de la municipalité	133

* La présente contribution prend en compte l'état des textes légaux et de la jurisprudence au 31 août 2010.

** L'auteur travaille comme chef du secteur juridique du Service des communes et des relations institutionnelles au Département de l'intérieur du Canton de Vaud, mais ne s'exprime ici qu'en son nom personnel et ne saurait engager les autorités précitées par ses propos. L'auteur tient à remercier pour leur lecture attentive ou leurs suggestions M. Roland Berdoz, Préfet du district Riviera-Pays-d'Enhaut, M. Jean-Pierre Deriaz, Préfet du district de Nyon, M. Georges Zünd, Préfet du district de Morges, ainsi que tous les autres membres du Corps préfectoral. L'auteur tient enfin à exprimer sa gratitude à l'égard de M^e Eric Golaz, chef du service précité, et au comité de rédaction de la RDAF, en particulier à M^{me} Liliane Subilia-Rouge et au Prof. Pierre Moor, pour avoir rendu possible la publication de cette contribution.

4.	La procédure relative au traitement des divers instruments du droit d'initiative des membres du conseil et de la municipalité	133
4.1.	Généralités	133
4.2.	Les limites du droit d'initiative	133
4.2.1.	Le principe de la hiérarchie des normes (conformité au droit supérieur)	135
4.2.2.	Le principe de l'unité de rang	136
4.2.3.	Le principe de l'unité de forme	137
4.2.4.	Le principe de l'unité de la matière	137
4.2.5.	Le principe de la séparation des pouvoirs	138
4.2.6.	Le critère de la faisabilité	139
4.2.7.	Autres restrictions	140
4.3.	Les modalités de l'exercice du droit d'initiative et du traitement des propositions des membres du conseil	142
4.3.1.	Généralités	142
4.3.2.	La procédure de traitement de la motion, du projet de règlement ou de décision et du postulat	142
4.3.3.	La procédure de traitement de l'interpellation	171
4.3.4.	La procédure de traitement de la question ou du simple vœu	178
4.3.5.	La procédure de traitement de la pétition	179
4.4.	La procédure de traitement du droit d'initiative de la municipalité	184
5.	La protection juridique	185
5.1.	Le référendum	185
5.2.	La requête à la Cour constitutionnelle	186
5.3.	Le signalement aux autorités cantonales inférieures de surveillance	187
5.4.	Le recours et la dénonciation au Conseil d'Etat	188
5.4.1.	Le recours au Conseil d'Etat	188
5.4.2.	La dénonciation au Conseil d'Etat	193
5.4.3.	Voies de droit contre les décisions du Conseil d'Etat	202
5.5.	Bons offices	204
6.	Examen de quelques cas pratiques	204
6.1.	Exemple 1	204
6.1.1.	Objet de la proposition	204
6.1.2.	Analyse	205
6.2.	Exemple 2	205
6.2.1.	Objet de la proposition	205
6.2.2.	Analyse	206

6.3. Exemple 3	207
6.3.1. Objet de la proposition	207
6.3.2. Analyse	207
6.4. Exemple 4	208
6.4.1. Objet de la proposition	208
6.4.2. Analyse	208
6.5. Exemple 5	209
6.5.1. Objet de la proposition	209
6.5.2. Analyse	209
6.6. Exemple 6	210
6.6.1. Objet de la proposition	210
6.6.2. Analyse	210
6.7. Exemple 7	210
6.7.1. Objet de la proposition	210
6.7.2. Analyse	211
6.8. Exemple 8	212
6.8.1. Objet de la proposition	212
6.8.2. Analyse	212
6.9. Exemple 9	213
6.9.1. Objet de la proposition	213
6.9.2. Analyse	214
6.10.Exemple 10	214
6.10.1. Objet de la proposition	214
6.10.2. Analyse	214
7. Conclusion	215

1. Introduction

Parmi les questions que soulève la législation vaudoise en matière communale, l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil et de la municipalité revient assez régulièrement sur le bureau du juriste. Certes, ce n'est pas l'absence de réglementation ou l'imprécision des dispositions topiques qui suscite des problèmes, mais plutôt les modalités de l'exercice de l'un des plus anciens droits dont bénéficient les élus dans les communes et le traitement des propositions et des interventions des membres des autorités communales, en particulier celles émanant de l'organe délibérant. A notre connaissance, en l'état, il n'existe aucune publication traitant spécifiquement de cette problématique¹. Il n'y a d'ailleurs pas davantage de jurisprudence rendue en la matière. Cela a pour conséquence que, dans de nombreux cas, le droit d'initiative est exercé de manière incorrecte, en particulier par l'utilisation de moyens inadéquats et le dépôt de propositions contraires au droit. Cela ne manque pas d'engendrer des divergences entre autorités communales et de compliquer la tâche des élus communaux.

Fort de ce constat, il apparaît nécessaire de tracer les limites et de définir les modalités de l'exercice de ce droit. La présente contribution ne prétend à aucune exhaustivité. Elle vise simplement à donner aux personnes intéressées quelques pistes de réflexion susceptibles de les aider dans l'exercice de leur mandat politique de membres d'une autorité communale. Dans un premier temps, nous examinerons les fondements de la réglementation cantonale (ch. 1), puis nous aborderons les différentes formes légales et réglementaires du droit d'initiative (ch. 2), ainsi que les procédures de traitement y relatives (ch. 3). Ensuite, nous traiterons de la problématique des voies de droit applicables (ch. 4) et, enfin, étudierons quelques cas issus de la pratique (ch. 5).

2. Le fondement

2.1. La base légale

Le droit d'initiative des membres du conseil et de la municipalité figure *expressis verbis* dans la constitution du 14 avril 2003², mais sous la forme de la motion uniquement (art. 146 al. 3 Cst-VD). Pour le surplus, il est ancré aux articles 30 à 35 de la loi du 28 février 1956 sur les communes³. Ces dispositions ne constituent pas une nouveauté introduite dans le cadre de la mise en œuvre de la constitution de 2003, ni même par le législateur de 1955. En effet, elles reprennent et précisent une réglementation adoptée en 1876⁴.

¹ La contribution du Professeur Henri ZWAHLEN, «Des pouvoirs respectifs de la Municipalité et du Conseil général ou communal en droit vaudois», parue in RDAF 1958 169-181, ne consacre que quelques lignes à cette problématique et se limite à exposer les nouveautés apportées par la réforme de 1956.

² Constitution du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01); ci-après: Cst-VD ou constitution.

³ Loi sur les communes du 28 février 1956 (LC; RSV 175.11), ci-après: LC ou loi sur les communes.

⁴ Projet de loi sur les attributions et la compétence des autorités communales, in BGC printemps 1876, pp. 15-51.

2.2. Les origines

2.2.1. La loi du 27 mai 1816

Le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal existe pratiquement depuis l'entrée en souveraineté du Canton de Vaud. Il a été en effet formalisé pour la première fois à l'article 4 de la loi du 27 mai 1816 sur les fonctions et les compétences des Conseils communaux et des Municipalités⁵ qui prévoyait en substance que les conseils généraux ou communaux pouvaient «*exprimer leurs vœux sur les réglemens (sic!) à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration sur lesquelles ils ont à délibérer. Ces vœux n'ont toutefois aucune suite nécessaire, à moins qu'ils ne soient répétés deux fois de suite à une année de distance, et à la majorité des deux tiers des voix, auquel cas la municipalité est tenue de s'en occuper, et de communiquer sa délibération au conseil qui a exprimé le vœu, et qui peut en délibérer à son tour (...)*». Le droit d'initiative prévu par cette disposition revêtait une portée impérative dès le moment où le conseil général ou communal avait exprimé deux fois le même vœu dans le délai d'une année et à la majorité qualifiée de deux tiers des voix. Il n'était cependant pas nécessaire que les deux vœux fussent rigoureusement identiques, mais le second devait être essentiellement le même que le premier⁶. L'obligation de la municipalité de donner la «*suite nécessaire*» consistait à délibérer sur le vœu. Lorsqu'elle adhérait à cette proposition, elle devait présenter un «*projet*» au conseil. Dans le cas contraire, elle se limitait à lui communiquer un «*exposé de son opinion et de ses motifs*»⁷. Projet ou exposé des motifs de refus devaient faire l'objet d'une délibération du conseil. Dans le premier cas, le conseil pouvait adopter, rejeter ou modifier le projet de la municipalité sans toutefois en changer la nature⁸ et, dans le second, prendre une résolution. Si cette dernière était contraire à «*l'exposé des motifs et de l'opinion*» de la municipalité, cette dernière, en application de l'article 35 de la loi du 27 mai 1816, pouvait s'adresser au Conseil d'Etat qui prononçait «*administrativement et définitivement sur l'affaire*», c'est-à-dire en confirmant, abrogeant ou modifiant la délibération du conseil ou de la municipalité⁹. La loi de 1816 ne dotait pas l'organe délibérant communal d'autres moyens de formuler des propositions auprès de la municipalité.

⁵ Loi du 27 mai 1816 sur les fonctions et les compétences des Conseils communaux et des Municipalités; recueil 1816, p. 175. Voir également CLAVEL, Essai sur les communes et sur le gouvernement municipal dans le canton de Vaud, Lausanne, 1828, pp. 232-233.

⁶ CLAVEL, op. cit., p. 233.

⁷ CLAVEL, op. cit., p. 233.

⁸ CLAVEL, op. cit., pp. 231 et 233.

⁹ CLAVEL, op. cit., p. 233.

2.2.2. La loi du 18 mai 1876

Le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité a été étendu et précisé dans la réforme législative de 1876, à savoir aux articles 2 à 7 de la loi du 18 mai 1876 sur les attributions et la compétence des autorités communales¹⁰. Selon le Conseil d'Etat alors en fonction, cette nouveauté était justifiée par la recherche de moyens visant à augmenter l'importance des attributions des autorités communales, tout en restant dans les limites tracées par la constitution cantonale. Le pouvoir exécutif cantonal estimait à cet égard qu'il était «*dans l'intérêt du pays d'éveiller l'esprit public dans les communes et d'intéresser le plus grand nombre possible aux affaires de tous*» et de «*donner à tout citoyen la possibilité de proposer une réforme, de faire connaître une idée, et un moyen légal d'obliger les corps constitués à l'examiner et à ne pas se borner à passer à l'ordre du jour sans discussion*»¹¹. Il était en effet apparu que le système précédemment en vigueur, c'est-à-dire prévu par loi du 27 mai 1816 dans sa teneur modifiée par la nouvelle du 26 janvier 1832¹², était trop restrictif, car il n'octroyait le droit d'initiative qu'à la seule municipalité¹³, sous réserve de la possibilité pour les membres du conseil général ou communal de former des vœux selon les modalités et aux conditions prévues par l'article 4 de la loi de 1816¹⁴. Les conseillers ne possédaient ainsi pas «*les moyens légaux de présenter les propositions qu'ils croyaient utiles et de provoquer des décisions sur les questions qu'ils soulevaient*»¹⁵. Il était cependant d'usage, voire de coutume, dans de nombreuses communes de formuler de telles propositions auprès de la municipalité. Cette pratique s'était établie sans opposition et s'inspirait de celle existant au sein du Grand Conseil. Elle avait cependant fait l'objet de critiques, car elle ne reposait sur aucune base légale¹⁶. En raison de cette lacune, la municipalité n'avait aucune obligation de donner suite aux demandes formulées par les membres du conseil général ou communal¹⁷, sauf lorsque les conditions de l'article 4 de la loi du 27 mai 1816 étaient réalisées. Ainsi, une proposition, aussi utile

¹⁰ Projet de loi sur les attributions et la compétence des autorités communales, op. cit., pp. 15-51, spéc. p. 26.

¹¹ Projet de loi sur les attributions et la compétence des autorités communales, op. cit., p. 26.

¹² Recueil 1832, p. 239.

¹³ Projet de loi sur les attributions et la compétence des autorités communales, op. cit., p. 26.

¹⁴ Voir supra ch. 1.2.1.

¹⁵ Rapport au Grand Conseil de la commission parlementaire *ad hoc* du 15 mai 1876 sur un projet de loi sur les attributions des autorités communales, in BGC printemps 1876, Annexe II, pp. IV-VI, spéc. p. IV.

¹⁶ Rapport au Grand Conseil de la commission parlementaire *ad hoc* du 15 mai 1876 sur un projet de loi sur les attributions des autorités communales, op. cit., Annexe II, pp. IV-VI, spéc. p. IV: «*Les municipalités ne se prévalaient pas des droits que leur accordait la loi et que les usages parlementaires des conseils communaux ou généraux s'étaient, contrairement au texte de la loi (ndr: de la loi du 27 mai 1816), plus ou moins calqués sur les règles admises dans le Grand Conseil*».

¹⁷ Projet de loi sur les attributions et la compétence des autorités communales, op. cit., p. 26.

fût-elle pour la commune, pouvait être écartée d'emblée par l'autorité communale exécutive sans plus ample ou autre discussion. Les pratiques n'étant d'ailleurs pas identiques dans toutes les communes, les différentes manières de procéder généraient des disparités et une insécurité juridique¹⁸. Enfin, la loi du 27 mai 1816 ne prévoyait aucune règle concernant les modalités de l'exercice et du traitement des vœux. Ce sont certainement ces motifs qui ont incité le législateur à conférer expressément aux membres de l'autorité délibérante de la commune un véritable droit d'initiative individuel. Ainsi, l'article 3 de la loi de 1876 prévoyait que chaque membre de la municipalité et du conseil général ou communal pouvait exercer son droit d'initiative en proposant d'inviter la municipalité à présenter un rapport et des propositions sur un objet déterminé (ch. 1) ou en présentant lui-même un projet de délibéré du conseil (ch. 2). Le processus était réglé aux articles 4 à 7 de la loi. La proposition devait faire l'objet d'un dépôt en la forme écrite «*sur le bureau de l'assemblée*» (art. 4 al. 1). Elle était ensuite obligatoirement mise en discussion (art. 4 al. 2) et soumise à l'examen d'une commission, dont l'auteur de la proposition faisait partie de droit, qui devait rapporter lors de la séance suivante du conseil sur la prise en considération ou le rejet de la «*proposition*» (art. 5). Dans l'hypothèse où le conseil entrait en matière, elle était alors renvoyée à la municipalité pour préavis et délibération devant l'organe délibérant dans un délai de trois mois (art. 6). Quant aux propositions émanant des membres de la municipalité, elles devaient être renvoyées à l'examen d'une commission dans laquelle l'organe exécutif pouvait se faire représenter avec voix consultative (art. 7).

2.2.3. La loi du 28 février 1956

La loi du 28 février 1956 sur les communes n'a pas fondamentalement modifié le système instauré en 1876. Elle a néanmoins défini de manière précise les formes du droit d'initiative et supprimé le droit d'initiative individuel des membres de la municipalité, qui était alors tombé en désuétude¹⁹. Les membres du conseil général pouvaient désormais s'exercer sous la forme de motions, de projets (art. 31 à 33) ou d'interpellations (art. 34)²⁰, étant précisé qu'à la définition de motion de la loi de 1956 correspond celle du postulat introduite par la novelle du 3 mai 2005, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005²¹. Les conseillers conservaient le droit (coutumier) de poser des questions, prérogative apparentée à l'interpellation qui différait cependant de celle-ci par le

¹⁸ La Commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi de 1876 relevait d'ailleurs à cet égard que «(...) la situation n'était pas régulière, il pouvait naître des conflits et il est temps de mettre la loi en harmonie avec les idées qui prévalent actuellement et avec les faits tels qu'ils se passent déjà» (rapport au Grand Conseil de la commission parlementaire *ad hoc* sur un projet de loi sur les attributions des autorités communales, op. cit., Annexe II, pp. IV-VI, spéc. p. IV).

¹⁹ EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, in BGC août-septembre 1955, p. 822.

²⁰ ZWAHLEN, op. cit., p. 175.

²¹ EMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes in BGC avril-mai 2005, p. 9071 et suivantes.

fait que la question devait être posée de manière orale et qu'elle ne donnait ensuite pas lieu à une résolution du conseil.

2.2.4. La nouvelle du 3 mai 2005

La modification du 3 mai 2005 de la loi sur les communes n'a pas apporté de grands bouleversements. En effet, elle s'est limitée à introduire le postulat qui correspond, comme cela été expliqué précédemment à la définition de la motion de la loi, dans sa teneur du 28 février 1956. Elle a ajouté l'instrument de la nouvelle forme de motion par l'introduction d'une nouvelle lettre b à l'article 31 LC indiquant que ce type de proposition a pour effet «*de charger la municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision du conseil*». Ce changement a été rendu nécessaire par l'introduction à l'article 146 al. 3 Cst-VD de l'instrument de la motion impérative qui permet au conseil général ou communal d'obliger la municipalité à lui présenter une étude ou un projet²². Ce faisant, le législateur de 2005 a laissé subsister une lacune en omettant d'indiquer expressément que la motion doit porter sur un «*objet déterminé ou un projet de compétence du conseil*». Cela découlait pourtant implicitement du système prévu par les lois de 1876 et de 1956, selon lequel ce droit d'initiative n'existait évidemment que dans les limites des attributions du conseil général ou communal²³. Il en résulte encore actuellement une certaine confusion avec le postulat chez de nombreux praticiens, confusion également provoquée par la nouvelle définition de cet instrument introduite dans le cadre de la nouvelle précitée qui, comme expliqué plus haut, reprend la notion de motion élaborée par le législateur de 1956.

Il convient encore de relever que l'indication expresse de l'obligation à la municipalité de répondre aux propositions des membres du conseil dans un délai fixé par lui, prévue par la loi du 18 mai 1876 et figurant sous une forme potestative dans la loi du 28 février 1956, a été introduite par l'assemblée constituante à l'article 146 al. 3 Cst-VD. Cette règle n'a pas de portée impérative, dans la mesure où elle octroie au conseil la possibilité de fixer à la municipalité un délai («*[le conseil] peut fixer un délai*»). Elle reprend en substance la disposition prévue par l'article 33 in fine de la loi de 1956. L'assemblée constituante n'a cependant pas voulu introduire de sanction juridique en cas de non-respect du délai, en particulier par la possibilité pour le conseil de statuer²⁴, laissant le choix au législateur «*de le faire éventuellement*»²⁵, ce qu'il n'a d'ailleurs pas réalisé en l'état. Le délai prévu par l'article 146 al. 3 Cst-VD constitue dès lors une simple prescription d'ordre dont la violation n'entraîne aucune conséquence juridique. Néanmoins, la sanction d'un tel manquement est de nature politique, ce que confirme d'ailleurs l'exposé des motifs relatif au

²² EMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, op. cit., p. 9086.

²³ ZWAHLEN, op. cit., p. 175.

²⁴ HALDY, L'organisation territoriale et les communes in La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne, 2004, p. 300.

²⁵ Commentaire du projet de nouvelle constitution ratifié par l'Assemblée constituante le 17 mai 2002, rem ad art. 146 al. 3, p. 63.

projet de modification de la loi sur les communes²⁶, et a donc un effet très relatif en pratique.

Enfin, il sied de préciser que l'article 33 al. 4 LC, modifié le 3 mai 2005, contient désormais expressément une obligation incombant à la municipalité de répondre aux propositions qui lui ont été transmises. En effet, du point de vue de l'interprétation littérale de la loi, les termes «(...) *la proposition est impérative pour la municipalité*» et «*La municipalité doit présenter (...)*» sont sans équivoque. Cette obligation est d'ailleurs confirmée par l'interprétation historique, en particulier par la teneur de l'exposé des motifs du Conseil d'Etat²⁷.

3. Les différentes formes légales

3.1. Généralités

Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2005 de la nouvelle du 3 mai 2005, les membres du conseil bénéficient de plusieurs instruments qui font l'objet de dispositions plus ou moins détaillées aux articles 30 à 35 de la loi sur les communes ou qui ressortissent à la réglementation communale d'intérieur, en particulier aux règlements d'organisation du conseil. Si le droit d'initiative de la municipalité ne peut s'exercer qu'en la forme de la proposition (art. 35 LC) qui, dans la pratique intervient systématiquement sous la dénomination de «*préavis*», celui des membres du conseil général ou communal se décompose dans les variantes suivantes:

- postulat;
- motion;
- projet de règlement ou de décision du conseil;
- interpellation;
- question ou simple vœu;
- pétition;
- autres droits.

Il est utile de relever que, parmi les cantons romands, seuls les cantons de Vaud et du Valais ont consacré des dispositions spécifiques au droit d'initiative des membres des autorités communales dans leur législation sur les communes²⁸.

²⁶ EMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, in BGC avril-mai 2005, p. 9082. L'exposé des motifs du projet de modification de la loi sur les communes indique d'ailleurs ce qui suit: «*Quant à l'éventuel délai de réponse fixé par le conseil, c'est un délai d'ordre, la municipalité ne pouvant subir qu'une sanction politique et non juridique*».

²⁷ EMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, op. cit., p. 9082.

²⁸ Voir l'article 32 de la loi valaisanne du 5 février 2004 sur les communes (LCo; RSVS 175.1) qui prévoit la possibilité pour les membres du conseil général (autorité délibérante) de déposer des motions (al. 1) ou d'interpeller le conseil municipal (autorité exécutive; al. 2).

3.2. Définitions

En l'absence de définitions légales claires dans la loi sur les communes, ces différentes formes ne sont pas toujours bien comprises par les personnes qui souhaitent y recourir et, parfois, également par les autorités chargées de les examiner. C'est pourquoi, nous allons tenter de définir ces notions aux chapitres suivants. Pour y parvenir, nous nous fonderons sur les dispositions de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil²⁹. Bien que ne s'appliquant pas aux organes délibérants des communes, nous considérons qu'il se justifie d'y recourir à titre de droit supplétif applicable aux autorités communales, les dispositions topiques de la loi sur les communes étant manifestement insuffisantes. Cette application par analogie se fonde sur les éléments suivants. Tout d'abord, depuis des temps presque immémoriaux, les membres des autorités communales délibérantes ont appliqué les dispositions légales relatives au Grand Conseil lorsque la législation en matière d'organisation des communes était lacunaire³⁰. Ensuite, depuis de nombreuses années, plusieurs révisions de la loi sur les communes ont été calquées sur les dispositions normatives d'organisation du Grand Conseil. Cela a été le cas en particulier pour le droit d'initiative des membres du conseil lors de la refonte totale du droit de l'organisation des autorités communales en 1955³¹ et de la révision de la loi sur les communes intervenue en 2005. Dans ce dernier, cas le législateur a recherché à atteindre le parallélisme entre les «*outils dont bénéficie un conseil général ou communal et ceux dont bénéficie le Grand Conseil*»³². Il n'a en revanche pas institué de définition formelle concernant les différentes formes de ces «*outils*». La loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil, alors applicable, n'en contenait d'ailleurs pas davantage. Ce n'est que lors de la révision totale de cette loi, intervenue en 2007, que les différentes formes du droit d'initiative des députés ont été expressément définies. Malheureusement, le mouvement n'a pas été suivi dans le cadre de la réglementation cantonale applicable aux autorités communales, seule la réglementation-type pour les conseils généraux ou communaux ayant été modifiée à charge pour les communes, si elles le souhaitent, de reprendre les dispositions modèles dans leur règlement d'organisation³³. Nous reprendrons donc ci-après, pour l'essentiel, les concepts développés dans la nouvelle la loi sur le Grand Conseil.

²⁹ LGC; RSV 171.01; ci-après: LGC ou loi sur le Grand Conseil.

³⁰ Voir par exemple CLAVEL, op. cit., p. 120.

³¹ EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, in BGC août-septembre 1955, p. 823.

³² EMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, in BGC avril-mai 2005, p. 9086.

³³ Les règlements-type pour le conseil général ou pour le conseil communal, disponibles sur le lien Internet suivant: <http://www.vd.ch/fr/themes/territoire/communes/affaires-communales/reglements-communaux/>, contiennent en annexe les définitions des divers modes du droit d'initiative. Certains règlements communaux ont intégré directement ces définitions dans des dispositions *ad hoc*. Tel est le cas par exemple des articles 72 et 76 du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006.

3.2.1. Le postulat

Le postulat peut se définir comme une invitation, avec effet contraignant une fois intervenue la prise en considération (art. 34 al. 3 LC), à la municipalité d'étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition dans un domaine particulier et de dresser un rapport (art. 31 let. LC). Cette définition s'inspire de celle de l'article 118 LGC selon laquelle le postulat «charge le Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de légiférer dans un domaine particulier, et de dresser un rapport». Au plan communal, le postulat peut porter tant sur une compétence de la municipalité que sur une attribution du conseil, la loi ne limitant pas l'exercice de ce droit au cadre des attributions d'une seule autorité communale contrairement à ce qui prévaut pour la motion ou le projet de règlement³⁴. Le postulat a un effet contraignant relatif dans la mesure où, une fois renvoyé à la municipalité, cette dernière doit analyser la situation et établir un rapport dans le cadre de l'objet dont l'étude est demandée.

3.2.2. La motion

La motion peut se définir comme une proposition chargeant avec effet contraignant, une fois intervenue la prise en considération (art. 34 al. 3 LC), la municipalité de prendre ou de présenter une étude sur un objet déterminé ou un projet de décision du conseil³⁵. Selon l'article 120 LGC, la motion est une «proposition soumise au Grand Conseil chargeant le Conseil d'Etat de présenter un projet de loi ou de décret. Elle est motivée et expose le sens de la législation souhaitée». Comme indiqué plus haut³⁶, même si l'article 31 let. b LC³⁷ ne le mentionne pas expressément, il résulte de l'interprétation historique de cette disposition et de l'application par analogie de l'article 120 LGC précité, que la motion ne peut porter que sur une compétence du conseil. Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par la rare doctrine existante en la matière³⁸. Cette précision figure expressément dans le règlement du conseil de certaines

³⁴ *Contra*: ZWAHLEN, p. 175 mais qui posait cette restriction pour la motion dans sa forme initiale prévue par la loi du 28 février 1956, avant sa modification du 3 mai 2005, qui était définie comme suit: «(...) une motion, c'est-à-dire en invitant la municipalité à présenter un rapport ou une proposition sur un objet déterminé». Elle correspond en substance au postulat introduit par la nouvelle du 3 mai 2005. Dans le cadre de la modification précitée, le législateur a prévu que le droit d'initiative exercé par la motion dans sa nouvelle teneur ne pouvait porter que sur un objet (de compétence) du conseil général ou communal (art. 31 let. b LC). En revanche, aucune restriction de ce type n'est prévue pour le postulat. En définitive, à l'aune du nouveau droit, l'opinion de ZWAHLEN n'entre plus en ligne de compte.

³⁵ Cette restriction ne figure pas *expressis verbis* dans la loi, mais bien dans l'exposé des motifs relatif à la nouvelle du 3 mai 2005 qui précise ce qui suit: «Il faut rappeler que le droit de motion ne peut s'exercer que sur des objets entrant dans les attributions du conseil communal ou général tels que définis à l'article 4 LC» (EMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, in BGC avril-mai 2005, p. 9082).

³⁶ Voir *supra* ch. 1.2.

³⁷ L'article 31 let. b LC a la teneur suivante: «Chaque membre du conseil général ou communal peut exercer son droit d'initiative en déposant une motion, c'est-à-dire en chargeant la municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé ou projet de décision du conseil général ou communal».

³⁸ ZWAHLEN, *op. cit.*, p. 175.

communes vaudoises³⁹. La motion doit être rédigée en termes généraux. Si elle contient un projet de dispositions normatives ou décisionnelles établi de manière précise et exhaustive, c'est-à-dire rédigé de toutes pièces, elle doit être considérée comme un projet de règlement ou de décision du conseil. Cette forme de proposition est traitée ci-après⁴⁰.

Encore actuellement, la notion de motion telle qu'introduite par la novelle du 3 mai 2005, est souvent confondue avec celle figurant dans la loi adoptée le 28 février 1956. Or, cette dernière correspond au postulat⁴¹, également institué par la novelle précitée, alors que la première reçoit une nouvelle définition⁴².

La motion a un effet contraignant dans la mesure où elle a pour conséquence d'obliger la municipalité à présenter l'étude ou le projet de décision demandé. La municipalité peut accompagner le projet de décision demandé d'un contre-projet⁴³.

3.2.3. Le projet de règlement ou de décision du conseil

Le projet de règlement ou de décision du conseil consiste en une proposition rédigée de toutes pièces entraînant, avec effet contraignant une fois intervenue la prise en considération (art. 34 al. 3 LC), pour la municipalité l'obligation de présenter un préavis. Il constitue le pendant communal du droit d'initiative octroyé aux députés du Grand Conseil et prévu par l'article 127 LGC, lequel «*consiste à proposer un projet de loi, de décret ou de révision constitutionnelle partielle (...)*», à la différence près qu'il ne peut porter que sur des textes de compétence normative communale, à savoir des règlements. Même si la loi sur les communes ne le précise pas, il résulte de l'article 34 al. 3 LC qu'il est également possible de ne soumettre qu'une partie de règlement, par exemple de ne proposer que la modification ou l'introduction d'une ou de plusieurs dispositions dans un règlement existant. La proposition de décision ou de règlement ne peut porter que sur un objet de compétence du conseil. Certains règlements communaux précisent au surplus ces éléments⁴⁴. Enfin, comme la motion, le projet de règlement ou de partie de règlement a une portée contraignante. La municipalité doit y donner suite, en principe par un préavis⁴⁵. Elle peut assortir la proposition d'un contre-projet.

³⁹ Voir par exemple l'article 72 let. b du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006.

⁴⁰ Voir à cet égard le ch. 2.2.3 *infra*.

⁴¹ La motion de la loi du 28 février 1956 consistait en une invitation à «*(...) la municipalité à présenter un rapport ou une proposition sur un objet déterminé*». La définition légale du postulat introduite par la novelle du 3 mai 2005 est la suivante: «*(...) 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*».

⁴² Voir *supra* ch. 1.2.

⁴³ Voir la définition des règlements-type pour le conseil général ou pour le conseil communal.

⁴⁴ Il en va ainsi par exemple de l'article 72 let. c du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006 qui contient l'énoncé suivant: «*Le projet de règlement ou de décision du Conseil est un texte complètement rédigé par l'auteur de la proposition. Le projet de règlement ou de décision ne peut porter que sur une compétence du Conseil communal (...)*».

⁴⁵ Voir cependant *infra* ch. 3.3.2.6.1.4.

3.2.4. L'interpellation

L'interpellation peut se définir comme une demande formée à l'attention de la municipalité d'une explication sur un fait de son administration, qui doit être appuyée par cinq membres au moins du conseil général ou communal, qui, sans passer par la procédure de prise en considération, entraîne l'obligation pour la municipalité, de répondre immédiatement ou, au plus tard, lors de la prochaine séance du conseil et, enfin, qui n'aboutit pas à un préavis ou un rapport de cette dernière, mais par l'adoption par le conseil d'une résolution (art. 34 LC). Elle ne comprend ni le pouvoir d'annuler ou de modifier les décisions municipales ni celui d'adresser des instructions impératives ou des injonctions à la municipalité⁴⁶. Au niveau cantonal, elle consiste «*en une demande d'explications adressée au Conseil d'Etat sur un fait du Gouvernement ou de son administration*» (art. 115 LGC).

3.2.5. La question ou le simple vœu

La loi sur les communes ne contient aucune disposition concernant ce mode d'expression du droit d'initiative des membres du conseil. Mais, selon l'interprétation historique de cette loi, la question ou le simple vœu consiste en une demande qui n'est pas soumise à une forme spécifique ni à la procédure de prise en considération et qui se fonde sur des usages, voire des coutumes, remontant à des temps lointains dans de nombreuses communes, selon lesquels, les membres du conseil jouissaient du droit de formuler des propositions à la municipalité⁴⁷. Le vœu avait fait l'objet d'une réglementation spécifique à l'article 4 de la loi du 27 mai 1816. Cependant, actuellement il n'existe pas de règles cantonales régissant les modalités d'exercice et de fond de ce droit, les modifications et les réformes législatives ayant succédé à la loi précitée n'ont pas repris les dispositions applicables au vœu. Néanmoins, les règlements communaux peuvent prévoir des dispositions spécifiques⁴⁸. De telles normes figurent également dans les règlements types édictés par le Service des communes et des relations institutionnelles

⁴⁶ Voir par exemple l'article 76 al. 2 du règlement communal précité.

⁴⁷ CLAVEL, op. cit., pp. 832-833; projet de loi sur les attributions et la compétence des autorités communales, op. cit., p. 26; voir également le rapport du 15 mai 1876 de la commission du Grand Conseil chargée d'examiner un projet de la loi sur les attributions des autorités communales, op. cit., annexe II, p. V. Il en résulte que les questions peuvent être soumises en la forme écrite comme le prévoit par exemple l'article 91 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006.

⁴⁸ A titre d'exemple, il convient de mentionner l'article 64 al. 1 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006 qui prévoit ce qui suit: «*La question est une simple demande de renseignements. Le vœu exprime un avis ou un désir*». Voir également les articles 77 du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006, 75 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 100 du règlement du conseil communal de La-Tour-de-Peilz du 28 juin 2006, 69 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 91-92 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 64 du règlement du conseil communal de Prilly du 22 mai 2006, 95 du règlement du conseil communal de Vevey du 31 mai 2007 ou 66 du règlement du conseil communal d'Yverdon-les-Bains du 2 juin 2006.

(SeCRI)⁴⁹, unité organisationnelle de l'Administration cantonale vaudoise en charge des relations avec les communes. A défaut de réglementation communale *ad hoc*, l'exercice du droit d'initiative de la question ou du simple vœu repose sur une application par analogie à titre de droit communal supplétif de la législation d'organisation du Grand Conseil, en particulier des articles 112 à 114 et 136 LGC.

3.2.6. La pétition

Selon la définition du Tribunal fédéral, la pétition constitue un droit qui garantit à chacun la possibilité d'adresser en tout temps aux autorités des requêtes, des propositions, des critiques ou des réclamations dans les affaires de leur compétence⁵⁰. En droit vaudois, cette institution est ancree à l'article 31 Cst-VD et fait l'objet, en ce qui concerne les pétitions adressées au Grand Conseil, des articles 105 à 108 LGC. S'agissant de ce droit au plan communal, les modalités de son exercice et de son traitement ne sont pas expressément réglées dans la loi sur les communes, mais elles font l'objet de dispositions topiques dans les règlements d'organisation des conseils, lesquelles s'inspirent généralement de la réglementation-type mentionnée plus haut⁵¹. La plupart de ces règlements contient des dispositions normatives spécifiques concernant les pétitions⁵². Là encore, lorsque la réglementation de la commune concernée ne contient pas ou insuffisamment de précisions, le recours aux dispositions topiques de la loi sur le Grand Conseil peut s'avérer utile.

3.2.7. Autres droits

Certains règlements communaux prévoient expressément d'autres droits au bénéfice des membres du conseil général ou communal. De telles dispositions peuvent être prises par l'organe délibérant dans le cadre de sa compétence réglementaire générale, primaire⁵³ et résiduelle⁵⁴, pour autant qu'elles respectent le droit supérieur. Le plus souvent, il s'agit du droit de formuler des obser-

⁴⁹ Voir notamment les articles 60 à 61 du règlement type pour les conseils communaux et 56 à 57 du règlement type pour les conseils généraux disponibles en ligne sur le site Internet de l'Etat de Vaud sous le lien suivant: <http://www.vd.ch/fr/themes/territoire/communes/affaires-communales/reglements-communaux/>.

⁵⁰ ATF 119 Ia 53, spéc. 55, JT 1995 I 305.

⁵¹ Voir *supra* ch. 2.2.5 et la référence topique citée.

⁵² A titre d'exemples, il convient de mentionner les articles 78 à 82 du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006, 76 à 79 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 105 à 110 du règlement du conseil communal de La-Tour-de-Peilz du 28 juin 2006, 70 à 75 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 65 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006, 145 à 148 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 65 à 68 du règlement du conseil communal de Prilly du 22 mai 2006, 96 à 98 du règlement du conseil communal de Vevey ou 67 à 70 du règlement du conseil communal d'Yverdon-les-Bains du 2 juin 2006.

⁵³ ZWAHLEN, op. cit., p. 177.

⁵⁴ Voir à cet égard l'arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du 14 juillet 2008, PS.2007.0214 consid. 3, confirmé par l'ATF du 11 décembre 2008, 8C_635/2008; ATF 131 I 333, spéc. 343-344, consid. 4.4.2; ATF 101 Ia 502.

vations à l'égard de la municipalité ou du conseil⁵⁵. Les modalités d'exercice de ces droits sont très souples, de sorte que l'on peut les rattacher à celles relatives à la question ou au simple vœu. Elles ne feront dès lors pas l'objet d'un traitement spécifique dans le présent exposé.

3.2.8. Le droit de proposition de la municipalité

Il résulte de l'article 35 de la loi sur les communes que la municipalité peut présenter au conseil des propositions formulées par écrit. Ces propositions prennent la forme d'un préavis et ne peuvent concerner que des objets entrant dans le champ d'attributions de l'organe délibérant. En définitive, ce droit peut se définir comme la faculté pour l'organe exécutif d'une commune de soumettre par écrit à l'organe délibérant des projets de décisions de sa compétence.

4. La procédure relative au traitement des divers instruments du droit d'initiative des membres du conseil et de la municipalité

4.1. Généralités

La procédure de traitement des instruments du droit d'initiative n'est pas expressément détaillée dans la loi sur les communes, mais elle en découle implicitement. Elle est similaire en ce qui concerne le postulat, la motion ou le projet de règlement ou de décision. Elle varie quelque peu s'agissant du traitement de l'interpellation dans la mesure où, comme expliqué ci-dessus, elle ne fait pas l'objet d'une prise en considération⁵⁶. Il en va de même pour la question ou le simple vœu. Quant à la pétition, elle fait l'objet d'une procédure distincte prévue par le règlement d'intérieur du conseil, par la réglementation-type ou par l'application par analogie, à titre de droit communal supplétif, des articles 105 à 108 LGC. Pour le surplus, le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité est soumis à certaines limites dont il est question au chapitre suivant⁵⁷.

4.2. Les limites du droit d'initiative

En l'état de la législation actuelle applicable aux communes, aucune disposition n'est prévue en ce qui concerne l'examen de la validité des propositions émanant des membres du conseil ou de la municipalité. Il s'agit d'une lacune, car le droit d'initiative des membres des autorités communales n'est pas absolu et se heurte à certaines limites. Celles-ci découlent de la jurisprudence, laquelle, dans ses principes, a fait l'objet d'une codification dans la législation

⁵⁵ L'exemple le plus illustratif est constitué par l'article 93 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006 qui a la teneur suivante: «*Chaque conseiller a le droit d'adresser par écrit ses observations à toute commission chargée d'un rapport*».

⁵⁶ Voir *supra* ch. 2.2.4.

⁵⁷ Voir *infra* ch. 3.2.

cantonale sur le droit d'initiative des membres du corps électoral, à savoir dans la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques⁵⁸. Curieusement, une telle transcription n'a pas été opérée dans la loi sur les communes ni d'ailleurs dans la loi sur le Grand Conseil. Or, même s'il n'émane pas du corps électoral, le droit d'initiative des membres du législatif cantonal ou des organes délibérants communaux s'exerce selon des modalités qui s'y apparentent, à savoir l'annonce de l'initiative au sens de l'article 106d LEDP, à quoi correspond en droit de l'organisation des autorités communales l'article 32 al. 1 LC, l'examen préliminaire prévu par l'article 106e LEDP, auquel il convient de rattacher la discussion avant prise en considération prévue par l'article 33 al. 1 LC, ou la validation de l'initiative découlant de l'article 106m LEDP, dont le pendant est la prise en considération au sens de l'article 33 al. 2 LC. A cela s'ajoute que l'exercice du droit d'initiative ne saurait aboutir à la création de dispositions qui auraient pour finalité de transférer des compétences, hors du cadre légal, d'une autorité communale à une autre. Ainsi, dans deux arrêts récents, la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal a annulé des dispositions de règlements de conseils communaux instaurant respectivement des commissions d'enquête parlementaire⁵⁹ autorisant les commissions du conseil à auditionner des collaborateurs de l'administration communale hors la présence de la hiérarchie administrative ou politique⁶⁰ et à mandater des experts externes⁶¹.

Il résulte de ce qui précède que les propositions des membres du conseil général ou communal et de la municipalité doivent respecter certaines conditions, d'où la nécessité de les examiner préalablement. Cette modalité n'est pas prévue expressément par la loi sur les communes. Mais, dès lors que l'article 33 al. 1-2 LC prévoit les étapes de la discussion, puis de la prise en considération, c'est-à-dire l'entrée en matière, sur la proposition remise à la présidence en application de l'article 32 al. 1 LC, cela suppose que le conseil analyse dite proposition. Le système légal applicable aux propositions déposées devant le Grand Conseil prévoit d'ailleurs expressément une telle phase. L'examen avant la prise en considération doit ainsi servir à évaluer la recevabilité du point de vue légal et formel des propositions portées devant le conseil⁶². Dans ce cadre, il convient d'appliquer par analogie les critères dégagés par la jurisprudence et codifiés dans la législation sur l'exercice des droits

⁵⁸ Loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques; RSV 160.01; ci-après: LEDP ou loi sur l'exercice des droits politiques.

⁵⁹ Arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du 8 octobre 2008, CCST.2008.0003, consid. 2.

⁶⁰ Arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du 3 juillet 2009, CCST.2008.0015, consid. 2.

⁶¹ Arrêt précité, consid. 3.

⁶² A cet égard, contrairement à la loi sur les communes, l'article 110 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil prévoit expressément un contrôle de la recevabilité des interventions parlementaires sous l'angle légal et formel. Cet examen relève de la compétence du Bureau du Grand Conseil. Au plan communal, ce contrôle découle implicitement des articles 32 al. 1 et 33 al. 1 LC. Il relève tant des attributions du président que de la municipalité qui dispose expressément d'un droit d'être entendue avant les délibérations (art. 33 al. 1 LC).

politiques. Conformément à ces principes, la proposition doit respecter les conditions suivantes⁶³:

- conformité au droit supérieur (principe de la hiérarchie des normes);
- respect du principe de l'unité de rang;
- respect du principe de l'unité de forme;
- respect du principe de l'unité de la matière.

Il convient d'y ajouter le principe de la séparation des pouvoirs, compte tenu de la jurisprudence récente dont il a été fait état au paragraphe précédent, et le critère de la faisabilité, qui s'impose nonobstant l'absence de disposition topique prévue expressément par la loi⁶⁴.

4.2.1. Le principe de la hiérarchie des normes (conformité au droit supérieur)

La proposition doit également respecter l'ensemble des règles du droit cantonal et fédéral. Autrement dit, le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal est soumis au principe de la hiérarchie des normes. Ce principe postule que les dispositions adoptées par une collectivité de rang supérieur, l'emportent sur celles d'un règlement adopté par une collectivité de rang inférieur⁶⁵, une norme réglementaire ne pouvant modifier une disposition légale, un règlement devant de toute manière être conforme à la loi, acte de rang supérieur⁶⁶ et un acte inférieur doit être formellement et matériellement conformes aux actes supérieurs. Il est formellement conforme à l'acte supérieur lorsqu'il a été adopté, modifié ou abrogé selon les règles de procédure définies dans l'acte supérieur. Il est matériellement conforme à l'acte supérieur lorsque son contenu est en harmonie avec le contenu de celui-ci⁶⁷. Ce principe n'exclut cependant toute réglementation de rang inférieur que dans les matières que le législateur a réglées de façon exhaustive, les cantons, mais également les communes, restant au surplus compétents pour édicter, quand tel n'est pas le cas, des dispositions de droit public dont les buts et les moyens envisagés convergent avec ceux prévus par le droit supérieur⁶⁸. A notre sens, le droit supérieur doit s'entendre dans un sens large, ce qui comprend les restrictions et interdictions formulées par lui telles que celles résultant du droit pénal ou du droit civil. Dans ce dernier cas, par exemple, il est raisonnable d'exiger que le contenu de l'initiative ne soit pas contraire à l'article 20 du code des obliga-

⁶³ Voir l'article 106b al. 1 LEDP.

⁶⁴ GRISEL E., *Initiative et référendum populaires*, Berne, 2004, 3^e édition, p. 267; cité ci-après: *Initiative et référendum*.

⁶⁵ ATF 94 I 29, spéc. 36; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *op. cit.*, pp. 611 et suivantes; MOOR, *Droit administratif*, Vol. I, Berne, 1994, pp. 80 et suivantes.

⁶⁶ Arrêt du Tribunal administratif du 28 juin 2004, AC.2004.0060, consid. 5 et les références citées.

⁶⁷ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *op. cit.*, p. 611.

⁶⁸ Arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du 14 juillet 2008, PS.2007.0214 consid. 3, confirmé par l'ATF du 11 décembre 2008, 8C_635/2008; ATF 131 I 333, spéc. 343-344. consid. 4.4.2; ATF 101 Ia 502; MOOR, *Droit administratif*, Vol. I, ch. 2.2.7.3, pp.118-120.

tions du 30 mars 1911⁶⁹ Compte tenu de ce qui précède, un projet de règlement ou de motion ne pourrait pas demander la mise en œuvre de dispositions dans un domaine exhaustivement régi par le droit cantonal ou le droit fédéral⁷⁰.

4.2.2. Le principe de l'unité de rang

L'unité de rang est respectée lorsque l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes pour lesquels l'initiative est autorisée (art. 106b al. 4 LEDP). Cela implique que chaque demande d'initiative doit concerner exclusivement des dispositions normatives de même rang et, par voie de conséquence, ne peut tendre simultanément à la révision de normes de rangs différents⁷¹. Au plan communal, l'on pourrait s'interroger sur l'applicabilité de ce principe, car seule une catégorie d'actes peut être adoptée, à savoir les règlements au sens de l'article 94 al. 2 LC. Cela étant, l'adoption de certains règlements peut être déléguée à la municipalité, conformément à l'article 4 al. 1 ch. 13 LC. Dans ces conditions, il convient d'examiner si une proposition émanant d'un membre du conseil général ou communal et demandant la modification de dispositions de règlements adoptés par le conseil respectivement par la municipalité est conforme au principe de l'unité de rang. Selon un auteur⁷², la prohibition de demander la modification simultanée de normes de rang distinct se justifie d'un point de vue juridique et pratique, car la révision de la constitution est soumise à un vote obligatoire, alors que l'adoption ou la modification de la loi est assujettie à un autre mode de référendum, qui peut être automatique ou facultatif, selon la loi cantonale. A cela s'ajoute que les deux votations sont indépendantes l'une par rapport à l'autre, de sorte que le système serait déjoué si l'initiative pouvait contenir à la fois le principe constitutionnel et les dispositions législatives qui le mettent en œuvre⁷³. Néanmoins, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de l'unité de rang s'applique avec plus de flexibilité au plan communal, dès lors que les divers degrés de l'ordre juridique des communes sont nettement moins différenciés⁷⁴. Cela a néanmoins pour conséquence qu'une proposition émanant du conseil, par exemple sous la forme de la motion ou du projet de règlement, ou de la municipalité ne saurait porter en même temps sur des dispositions normatives qui relèvent de la compétence de l'organe délibérant et de la municipalité. Une telle proposition serait cependant valable à l'aune du principe de l'unité de rang si elle prévoit formellement une délégation de compétence réglementaire, étant précisé qu'un tel transfert ne peut s'opérer que du conseil

⁶⁹ Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations); RS 220; ci-après: CO ou code des obligations.

⁷⁰ Arrêts précités.

⁷¹ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 261 et les références citées.

⁷² GRISEL E., Initiative et référendum, pp. 261-262.

⁷³ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 262.

⁷⁴ ATF 114 Ia 413, spéc. consid. 3 f/a, JT 1990 I 226, spéc. 230. Pour une jurisprudence plus récente, voir les arrêts de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal des 8 octobre 2008, CCST.2008.0003, consid. 2, et 3 juillet 2009, CCST.2008.0015, consid. 2 et 3.

général ou communal à la municipalité, mais pas dans le sens inverse, la loi sur les communes ne prévoyant pas un tel cas de figure⁷⁵. En définitive, les restrictions découlant du principe de l'unité de rang ne s'appliquent que de manière résiduelle au plan communal.

4.2.3. Le principe de l'unité de forme

L'unité de forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 106b al. 3 LEDP). Autrement dit, l'initiative doit se présenter dans son intégralité soit comme un projet rédigé de toutes pièces soit comme une demande conçue en termes généraux⁷⁶. Dans ce cadre, l'examen doit porter avant tout sur l'intention des initiants, laquelle est déterminante. Si ces derniers ont expressément voulu déposer un projet rédigé ou un simple vœu, leur proposition sera examinée selon leur volonté⁷⁷. Il sied toutefois de relever qu'ils ne peuvent pas exiger que leur proposition soit traitée, pour une part, comme un projet rédigé de toutes pièces et, pour une autre part, comme une demande conçue en termes généraux, une telle demande étant inconciliable avec le principe de l'unité de la forme⁷⁸. Lorsque la volonté de l'auteur de la proposition n'est pas nettement exprimée, il sied alors d'en examiner le texte. S'il se présente formellement comme un ensemble de normes juridiques ou si, d'un point de vue matériel, il est tellement précis qu'il ne laissera aucune marge de manœuvre à l'organe délibérant, il sera considéré comme rédigé de toutes pièces. S'il en résulte une demande de soumettre au conseil un projet de décision ou de règlement formulée en termes généraux, il sera traité comme une motion. Si aucun des deux cas précités n'est réalisé, il sera traité comme un simple vœu⁷⁹.

4.2.4. Le principe de l'unité de la matière

L'unité de la matière est respectée dès lors qu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 106b al. 2 LEDP). En matière d'initiatives rédigées en termes généraux, ce principe s'applique de manière moins stricte que lorsqu'une telle proposition est rédigée de toutes

⁷⁵ Sur cette problématique, voir la décision du Conseil d'Etat du 9 juin 1989, in RDAF 1989, p. 380, spéc. consid. III, p. 382. Cette interdiction semble d'ailleurs dater de temps presque immémoriaux (CLAVEL, op. cit., p. 237. «Lors donc que les municipalités, au lieu de remplir elles-mêmes les fonctions qui leur sont propres, soumettent aux conseils généraux et communaux des objets de leur compétence, elles jettent la confusion et le désordre dans les communes (...) elles agissent contre la loi et par conséquent contre leurs devoirs (...) l'ancien usage de tout faire passer par l'ancien conseil général ou par le commun, rend le pouvoir municipal illusoire, sans consistance, sans force morale et rend difficile toute amélioration dans la police et l'administration locale»).

⁷⁶ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 262.

⁷⁷ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 263.

⁷⁸ ATF 48 I 161.

⁷⁹ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 263 et les références citées.

pièces, étant précisé que dans le premier cas, d'une part, il est moins aisé à ses auteurs de s'en tenir à un seul objet et, d'autre part, l'autorité compétente pourra encore corriger le vice en créant les dispositions souhaitées par les initiants⁸⁰. Il suffit dès lors que les diverses parties de l'initiative rédigée en termes généraux soient reliées par un rapport objectif. Dans ce cadre, le Tribunal fédéral distingue deux situations: soit la proposition tend à l'adoption de règles nouvelles et, dès lors, elles devront avoir le même dessein, soit, elle vise la révision de dispositions existantes et, dans ce cas, c'est la relation avec ces dernières qui est déterminante⁸¹.

4.2.5. Le principe de la séparation des pouvoirs

Selon ce principe, ancré notamment à l'article 89 Cst-VD, l'activité de la collectivité publique se divise en un certain nombre de fonctions, qui se distinguent par leur objet et par les modalités de leur exécution, attribuées à des organes distincts de l'Etat indépendants les uns des autres⁸² qui les exercent sous leur responsabilité propre⁸³. Il s'applique également au plan communal dans lequel l'on trouve un organe représentatif ou délibérant, c'est-à-dire le conseil communal ou général, et un organe exécutif, à savoir la municipalité, auxquels s'ajoute le corps électoral⁸⁴, la constitution cantonale et la loi sur les communes instituant des autorités communales et leur conférant des attributions distinctes, impliquant ainsi une certaine dissociation⁸⁵. Mais le concept est particulier à ce niveau, puisque chacune des fonctions étatiques traditionnelles n'est pas remplie exclusivement par un organe spécifique⁸⁶. Il s'ensuit qu'entre les deux autorités communales que sont la municipalité et le conseil général ou communal, il n'existe pas de réelle séparation, mais plutôt une interdépendance, un partage du pouvoir⁸⁷. Quoiqu'il en soit, le principe de la séparation des pouvoirs s'impose également au plan communal. Il suit de là que la proposition doit respecter le cadre des attributions légales de chacune des autorités communales. Dans ce cadre, par exemple, un projet de règlement d'un membre du conseil ou une motion ne peut pas porter sur un domaine de compétence de la municipalité. En d'autres termes, le conseil ne peut pas s'octroyer des domaines qui n'entrent pas dans le cadre de ses attributions, notamment en empiétant sur le champ de compétences de la municipalité. La loi prévoit la possibilité pour l'organe délibérant de déléguer certaines de ses

⁸⁰ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 267.

⁸¹ ATF 99 Ia 646.

⁸² MOOR, Droit administratif, Vol. I, p. 186.

⁸³ S'agissant de la séparation des pouvoirs dans les communes vaudoises, voir par exemple GRISEL E., Les relations entre la Municipalité et le Conseil général ou communal en droit vaudois, in RDAF 1987, p. 237 et suivantes, spéc., p. 250.

⁸⁴ MOOR, Droit administratif, Vol. I, ch. 3.1.3.4, p. 199.

⁸⁵ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 250.

⁸⁶ Arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du 8 octobre 2008, CCST. 2008.0003 consid. 2e et les références citées.

⁸⁷ Arrêt précité.

attributions au conseil⁸⁸, ce qui a une incidence sur les propositions portant exclusivement sur la compétence du conseil, telles la motion ou le projet de règlement, car leurs auteurs devront prêter une attention particulière à l'éventualité d'une clause de délégation à la municipalité. Ainsi, une proposition d'un membre du conseil général ou communal ne peut avoir pour but de transférer au conseil des compétences municipales ou inversement, dans ce dernier cas toutefois hors du cadre des possibilités de délégations prévues par l'article 4 al. 1 ch. 6, 6bis, 7 et 13 LC⁸⁹. A cet égard, il est utile de rappeler que le système de répartition des attributions entre autorités communales prévu dans le canton de Vaud institue, d'une part, une compétence générale et résiduelle de la municipalité, qui ne trouve de limite que dans le champ d'attribution constitutionnel et légal des autres collectivités publiques, notamment le canton, la Confédération et l'organe délibérant communal, ainsi que les éventuelles compétences qu'elle aurait déléguées à une autre collectivité publique de rang communal ou supracommunal, comme, par exemple, une association de communes au sens des articles 112 et suivants LC et, d'autre part, attribuée au conseil général ou communal des compétences exhaustivement énumérées par la loi⁹⁰, à l'exception toutefois du domaine réglementaire où l'organe délibérant jouit d'un pouvoir primaire et général⁹¹.

Au surplus, nous avons défini de manière détaillée les domaines d'attributions de chacune des autorités communales dans une précédente contribution⁹², nous n'y reviendrons pas dans le présent exposé.

4.2.6. Le critère de la faisabilité

Selon ce principe postule, la proposition doit être réalisable. Il figure parfois expressis verbis dans la loi⁹³. Tel n'est pas le cas dans le Canton de Vaud. Cependant, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'existence d'une dispo-

⁸⁸ Le pouvoir de délégation du conseil général ou communal est limité aux domaines suivants: autorisation générale, en fixant une limite, de statuer sur les acquisitions et les aliénations d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières en fixant une limite (art. 4 al. 1 ch. 6 LC), constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations et acquisition de participations dans les sociétés commerciales (art. 4 al. 1 ch. 6bis LC lu en relation avec l'art. 4 al. ch. 6 LC, applicable par analogie), possibilité de déterminer le choix du moment et des modalités concernant les emprunts dont le conseil doit cependant autoriser le principe (art. 4 al. 1 ch. 7 LC), autorisation générale de plaider (art. 4 al. 1 ch. 8 LC) et promulgation de certains règlements (art. 4 al. 1 ch. 13 LC).

⁸⁹ Décision du Conseil d'Etat du 9 juin 1989, in RDAF 1989, p. 380, spéc. consid. III, p. 382; Voir également ZWAHLEN, op. cit., p. 175.

⁹⁰ GRISEL E., Les relations entre la Municipalité et le Conseil général ou communal en droit vaudois, in RDAF 1987, p. 237, spéc. 239ss.

⁹¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du 8 octobre 2008, CCST.2008.0003 consid. 2d; HALDY, op. cit., pp. 291ss, spéc., p. 301; ZWAHLEN, op. cit. p. 174; Commentaire du projet de nouvelle Constitution, rem. ad art. 150, p. 64. Cette compétence est cependant limitée par le principe de la hiérarchie des normes.

⁹² EQUEY, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, ch. 2.1-2.2.

⁹³ Pour des exemples, voir GRISEL E., Initiative et référendum, p. 267.

sition topique expresse n'est pas indispensable, car il s'agit d'une règle générale qui s'impose dans tous les cas⁹⁴, étant en effet inhérente au système en vertu duquel l'initiative invite le corps électoral à prendre une décision: si cette dernière ne peut être suivie d'effet, elle est dénuée de sens. Il serait ainsi vain d'organiser un scrutin dépourvu d'objet. Dans ces conditions, il sied systématiquement d'invalider une proposition non susceptible d'exécution⁹⁵. L'invalidation demeure cependant une *ultima ratio* et, par voie de conséquence, ne doit intervenir que lorsque l'obstacle constaté est absolu, manifeste et de nature matérielle⁹⁶. Ces trois conditions sont cumulatives. En application de la première, une difficulté relative ne suffit pas. Cela signifie que, s'il n'est pas d'emblée hors de question que cette difficulté puisse être surmontée, la proposition ne doit pas être invalidée. Selon la jurisprudence, la deuxième condition exige que le défaut soit sans équivoque et qu'il ressorte du texte lui-même. En revanche, si ce dernier peut être interprété de manière à ce que la volonté des auteurs de la proposition paraisse réalisable, il sera considéré comme valable. La troisième condition signifie que l'impossibilité doit résulter de la situation juridique ou des faits. Pour apprécier la situation, l'autorité compétente n'est pas tenue de se placer au moment où la proposition a été déposée, dès lors qu'elle n'entraîne aucun effet suspensif. Elle est donc habilitée à tenir compte des événements qui sont survenus jusqu'au moment où elle statue⁹⁷.

4.2.7. Autres restrictions

4.2.7.1. Au plan temporel

Le droit d'initiative exprimé par les membres du conseil général ou communal est limité, à certains égards, au plan temporel. Tel est le cas en particulier de l'interpellation qui ne peut concerner que les actes d'administration et de gestion de la municipalité opérés dans le cadre de l'exercice comptable en cours et aux exercices passés, car, en bonne logique, il n'est pas possible de solliciter de la municipalité des informations ou des explications pour des faits non encore survenus. Cette limite ne touche cependant pas la motion, le projet de règlement, le postulat, la pétition, la question ou le simple vœu qui peuvent également s'étendre à des objets pouvant apparaître dans le futur.

4.2.7.2. Au plan matériel

Au plan matériel, les instruments examinés précédemment⁹⁸ ne permettent pas d'exiger autre chose qu'une réponse de la municipalité et, de surcroît dans une mesure limitée puisque l'interpellation ne peut porter que sur un fait précis de l'administration de la municipalité (art. 34 al. 1 LC). Il n'en va pas différem-

⁹⁴ ATF 128 I 190, spéc. consid. 5, pp. 201-203.

⁹⁵ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 267 et les références citées.

⁹⁶ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 267 et les références citées. Pour un exemple récent voir l'ATF 128 I 190 précité.

⁹⁷ GRISEL E., Initiative et référendum, p. 268 et les références citées.

⁹⁸ Voir *supra* ch. 2.2.

ment en ce qui concerne la question, le simple vœu ou la pétition. En revanche, la motion, le projet de règlement ou de décision du conseil et le postulat peuvent porter sur des domaines plus étendus, raison pour laquelle ils aboutissent à la reddition d'un préavis, d'un rapport ou d'une étude de la municipalité.

4.2.7.3. *Au plan formel*

Ni la loi sur les communes ni celle en matière d'exercice des droits politiques, ne contiennent de dispositions sur l'aspect purement formel du contenu des propositions, à l'exception des articles 32 al. 1 et 35 LC qui prévoient que les propositions des membres du conseil respectivement celles de la municipalité doivent revêtir la forme écrite. Contrairement à ce qui prévaut dans les lois de procédure judiciaire ou administrative⁹⁹, il n'existe aucun article, même dans le cadre de la loi sur le Grand Conseil, prévoyant un dispositif de prescriptions concernant les exigences relatives au contenu de l'écrit et les conséquences en cas non respect de ces conditions. Or, les propositions peuvent être rédigées en termes peu clairs, inconvenants, incomplets ou incompréhensibles. En pratique, ces exemples sont certes rares, mais si de telles circonstances surviennent, l'autorité, c'est-à-dire le bureau, la présidence ou le conseil, chargée d'examiner une proposition frappée de vices formels peut se trouver prise aux dépourvus, d'où un risque qu'elle ne réagisse pas et que le projet soit ensuite pris en considération, ce qui entraînera un effet contraignant à l'égard de la municipalité et, pour cette dernière, une éventuelle charge supplémentaire de travail générée par les difficultés de traitement de la proposition. Pour éviter ce type de problématique, l'autorité devrait pouvoir disposer d'une marge de manœuvre adéquate. Dès lors, le recours à l'application par analogie aux dispositions de procédure sur les exigences formelles paraît sinon soutenable, à tout le moins, raisonnable. Dans ces conditions, l'autorité chargée de l'examen de la recevabilité d'une proposition, dont le texte est peu clair, incomplet, prolix, inconvenant, illisible ou rédigé en une langue autre que le français, pourra la renvoyer à son auteur, le cas échéant, avec un délai pour remédier à l'informalité constatée.

Une autre problématique concernant l'aspect formel de l'exercice du droit d'initiative par les membres du conseil réside dans la question de déterminer si une proposition doit être signée par le membre du conseil dont elle émane. Les travaux préparatoires relatifs aux articles 4 à 7 de la loi du 18 mai 1876¹⁰⁰

⁹⁹ Voir par exemple les articles 27 al. 4 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) qui prévoit que «L'autorité renvoie les écrits peu clairs, incomplets, prolixes, inconvenants ou qui ne satisfont pas aux conditions de forme posées par la loi» ou 17 du code de procédure civile du 14 décembre 1966 (CPC; RSV 270.11) qui dispose ce qui suit: «Lorsqu'un acte est illisible ou inconvenant, est rédigé dans une langue étrangère, ne renferme pas les indications ou n'est pas accompagné des annexes prescrites par la loi ou encore est entaché d'une irrégularité manifeste, le juge peut surseoir à la transmission et renvoyer l'acte à son auteur en lui impartissant un délai pour le refaire».

¹⁰⁰ Projet de loi sur les attributions et la compétence des autorités communales, BGC printemps 1876, pp. 26-28.

et aux articles 30 à 35 de la loi du 28 février 1956¹⁰¹ ne précisent rien à ce sujet. Cela étant, dans les deux cas, les textes légaux et les travaux préparatoires se réfèrent à la forme écrite. A notre avis, cette notion correspond à celle prévue par le droit privé, en particulier par les articles 13 et 14 CO. Elle suppose donc que les auteurs de la proposition apposent sur cette dernière leur signature olographe. C'est d'ailleurs la solution retenue par le législateur vaudois dans le cadre de l'exercice du droit d'initiative des électeurs, en particulier au plan communal¹⁰². La nécessité de l'apposition d'une signature au pied de la proposition permet d'en authentifier l'auteur et, ainsi, d'éviter qu'un membre du conseil utilise, sans possibilité de contrôle, l'identité d'un autre membre ou que la proposition émane d'une personne qui n'a pas la qualité de conseiller.

4.3. Les modalités de l'exercice du droit d'initiative et du traitement des propositions des membres du conseil

4.3.1. Généralités

Les modalités de l'exercice du droit d'initiative et du traitement des propositions sont régies par les articles 30 et suivants de la loi sur les communes. Les articles 31, 34 al. 1 et 35 LC énoncent les formes les plus courantes du droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité. Les articles 32 à 35 LC explicitent la procédure à suivre. À peu de chose près, elle est identique pour le traitement de la motion, du projet de règlement et du postulat. Elle diffère en ce qui concerne l'interpellation et la proposition émanant de la municipalité. Aucune d'elles ne fait l'objet d'une prise en considération et seule la seconde est renvoyée à l'examen d'une commission

4.3.2. La procédure de traitement de la motion, du projet de règlement ou de décision et du postulat

En schématisant, la procédure du traitement des propositions des membres du conseil peut se résumer en quinze étapes principales, applicables à la motion, au projet de règlement ou de décision ou au postulat. Comme nous le verrons ci-après¹⁰³, la procédure diffère pour le traitement de l'interpellation, de la question ou du simple vœu, de la pétition et de la proposition émanant de la municipalité.

¹⁰¹ EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., pp. 822-824.

¹⁰² Voir l'article 106d al. 1 et LEDP qui a la teneur suivante: «*Toute demande d'initiative doit être annoncée au greffe municipal avant la récolte des signatures par au moins cinq électeurs constituant le comité*».

¹⁰³ Voir *infra* ch. 3.3.4 et 3.3.5.

4.3.2.1. *Le dépôt de la proposition*

L'article 32 al. 1 LC prévoit que lorsque un membre du conseil général ou communal veut user de son droit d'initiative, il remet sa proposition par écrit au président de l'assemblée communale. La solution varie quelque peu par rapport à celle qui prévalait sous l'empire de l'article 4 al. 1 de la loi du 18 mai 1876 qui prescrivait que la proposition devait faire l'objet d'un dépôt en la forme écrite «*sur le bureau de l'assemblée*». Il s'agit certes d'une nuance, mais la rédaction de la loi actuelle ne paraît pas exclure d'autres formes que le simple dépôt de la proposition, c'est-à-dire par porteur. La loi ne précise pas non plus le moment auquel la proposition doit être déposée. A cet égard, il ressort de l'article 33 al. 2 LC, qui prévoit qu'elle est développée séance tenante ou lors de la prochaine séance, qu'une proposition peut être remise les jours précédant celui où la séance a été planifiée, le jour même, avant l'ouverture formelle de la séance, ou encore pendant cette dernière, mais dans ce dernier cas, moyennant le dépôt préalable et l'acceptation d'une motion d'ordre demandant la suspension de la séance et la modification de l'ordre du jour. Il est donc possible de faire parvenir à la présidence du conseil général ou communal une proposition par la poste avant la tenue d'une séance de l'organe délibérant. C'est même la solution la plus adaptée en vue de procéder à son inscription à l'ordre du jour. D'ailleurs, idéalement, les propositions devraient être adressées suffisamment à l'avance à la présidence afin de pourvoir, le cas échéant, modifier l'ordre du jour avant l'échéance du délai minimal d'expédition de la convocation de cinq jours avant la tenue de l'assemblée, prévu par les articles 14 al. 1 LC et 25 al. 1 LC respectivement pour le conseil général et pour le conseil communal. Toujours, dans une perspective idéaliste, l'auteur de la proposition devrait procéder à un examen des divers moyens du droit d'initiative pour déterminer celui qui est le mieux adapté à la demande qui sera soumise au conseil, puis à la municipalité, notamment à l'aune des domaines concernés par dite demande. En outre, l'auteur devra tenir compte des exigences posées par le droit et les restrictions aux plans matériel, temporel et formel¹⁰⁴. En cas de doute, il lui est loisible de s'adresser à la présidence ou bureau du conseil, à la municipalité, au préfet du district ou au service en charge des relations avec les communes, actuellement le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI).

4.3.2.2. *L'inscription ou la portée à l'ordre du jour*

Cette étape constitue le moment où la proposition est formellement inscrite ou portée au rôle du conseil général ou communal. Elle enclenche de manière officielle le processus de traitement de la proposition. Le moment où est notifiée la proposition a une incidence sur l'ordre du jour de la séance au cours de laquelle il en sera débattu. Si elle est adressée à l'avance, elle sera inscrite à

¹⁰⁴ Voir *supra* ch. 3.2.1 à 3.2.7.

l'ordre du jour¹⁰⁵ de la prochaine séance du conseil général ou communal, lequel doit être contenu dans la convocation adressée aux membres de l'organe délibérant (art. 13 al. 2 et 24 al. 2 LC) et communiqué au préfet par la municipalité (art. 13 al. 3 et 24 al. 3 LC). A cet égard, selon une pratique relativement fréquente dans bon nombre de communes vaudoises, il est admis que l'inscription à l'ordre du jour de la séance du conseil d'une proposition peut être opérée par simple demande anticipée des initiants à la présidence, sans qu'il soit nécessaire que les premiers n'adressent directement à la seconde leur projet, certaines communes ayant cependant adopté des dispositions spécifiques différentes¹⁰⁶. En revanche, si la proposition est remise par porteur au début de la séance du conseil, sauf disposition contraire du règlement du conseil, elle doit être portée à l'ordre du jour, si elle est développée au cours de dite séance ou inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance lorsque son développement est reporté en application de l'article 32 al. 2 *in fine* LC.

Il est utile de rappeler que la proposition doit impérativement être inscrite ou portée à l'ordre du jour, faute de quoi, aucun vote sur le fond ne pourra intervenir valablement (art. 13 al. 4 et 24 al. 4 LC). Même si la loi sur les communes ne se réfère qu'à la votation sur le fond, selon les travaux préparatoires y relatifs, absolument aucun vote¹⁰⁷ ne peut avoir lieu sur un objet non porté à l'ordre du jour. Dès lors, le vote sur l'entrée en matière d'une proposition ou son renvoi à une commission pour rapporter sur la prise en considération, possibilités prévues par l'article 33 al. 2 LC, ne peut intervenir en l'absence d'inscription ou d'indication à l'ordre du jour. Cela ne signifie cependant pas qu'il est interdit à un membre de l'autorité délibérante d'exercer son droit d'initiative pendant une séance du conseil. Mais avant d'entamer ce processus, il devra déposer une motion d'ordre tendant à faire suspendre la séance, puis demander et obtenir, par décision du conseil, la modification de l'ordre du jour en y faisant inscrire sa proposition. Ce n'est qu'une fois cette étape préalable achevée qu'il pourra développer sa proposition et provoquer ensuite immédiatement un vote sur la prise en considération ou sur le renvoi à une commission pour rapporter sur la prise en considération, cette dernière possi-

¹⁰⁵ Il est utile de rappeler que, conformément aux articles 13 al. 2 et 24 al. 2 LC, l'ordre du jour doit être établi d'entente entre la municipalité et le bureau du conseil et, plus particulièrement, entre le président et le syndic.

¹⁰⁶ A titre d'exemple, il est utile de citer l'article 85 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006 qui prévoit ce qui suit: «*Lorsqu'un conseiller veut user de son droit d'initiative, il remet sa proposition par écrit au président pour la séance du bureau précédant la séance du Conseil*». Cette disposition signifie que le conseiller qui entend exercer l'un des modes du droit d'initiative prévu par la loi cantonale doit remettre sa proposition à au bureau du conseil avant la prochaine séance de ce dernier, ce qui paraît exclure implicitement le dépôt juste avant ou pendant la séance du conseil, même en cas d'urgence, le règlement précité ne contenant aucune disposition topique contrairement à d'autres règlements du conseil, tel celui du conseil communal de Lausanne dont l'article 62 réserve les cas d'urgence et autorise la portée à l'ordre du jour de la séance en cours.

¹⁰⁷ EMPL relatif au projet de décret modifiant la constitution de 1885 et au projet de la loi sur les communes, BGC août-septembre 1955, p. 821.

bilité étant toutefois subordonnée à la réalisation d'un *quorum* que le règlement d'organisation doit expressément fixer (art. 33 al. 2, 1^{er} tiret *in fine* LC¹⁰⁸).

4.3.2.3. *L'examen préalable*

Cette étape n'est pas expressément prévue par la loi. Elle peut faire l'objet de dispositions spécifiques dans le règlement d'organisation du conseil général ou communal. L'examen préalable peut relever de la compétence de la présidence ou du bureau¹⁰⁹, voire même d'une commission thématique. Il serait également possible d'entendre la municipalité. Quelle que soit l'option réglementaire ou décisionnelle choisie, c'est à l'autorité délibérante à qui il appartient d'examiner préalablement la recevabilité des propositions émanant de ses membres. Dans ce cadre, le conseil ou, si le renvoi a été accepté, la commission *ad hoc* qui peut au demeurant être une commission permanente du conseil, examine en particulier si la proposition répond à l'une des formes prescrites par le *numerus clausus* légal, si son contenu correspond à son intitulé, si elle ne porte pas sur une compétence dévolue à une autre autorité communale, voire cantonale ou fédérale, si elle respecte le droit supérieur, y compris les exigences prévues par la jurisprudence, par exemple si son contenu n'est pas illicite, impossible ou contraire aux mœurs ou, enfin, si elle n'est pas frappée d'une autre restriction¹¹⁰.

L'examen préalable permet, lorsque la proposition ne respecte pas les formes et les exigences légales, d'interpeller son auteur pour lui demander d'y apporter les corrections nécessaires ou, dans les cas où la proposition s'avère manifestement contraire aux exigences légales, par exemple parce qu'elle demande que des compétences attribuées exclusivement à la municipalité ou au canton soient dévolues au conseil ou tend à l'adoption de dispositions contraires au droit supérieur et qu'il n'est pas possible de guérir les vices dont elle est frappée, d'inviter son auteur à la retirer, celui-ci pouvant derechef en déposer une nouvelle. En cas de doute, il est toujours possible de s'adresser au préfet du district concerné ou au service en charge des relations avec les communes, actuellement le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI). L'examen préalable constitue une étape importante, car il permet, le cas échéant, d'éviter que des propositions contraires au droit soient renvoyées devant le conseil et prises en considération, car une fois l'entrée en matière décidée, elles deviennent contraignantes à l'égard de la municipalité. Il l'est d'autant plus que l'article 33 al. 3 LC prévoit que l'auteur peut retirer sa proposition – et par voie de conséquence la modifier, notamment sur le fond mais également à la forme, par exemple en transformant une motion en pos-

¹⁰⁸ En principe, ce *quorum* est arrêté à un cinquième des membres présents du conseil général ou communal. Mais la solution peut varier en fonction de la réglementation communale.

¹⁰⁹ C'est la solution retenue par le législateur cantonal pour l'examen préalable des interventions parlementaires déposées auprès du président du Grand Conseil (voir l'art. 110 al. 1 LGC).

¹¹⁰ Voir *supra* ch. 3.2.1 à 3.2.7.

tulat – jusqu'au moment de la prise en considération. Autrement dit, l'examen préalable constitue une mesure de précaution permettant de déceler les éventuels vices qui affecteraient la proposition et d'y faire apporter les correctifs nécessaires, étant précisé que seul l'auteur de la proposition peut y remédier. A cet égard, une disposition autorisant le conseil général ou communal à opérer aux corrections nonobstant l'accord de l'initiant ou à transformer la proposition en la forme prescrite eu égard à son objet, par exemple en transformant en postulat, une motion demandant l'adoption de règles de compétence municipale, paraît contraire au droit supérieur, en particulier à l'article 33 al. 3 LC¹¹¹. Mais, la pratique l'admet dans de nombreuses communes, dont le règlement du conseil général ou communal codifie une telle possibilité qui n'a d'ailleurs jamais été remise en cause et qui, bien au contraire, est admise par le service en charge des relations avec les communes, actuellement le SeCRI¹¹².

4.3.2.4. *La prise en considération (entrée en matière)*

La prise en considération, qui est en quelque sorte le pendant «communal» de l'entrée en matière prévue au niveau cantonal dans la loi sur le Grand Conseil¹¹³, constitue la première étape formelle d'évaluation au cours de laquelle doit en principe et en particulier si aucun examen préalable n'a été

¹¹¹ Ainsi, par exemple, l'on peut raisonnablement douter de la conformité au droit supérieur des articles 73 al. 3 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006 «(...) *Si celle-ci* [nдр: la proposition] *est une motion, l'auteur ou le conseil communal peut la transformer en un postulat jusqu'à la décision sur sa prise en considération*», 92 al. 2 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006 («*Le conseil ou l'auteur d'une motion peut transformer celle-ci en postulat jusqu'à la décision sur la prise en considération*»), 63 al. 4 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985 («*Le conseil ou l'auteur d'une motion peut transformer celle-ci en un postulat avant la décision sur la prise en considération*»), 62 al. 4 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006 («*Le Conseil ou l'auteur d'une motion peut transformer celle-ci en un postulat jusqu'à la décision sur la prise en considération*»), 62 al. 4 du règlement du conseil communal de Prilly du 22 mai 2006 («*Le conseil ou l'auteur d'une motion peut transformer celle-ci en un postulat jusqu'à la décision sur la prise en considération*»), 53 al. 4 du règlement du conseil communal de Renens («*Le conseil ou l'auteur d'une motion peut transformer celle-ci en un postulat jusqu'à la décision sur la prise en considération*»), et 64 al. 4 du règlement du conseil communal d'Yverdon-les-Bains du 2 juin 2006 («*L'assemblée ou l'auteur d'une motion peut transformer celle-ci en postulat jusqu'à la prise en considération*»). Au surplus, il convient de relever qu'au plan cantonal, la transformation en postulat d'une motion émanant d'un député du Grand Conseil lorsqu'elle précède le renvoi en commission ou le renvoi direct au Conseil d'Etat est subordonnée à l'accord de son auteur (art. 123 al. 2 LGC).

¹¹² L'on relèvera à cet égard que les articles 58 al. 4 du règlement-type pour le conseil communal et 54 al. 4 du règlement-type pour le conseil général prévoient une telle possibilité (textes disponibles sous le lien suivant: <http://www.vd.ch/fr/themes/territoire/communes/affaires-communales/reglements-communaux/>), les notes infrapaginales y relatives expliquant, mais à notre sens de manière erronée, que «*Cette possibilité de transformer une motion en un postulat n'est pas prévue par la loi sur les communes; cependant cette loi n'interdit pas d'introduire une telle façon de faire dans un règlement communal*». Les dispositions qui précèdent doivent être interprétées dans le sens où le conseil peut transformer une motion en postulat moyennant l'accord de l'auteur de la proposition.

¹¹³ Voir notamment l'article 94 LGC.

opéré¹¹⁴, être examinée la recevabilité à la forme et au fond par rapport à l'objet du projet ou de la proposition. Selon la teneur originelle de l'article 33, 2^e phr. de la loi du 28 février 1956, la prise en considération constituait «*le renvoi de la proposition à la municipalité pour préavis, étude ou rapport, sans que soit préjugée par là la décision définitive sur le fond*»¹¹⁵. Il est utile de préciser que la prise en considération intervient soit immédiatement après le développement, c'est-à-dire les explications orales données par son auteur, et après avoir entendu la municipalité sur la proposition, soit après le préavis – en réalité le rapport – d'une commission *ad hoc* (art. 33 al. 2 LC).

Contrairement à ce qui prévalait sous l'empire de l'article 5 al. 1 de la loi du 18 mai 1876, le renvoi systématique à une commission pour la prise en considération n'est plus obligatoire à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 1956 sur les communes, soit depuis le 1^{er} juillet 1956. Le législateur a en effet admis que ce renvoi était dépourvu d'utilité réelle et que les membres du conseil étaient «*parfaitement à même, sans rapport de commission, de refuser de prendre en considération les propositions qui apparaîtraient d'emblée sans intérêt ou faites par esprit d'obstruction ou de chicane*»¹¹⁶. Cependant, la loi actuelle prévoit la possibilité, moyennant la réalisation de certaines conditions, de renvoyer la proposition à une commission pour rapporter sur la prise en considération. Cette option, qui constitue l'exception à la règle du débat immédiat, doit en principe intervenir lorsque «*la nature du problème ou son ampleur peuvent rendre (...) désirable la constitution d'une commission, en vue d'établir la seule prise en considération (...)*»¹¹⁷. Le renvoi est soumis à une décision formelle du conseil (art. 33 al. 2, 1^{er} tiret, 1^{re} phr. LC), c'est-à-dire, à un vote, lequel doit au demeurant être préalablement demandé par un *quorum* de conseillers fixé par le règlement d'organisation du conseil. A cet égard, même si ni la loi ni l'exposé des motifs¹¹⁸ ne le précisent, il résulte de la teneur du texte de l'article 33 al. 2, 1^{er} tiret, 2^e phr. LC¹¹⁹ une obligation de

¹¹⁴ Si tel est le cas, il sera alors préférable que le conseil vote le renvoi à une commission pour qu'elle rapporte sur la prise en considération, dite commission examinera alors en lieu et place du conseil la question de la recevabilité à la forme et du respect des conditions posées par la loi au sens large. Elle adressera ensuite dans son rapport au conseil les explications et la recommandation de vote (prise en considération ou refus de prise en considération).

¹¹⁵ EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, in BGC août-septembre 1955, p. 822. Voir également, par exemple, l'article 86 al. 4 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006.

¹¹⁶ EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 823.

¹¹⁷ EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 823.

¹¹⁸ EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 823.

¹¹⁹ Cette disposition a la teneur suivante: «*Le règlement du conseil fixe le nombre de membres nécessaires pour demander le renvoi à une commission*». Il est utile de relever que le libellé n'est pas tout à fait correct. En réalité, il doit se comprendre dans le sens où le règlement organique du conseil fixe le nombre minimum de membres pour demander la mise au vote de la question du renvoi à une commission pour examen et rapport sur la prise en considération.

prévoir expressément le nombre minimum de conseillers pour demander le vote sur le renvoi à une commission.

Lorsque le conseil opte pour le renvoi préalable à une commission pour qu'elle rapporte sur la prise en considération, l'auteur de la proposition en fait, en principe, partie de droit¹²⁰. Le rapport de la commission doit conclure à la prise en considération ou au refus de l'entrée en matière. Dans l'idéal, il devrait contenir au moins un bref exposé des motifs explicitant les raisons qui amènent la commission à formuler ses conclusions. Mais, cela n'est pas indispensable dès lors que la décision portant sur la prise en considération peut relever de la simple opportunité. La prise en considération ne saurait comporter un mandat à la municipalité d'arrêter d'ores et déjà une mesure spécifique, car elle ne consiste qu'en simple une invitation adressée à l'autorité exécutive d'étudier la proposition et de faire un rapport ou un préavis, de sorte que la décision finale du conseil sur le fond n'est en aucun cas préjugée¹²¹. Si le conseil entre en matière, il peut l'assortir d'un délai imparti à la municipalité pour donner suite à la proposition, conformément aux articles 146 al. 3 Cst-VD et 33 al. 2, 2^e tiret LC¹²². Il convient cependant de rappeler que ce délai ne constitue qu'une simple règle d'ordre¹²³, de sorte que son non-respect n'entraîne aucune sanction juridique, mais peut, en revanche, générer des conséquences d'ordre politique, en particulier susciter des interpellations ou des questions de la part des membres du conseil, ou, dans des cas extrêmes, par exemple parce que l'autorité exécutive tarde à traiter une proposition sans justes motifs, un signalement aux autorités cantonales de surveillance¹²⁴. L'examen de la proposition auquel le conseil ou en cas de renvoi, la commission doit se livrer constitue une étape cruciale à l'intérieur du processus de traitement. Dans le cadre de son droit d'être entendu découlant de l'article 33 al. 1 LC, la municipalité se doit d'attirer l'attention des membres du conseil sur d'éventuels vices qui entacheraient la proposition. Les déterminations de la municipalité et l'examen par le

¹²⁰ Voir par exemple les articles 73 al. 7 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 42 al. 2 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006, 86 al. 3 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 45 al. 4 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006 et 90 al. 4 du règlement du conseil communal de Vevey du 1^{er} juillet 2007.

¹²¹ EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 823.

¹²² Voir par exemple les articles 93 du conseil communal de La-Tour-de-Peilz du 28 juin 2006 qui prévoit un délai de 12 mois, 64 et 65 du règlement du conseil communal de Lausanne du 18 novembre 1985 qui fixent à six mois et à un an les délais respectifs de réponse aux postulats et aux motions, 89 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006 prescrivant un délai de six mois à compter de la prise en considération, ou 91 al. 2 du règlement du conseil communal de Vevey impartissant un délai d'une année, sous réserve d'une décision contraire du conseil.

¹²³ Sur cette problématique, voir *supra* ch. 1.2. Il est utile d'ajouter que le législateur a renoncé sciemment à prévoir une exigence en matière de durée du traitement des propositions par la municipalité, car le délai de trois mois prévu par l'article 6 de la loi du 18 mai 1876 n'était guère observé en pratique (EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 823).

¹²⁴ Sur la protection juridique, voir *infra* ch. 5.

conseil doivent impérativement intervenir si aucun examen préalable n'a été opéré par le bureau ou la présidence¹²⁵. C'est en effet sur la base de ces considérations que le conseil va fonder sa décision sur l'entrée en matière ou non sur la proposition¹²⁶. Si cette dernière ne respecte pas les exigences de la loi au sens large, le conseil sera fondé à refuser la prise en considération. C'est pourquoi, avant de procéder au vote y relatif, la présidence de l'organe délibérant devra inviter l'auteur de la proposition à la modifier ou à la retirer. Cette opération préliminaire s'impose dès lors que l'hypothèse que le conseil prenne en considération une proposition non recevable à la forme ou dont le fond est contraire aux exigences légales n'est pas à exclure.

Malgré l'invitation de la présidence, l'auteur de la proposition peut refuser de la modifier ou de la retirer et, plus délicat encore, le conseil peut même décider d'entrer en matière, le cas échéant sans utiliser la possibilité de transformer une motion en postulat qui lui est offerte par son règlement, alors qu'elle serait, par exemple, non conforme au droit supérieur ou ne respecterait pas le principe de la séparation des pouvoirs. La décision du conseil est avant tout de nature politique. L'organe délibérant ne constitue en effet pas une autorité judiciaire et n'a pas l'obligation de se limiter à appliquer le droit, quand bien même elle doit respecter le cadre légal et réglementaire. Dans ce cas, il conviendra alors d'examiner le sort à donner à une proposition contraire aux conditions légales¹²⁷. De même, pour des motifs politiques ou, d'ailleurs, de toute autre nature, l'organe délibérant dispose de la possibilité de refuser d'entrer en matière sur une proposition conforme en tous points aux exigences légales. Il résulte de ce qui précède que l'examen préalable de la proposition s'opère non seulement sous l'angle de la légalité, mais encore et surtout, à l'aune de l'opportunité.

4.3.2.5. *Le renvoi à la municipalité*

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, lorsque le conseil général ou communal décide la prise en considération de la proposition, cela signifie que celle-ci est renvoyée à la municipalité. L'article 33 al. 4 LC prévoit en outre expressément que la proposition est impérative et que la municipalité doit présenter au conseil général ou communal un rapport sur le postulat,

¹²⁵ Voir *supra* ch. 4.3.2.3.

¹²⁶ Il n'existe pas de précédent judiciaire statuant sur une décision portant sur la prise en considération d'une proposition qui aurait été rendue sur la base de considérations erronées, notamment aux motifs que le conseil général ou communal n'aurait pas été suffisamment renseigné et, par voie de conséquence, n'aurait pas pu se déterminer à bon escient. Si l'on se réfère à la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, une telle lacune pourrait constituer un vice de forme, à condition néanmoins que le règlement du conseil prévoie expressément un examen préalable, la loi sur les communes se limitant à prévoir le développement (art. 32 al. 2 LC) et l'audition de la municipalité (art. 33 al. 1 LC) sur la proposition. Voir par exemple la décision du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 2009, R9 65/2008 consid. II (cas de l'invalidation d'une décision d'un conseil général ayant adopté un préavis municipal entre deux votes sur un amendement).

¹²⁷ Voir *infra* ch. 4.3.2.6.1.2.

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.

4.3.2.6. *L'examen de la proposition par la municipalité*

L'une des problématiques cardinales résultant de l'article 33 al. 4 LC consiste à déterminer l'étendue de l'obligation de la municipalité de donner suite à la proposition. Il est utile de préciser ici que la municipalité ne peut pas modifier la proposition ni même transformer une motion impropre en un postulat. En d'autres termes, il s'agit d'examiner jusqu'à quel point une proposition est contraignante pour l'autorité exécutive, en particulier, lorsque, nonobstant le fait qu'elle soit entachée de vices de forme ou en affectant le fond, le conseil l'a prise en considération. Les conséquences diffèrent en fonction du mode du droit d'initiative exercé.

Le cas le plus simple est celui du postulat, car son objet peut porter tant sur une compétence du conseil que de la municipalité. Dès lors, la marge d'erreur est plus grande, puisque l'application du principe de la séparation des pouvoirs au plan communal n'intervient pas dans un tel cas de figure. En outre, comme le postulat se limite à inviter la municipalité à étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition dans un domaine particulier et de dresser un rapport et que, par voie de conséquence, il ne tend pas à proposer au conseil un projet de décision ou de règlement de sa compétence, il importe finalement peu que l'objet de ce mode du droit d'initiative porte sur un domaine contraire au droit supérieur. Dans de telles circonstances, la municipalité pourra expliquer, dans le cadre du rapport qu'elle doit soumettre au conseil général ou communal, que la mesure ou la proposition demandée ne s'avère pas opportune et, le cas échéant, indiquer que sur le vu de l'analyse des critères légaux, elle se heurterait à des obstacles liés à la forme, à la recevabilité ou au fond.

S'agissant de la motion, la problématique est plus complexe et doit s'analyser sous deux angles. Le premier concerne une proposition chargeant la municipalité de présenter une étude sur un objet déterminé (art. 31 let. b, 1^{er} membre de phrase LC). Il s'agit d'un cas qui se rapproche de la suite à donner à un postulat qui est concrétisée par le dépôt d'un rapport, à la différence près que l'étude à laquelle débouche le processus du traitement de la motion ne porte pas sur l'opportunité de prendre une mesure ou de faire une proposition, mais bien plutôt directement sur de tels objets. Néanmoins, à ce stade, il est parfaitement loisible à la municipalité d'indiquer dans les conclusions de son rapport que l'objet déterminé se heurte à des restrictions ou une impossibilité d'ordre juridique et, même, de préavis négativement toute éventuelle suite décisionnelle ou réglementaire, le conseil ne pouvant au demeurant que prendre acte ou refuser de prendre acte du rapport. Plus délicat est le second angle, c'est-à-dire lorsque la motion demande à la municipalité de préparer un projet de décision ou de règlement de la compétence du conseil général ou communal (art. 31 let. b, 2^e membre de phrase LC) qui ne respecterait pas les exigences formelles ou de fond, en particulier qui serait contraire

au droit supérieur ou la répartition des compétences entre les autorités communales ou entre ces dernières, d'une part, et le canton, d'autre part, étant rappelé que l'article 33 al. 4 LC prévoit expressément que la proposition est contraignante pour la municipalité et que cette dernière doit présenter un projet de décision – ou, ajouterons-nous, de règlement –¹²⁸. La problématique est similaire lorsque la proposition contient un projet rédigé de toutes pièces de règlement, de partie de règlement ou de décision conformément à l'article 31 let. c LC. A notre connaissance, il n'existe aucun précédent judiciaire au plan communal. Il en va d'ailleurs de même au plan cantonal. Toutefois, à une reprise, mais sous l'empire de l'ancien droit¹²⁹, le Grand Conseil a pris en considération une motion contraire au droit fédéral. Comme il s'agit d'un cas particulièrement complexe, il convient d'y consacrer le chapitre ci-après.

4.3.2.6.1. *Au plan cantonal*

En date du 31 mai 2005, le Député Serge Melly et plusieurs députés consorts ont déposé une motion devant le Grand Conseil demandant en substance au gouvernement vaudois de ne pas exécuter les décisions fédérales de renvoi frappant plusieurs centaines de requérants d'asile¹³⁰ et de proposer à l'office fédéral compétent, à savoir l'Office fédéral des migrations (ODM), de leur accorder l'admission provisoire¹³¹. Cette motion a été renvoyée à l'examen d'une commission le 7 juin 2005 qui a conclu, en date du 30 juin 2005, que la proposition devait être adressée au Conseil d'Etat pour préparer un projet de loi ou de décret, un rapport de minorité arrivant cependant à la conclusion que si le renvoi paraissait s'imposer, le Conseil d'Etat devait refuser de prendre en considération ce document, au motif que ses buts principaux violaient les constitutions vaudoise et fédérale. Lors de sa séance du 5 juillet 2005, le Grand Conseil a décidé, par 78 voix pour, 74 contre et 3 abstentions de prendre en considération la motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat pour qu'il présente un projet de loi ou de décret. Dans sa réponse, le gouvernement cantonal a estimé que le Grand Conseil, en votant l'entrée en matière et en renvoyant la motion à l'exécutif pour qu'il présente un projet de décret ou de loi avait agi de manière contraire aux principes de la séparation des pouvoirs respectivement de la hiérarchie des normes, car ce faisant le législatif «*s'immisce clairement dans les compétences d'exécution du Conseil d'Etat et des services de l'administration en la matière*»¹³², c'est-à-dire dans le cadre des attributions

¹²⁸ Si la proposition demande, en termes généraux, la mise en œuvre d'un règlement de compétence du conseil dans un domaine particulier, ce que la loi ne prévoit pas expressément, mais ce qui en résulte implicitement.

¹²⁹ C'est-à-dire de la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil.

¹³⁰ Il s'agissait de l'affaire des «523».

¹³¹ BGC avril-mai 2005, pp. 1117-1119.

¹³² Réponse du Conseil d'Etat à la motion des députés Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite «Metzler» – Régler la question une fois pour toutes, in BGC janvier-février 2006, pp. 7405 et suivantes, spéc. 7411.

cantonaux d'exécution des décisions fédérales en matière d'asile, et sa demande aurait pour conséquence de créer une législation d'exception contraire au droit fédéral¹³³. Malgré cela, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas s'opposer formellement et de soumettre Grand Conseil un projet de décret tout en proposant au premier de rejeter le second. Il serait dès lors tentant d'appliquer par analogie un tel *modus operandi* au plan communal, de sorte qu'il en résulterait une obligation pour la municipalité de présenter un projet de décision, de règlement ou de partie de règlement au conseil général ou communal lorsque ce dernier serait entré en matière sur une motion ou un projet de décision ou de règlement manifestement contraire au droit. Une telle application se heurterait à de nombreux obstacles juridiques. En outre, il convient de ne pas perdre de vue le statut spécifique du conseil général ou communal qui ne constitue pas un véritable pouvoir législatif au plan communal, contrairement à ce qui prévaut pour le Grand Conseil au plan cantonal.

Au plan cantonal, le sujet était d'ailleurs déjà fort controversé. La question à résoudre consistait à déterminer si le Grand Conseil disposait de compétences législatives ou réglementaires en matière d'exécution des décisions fédérales et, dans la négative le sort à donner à une motion portant sur un objet qui ne relève pas du pouvoir législatif¹³⁴. Ces deux grands axes de réflexion font l'objet d'une analyse détaillée ci-après.

4.3.2.6.1.1. *Problématique de la répartition des compétences*

S'agissant de la première partie de la problématique, à savoir l'organisation de la séparation des pouvoirs dans le Canton de Vaud, deux points de vue s'opposaient. D'un côté, le Grand Conseil faisait valoir que la conception fonctionnelle et dogmatique de la séparation des pouvoirs telle que soutenue par certains auteurs¹³⁵, ne s'appliquait pas au Canton de Vaud, car la conception qui prévaut en droit vaudois relative à l'aménagement du principe de la séparation des pouvoirs, n'est pas fonctionnelle, mais organique, c'est-à-dire que les tâches, sans considération de leur éventuelle nature, sont réparties entre des organes distincts dont la composition est différente et qui exercent des compétences que leur attribuent la Constitution cantonale et la loi¹³⁶. Cette argumentation reposait sur les articles 89 Cst-VD qui, selon la conception alors défendue par le Grand Conseil, n'utilise pas la notion de fonction, mais de pouvoir pour désigner les trois autorités cantonales, législative, exécutive et judiciaire, 92 et 112 Cst-VD qui prévoient respectivement que le Grand

¹³³ Op. cit., p. 7412.

¹³⁴ BGC janvier-février 2006, Annexe I, avis de droit du Professeur Bernard VOUTAZ du 13 décembre 2005, p. 3.

¹³⁵ Voir par exemple AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, Berne, 2006, 2^e éd., pp. 27 et suivantes et 599 et suivantes. Cette conception postule, en substance, que la répartition des compétences entre différents organes constituerait la résultante de la «nature» supposée des tâches étatiques, de sorte que reviendrait au pouvoir législatif la fonction d'édicter des lois et pouvoir exécutif celle de les exécuter.

¹³⁶ BGC janvier-février 2006, Annexe I, avis de droit du Professeur Bernard VOUTAZ du 13 décembre 2005, p. 3.

Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple, et que le Conseil d'Etat est l'autorité exécutive supérieure du canton, ce par quoi il faut entendre notamment qu'il dirige l'administration cantonale et qu'il édicte des règles de droit, dans les limites définies par la constitution et par la loi, et les dispositions d'exécution nécessaires à l'application des lois et décrets. Dans ces conditions, les compétences du Conseil d'Etat ne seraient pas déterminées d'après la nature supposée d'une tâche particulière, mais par le cadre constitutionnel et légal¹³⁷. De l'autre, le Conseil d'Etat soutenait que le principe de la séparation des pouvoirs contient à la fois une composante fonctionnelle et un aspect organique, étant précisé que le droit part d'une division des fonctions entre législation et application, laquelle est ensuite subdivisée entre administration (pouvoir exécutif) et tribunaux (pouvoir judiciaire), mais pour ensuite attribuer ces fonctions à des organes distincts, afin d'éviter la concentration des pouvoirs en un seul endroit et d'éviter les abus¹³⁸ tout en précisant que la doctrine récente remet en cause le principe même de la séparation des pouvoirs, relevant que tant la délimitation des fonctions que leur attribution exclusive à des organes séparés ne correspondent plus au fonctionnement d'un Etat moderne¹³⁹. A partir de là, le Conseil d'Etat était d'avis que l'on ne pouvait affirmer que le pouvoir législatif ne s'occupe que de législation et l'exécutif que d'administration, ce qui résulte d'ailleurs des attributions du Grand Conseil vaudois lesquelles embrassent également des compétences relevant des domaines administratif et décisionnels tels, par exemple, l'élection des juges cantonaux (art. 106 al. 1 let. b Cst-VD) et l'exercice du pouvoir disciplinaire sur ceux-ci (art. 8 de la loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979¹⁴⁰). Le gouvernement cantonal arrivait à la conclusion que la conception organique voulue par l'Assemblée constituante à l'article 89 Cst-VD paraissait plutôt résulter de la reprise d'une terminologie ancienne, de sorte que l'on ne pouvait déduire de la disposition précitée, une réelle volonté du constituant de formaliser un cloisonnement des compétences de chaque pouvoir¹⁴¹. Finalement, le Conseil d'Etat relevait, à juste titre, que le véritable enjeu était de déterminer si, par l'intermédiaire de l'outil de l'intervention parlementaire, en particulier de la motion, des membres du pouvoir législatif peuvent contraindre le pouvoir exécutif, notamment par le biais d'injonctions directes, sur des objets entrant dans les domaines de sa compétence ou, ajouterons-nous, des attributions d'une autre autorité, étant précisé que dites compétences sont établies par la loi au sens large et pas uniquement par une conception fonctionnelle de la séparation des pouvoirs¹⁴². Autrement dit, il s'agit de la seconde

¹³⁷ BGC janvier-février 2006, op. cit., pp. 4 et 5.

¹³⁸ BGC janvier-février 2006, avis de droit du Service juridique et législatif du 9 janvier 2006, 7451 et la référence citée.

¹³⁹ Voir par exemple MAHON, *Le principe de la séparation des pouvoirs*, in Thürer/Aubert/Müller, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, 2001, p. 1016.

¹⁴⁰ Loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 (LOJV; RSV 173.01).

¹⁴¹ BGC janvier-février 2006, avis de droit du Service juridique et législatif du 9 janvier 2006, 7451.

¹⁴² BGC janvier-février 2006, op. cit, 7451-7452.

partie de la problématique présentée au début du présent paragraphe. Celle-ci sera brièvement examinée à l'aune des ordres juridiques fédéral et vaudois, avant d'être analysée, de manière plus approfondie, au plan communal.

4.3.2.6.1.2. *Problématique de la suite à donner aux propositions non conformes au droit*

La loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil prévoit que la motion touche une compétence du Grand Conseil (art. 109 al. 1, 4^e tiret LGC) et qu'elle charge le Conseil d'Etat de présenter un projet de loi ou de décret. Elle est motivée et expose le sens de la législation souhaitée (art. 120 al. 1 LGC). Une fois acceptée par le Grand Conseil, elle est impérative pour le Conseil d'Etat (art. 126 al. 1 LGC). Ces dispositions reprennent en substance la teneur des articles 131 al. 2, let. b, 147 al. 1 et 152 de l'ancienne loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil (aLGC)¹⁴³. Selon l'exposé des motifs relatifs à l'article 147 aLGC¹⁴⁴. *«La motion nouvelle formule a été clarifiée dans son contenu et ses effets; elle ne porte plus que sur une compétence propre du Grand Conseil, légiférer. L'invitation au Conseil d'Etat à présenter un projet de loi ou de décret est donc impérative. Le rapport ou la demande d'une mesure, auxquels la nouvelle motion ne peut plus tendre, puisque touchant à une compétence du Conseil d'Etat, peut être requis par le biais du postulat»*¹⁴⁵. A contrario, une motion ne peut pas porter sur une compétence du pouvoir exécutif. Cela étant, la suite à donner par le Conseil d'Etat à une motion impropre ne ressort ni de la loi ni des travaux préparatoires y relatifs. Est-il lié, comme le prévoit l'article 126 al. 1 LGC, au point de devoir soumettre au Grand Conseil une proposition illécite et de recommander son rejet? La réponse est négative, une telle proposition doit être déclarée irrecevable¹⁴⁶. Cela paraît d'ailleurs aller de soi, car, contrairement à une autorité administrative ou judiciaire ordinaire, qui peut soit lorsqu'elle est incompétente, transmettre la requête ou éconduire d'instance le justiciable¹⁴⁷, soit lorsque l'acte à elle adressé n'est pas conforme au droit, le rejeter, le Conseil d'Etat, avant tout autorité politique, est lié par le renvoi après prise en considération, étant rappelé que la motion a une portée contraignante, et doit y donner suite. Dans ces conditions, lorsque l'objet de telles propositions est contraire au droit ou à la répartition des compétences, l'autorité exécutive n'a pas d'autre possibilité que de la déclarer irrecevable.

¹⁴³ Recueil 1998, p. 26.

¹⁴⁴ Cette disposition correspond à l'article 144 du projet de loi soumis au Grand Conseil.

¹⁴⁵ EMPL relatif à un projet de loi sur le Grand Conseil, in BGC janvier 1998, pp. 6831 et suivantes, spéc. 6857 et 6912.

¹⁴⁶ BGC janvier-février 2006, avis de droit du Service juridique et législatif du 9 janvier 2006, 7454.

¹⁴⁷ Voir par exemple les articles 7 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) et 56 à 61 du code de procédure civile du 14 décembre 1966 (CPC; RSV 270.11).

4.3.2.6.1.3. Au plan fédéral

Au plan fédéral, l'article 22 de l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils¹⁴⁸ disposait que la motion, modalité d'exercice du droit d'initiative parlementaire introduite lors de la révision du 22 juin 1990, chargeait le Conseil fédéral de déposer un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure. Ce dernier terme a suscité des polémiques, d'une part, le Conseil national, et, d'autre part, le Conseil des Etats appuyé par le Conseil fédéral, ne parvenant pas à s'entendre sur le type de mesure visée par la loi, même au stade de la conférence de conciliation. Ainsi, l'ancien règlement du Conseil national du 22 juin 1990¹⁴⁹ disposait qu'une motion n'était inadmissible seulement lorsqu'elle visait à «*influer sur un acte administratif qui sera pris une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision de recours*» et lorsqu'elle demandait «*la modification de l'acte ou de la décision*» (art. 32 al. 1 RCN). Il en a été déduit que le Parlement pouvait charger le Conseil fédéral de prendre toutes les autres mesures, notamment dans le domaine législatif qui lui est délégué, par exemple la modification d'une ordonnance¹⁵⁰. Quant au Conseil des Etats, sa position était plus sévère depuis l'adoption de la modification de l'article 25 al. 1 de son règlement d'organisation¹⁵¹, lequel précisait qu'une motion était inadmissible lorsqu'elle tendait à demander au gouvernement de prendre une mesure ayant trait à une «*affaire qui relève de la seule compétence du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale ou à une compétence législative déléguée au Conseil fédéral*». La situation a été modifiée par l'entrée en vigueur de la constitution fédérale du 18 avril 1999¹⁵², qui pose le principe selon lequel l'Assemblée fédérale peut intervenir dans le domaine de compétence du Conseil fédéral¹⁵³, et surtout par l'adoption de la nouvelle loi sur le parlement fédéral¹⁵⁴ dont l'article 120 prévoit expressément que la motion, définie comme une proposition chargeant le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure (al. 1), «*visant à influencer sur une décision administrative à prendre dans le cadre d'une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision sur recours est irrecevable*». L'on peut déduire de l'exposé des motifs à l'appui de la disposition précitée que soit le Conseil fédéral accepte la motion et prend lui-même la mesure, soit il présente au parlement un projet de loi par lequel il reprend la compétence déléguée à l'exécutif¹⁵⁵. Au surplus, il résulte explicite-

¹⁴⁸ Loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RO 1962 811) abrogée par l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale, le 1^{er} décembre 2003.

¹⁴⁹ Règlement du Conseil national du 22 juin 1990 (RCN; RO 1990 954), abrogé le 1^{er} décembre 2003 par l'entrée en vigueur du règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RCN; RS 171.13).

¹⁵⁰ Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001, in FF 2001 3298 et suivantes, spéc. 3332.

¹⁵¹ Règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986 (RCE; RO 1987 2), abrogé le 1^{er} décembre 2003 par l'entrée en vigueur du règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RCE; RS 171.14).

¹⁵² Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst; RS 101).

¹⁵³ SCHMID, *Aufträge an den Bundesrat*, in SÄGESSER, *Die Bundesbehörden*, Berne, 2000, p. 103.

¹⁵⁴ Loi fédérale du 13 décembre 2002 (LParl; RS 171.10).

¹⁵⁵ Interventions Wicki, BOCE du 5 mars 2002, p. 1922.

ment du Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national qu'une motion ne saurait porter sur une compétence exclusivement attribuée au Conseil fédéral. Et même si elle concerne l'une des attributions du gouvernement, elle ne lie pas ce dernier qui peut s'écarter de la direction qu'elle lui fixe¹⁵⁶. Il peut, par exemple, lorsqu'une motion demande l'adoption ou la modification d'une ordonnance fédérale, refuser d'y donner suite, le Conseil fédéral estimant au demeurant qu'en application du principe de la séparation des pouvoirs que sous-tend la constitution fédérale, le Parlement est en effet tenu de respecter les fonctions essentielles que le droit constitutionnel attribue aux autres organes de l'Etat¹⁵⁷.

4.3.2.6.1.4. *Au plan communal*

Au plan communal, la situation est quelque peu différente, car délimitée par un cadre juridique plus précis. Tout d'abord, le système de répartition des compétences entre les autorités communales repose essentiellement sur le critère fonctionnel, mais également sur une répartition précise des tâches entre chaque autorité communale, c'est-à-dire sur le critère organique, qui figure expressément à l'article 146 de la constitution du 14 avril 2003 et dans la législation cantonale, en particulier la loi du 28 février 1956 sur les communes. Dans ce cadre, le conseil général ou communal dispose d'une compétence réglementaire générale et primaire¹⁵⁸ et d'attributions exhaustivement énumérées par la loi¹⁵⁹, dont il peut cependant en déléguer une partie à la municipalité comme le prévoit l'article 4 al. 1 ch. 6, 6bis, 7, 8 et 13 LC¹⁶⁰, alors que la municipalité dispose d'une compétence générale et résiduelle (art. 150 al. 2 Cst-VD et 42 LC) et reçoit le mandat d'exécuter tout ce qui a été décidé par l'organe délibérant (art. 41 al. 1 LC). En outre, le conseil général ne constitue pas un véritable pouvoir législatif au plan communal, contrairement à ce qui prévaut au niveau cantonal pour le Grand Conseil, notamment ne disposant pas du rang d'autorité suprême de la commune et n'exerçant pas le pouvoir de haute surveillance sur la municipalité¹⁶¹, raison d'ailleurs pour laquelle la

¹⁵⁶ Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001, in FF 2001 3298 et suivantes, spéc. 3335-3336.

¹⁵⁷ Avis du Conseil fédéral du 22 août 2001 sur le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1^{er} mars 2001, in FF 2001 5181 et suivantes, spéc. 5206.; avis du Conseil fédéral du 9 juin 1997 sur le rapport complémentaire des commissions des institutions politiques des chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution, in FF 1997 III 1312 et suivantes, spéc. 1329.

¹⁵⁸ ZWAHLEN, op. cit., p. 177.

¹⁵⁹ Sur les attributions respectives du conseil général ou communal, voir EQUEY, op. cit., ch. 3.2 et 3.3.

¹⁶⁰ Sur la problématique des délégations, voir EQUEY, op. cit., ch. 3.4.

¹⁶¹ Cela s'explique par le cadre constitutionnel et légal prévalant dans le Canton de Vaud dans lequel les communes disposent certes d'une autonomie protégée par l'article 139 Cst-VD mais n'exercent aucune souveraineté au sens juridique et technique du terme. Celle-ci est en effet du ressort du canton en partage avec la Confédération. Le canton peut néanmoins déléguer des tâches aux communes, mais sous son contrôle (EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, in BGC août-septembre 1955, p. 829; Voir également EQUEY, op. cit., ch. 3.1).

constitution du 14 avril 2003 se réfère à la notion d'autorité délibérante (art. 141 al. 1, 143 al. 1 et 150 al. 2 Cst-VD). A cela s'ajoute que le conseil général ou communal ne dispose pas de la compétence de donner des injonctions impératives à la municipalité, et en particulier, de se dessaisir de l'une de ses attributions, d'une part, sans une délégation formelle et, d'autre part, dans un domaine où la loi ne permet aucune délégation¹⁶². Enfin, l'institution de la motion et, ajouterons-nous, du projet de règlement ou de partie de règlement, ne doit pas permettre à l'organe délibérant de sortir de sa compétence et d'empiéter sur les pouvoirs de la municipalité, au mépris de la constitution et de la loi¹⁶³. Il résulte de ce qui précède que, au plan communal, l'organe délibérant ne peut pas renvoyer à l'autorité exécutive une motion tendant à un projet de décision du conseil ou un projet de règlement ou de partie de règlement contraires au droit.

Reste maintenant à déterminer les conséquences à l'égard de la municipalité lorsqu'elle a été formellement saisie d'une proposition par le conseil nonobstant le caractère illicite de cette dernière. La solution n'est pas différente par rapport à celle qui prévaut en droit cantonal. Pour les motifs exposés précédemment¹⁶⁴, à l'instar du Conseil d'Etat, la municipalité n'a pas d'autre moyen que de déclarer irrecevable une proposition, frappée d'illégalité, prise en considération et renvoyée par le conseil. Elle se justifie d'autant que, comme en ce qui concerne le Conseil d'Etat au plan cantonal¹⁶⁵, la municipalité constitue avant tout une autorité politique. Partant, dans le cadre du traitement des propositions des membres du conseil général ou communal, elle n'agit pas en tant qu'autorité administrative ou judiciaire¹⁶⁶ et est tenue de répondre aux propositions des membres du conseil. La solution de l'irrecevabilité se justifie également du point de vue du principe général de l'économie de la procédure¹⁶⁷ à l'aune duquel, il n'est pas acceptable de conduire au bout du processus, c'est-à-dire soumettre une proposition illégale au conseil, au risque que celui-ci l'adopte et déclenche une procédure judiciaire tendant à invalider sa décision, alors que celle-ci pourrait être écartée après examen par la municipalité, laquelle peut au demeurant inviter l'auteur de la proposition à

¹⁶² Décision du Conseil d'Etat du 9 juin 1989, in RDAF 1989, p. 380, spéc. consid. III, p. 382. Voir également EQUEY, op. cit., ch. 3.4.3.2.

¹⁶³ ZWAHLEN, op. cit., p. 175.

¹⁶⁴ Voir *supra* ch. 4.2.4.1.1.2.

¹⁶⁵ Voir *supra* ch. 1.1 in fine et 4.3.2.4.

¹⁶⁶ Il est utile de relever que dans ce cadre, la municipalité ne dispose que d'une compétence en matière de contraventions municipales, comme le prévoient les articles 5 et 12 de la loi du 17 novembre 1969 sur les sentences municipales (LSM; RSV 312.15).

¹⁶⁷ Le principe de l'économie de procédure impose aux autorités de mener la procédure de la manière la plus raisonnable possible, en évitant des pertes de temps inutiles, des actes sans portée réelle, ou en facilitant le cheminement ordonné des opérations. Ce principe n'est pas conçu pour permettre à une partie d'éviter une étape de la procédure, ou d'obtenir, en l'absence d'intérêt actuel, une décision qu'il serait éventuellement amené à devoir solliciter ultérieurement (pour une jurisprudence récente sur cette notion, voir par exemple les arrêts de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois du 2 juin 2009, CCST.2008.004 consid. 1c et du Tribunal administratif du Canton de Genève du 27 mai 2008, A/2320/2007-FIN ATA/271/2008, in STR 2009 131).

en déposer une nouvelle, prérogative que ce dernier peut exercer en tout temps. Enfin, soumettre une proposition illégale au conseil en recommandant à ce dernier de la rejeter comporte évidemment un risque, puisque l'organe délibérant est libre de l'adopter. S'il accepte la proposition, la décision y relative pourra être déférée devant l'autorité de recours pour illégalité au sens de l'article 145 LC ou être annulée d'office ou sur requête en application et aux conditions de l'article 146 LC. En définitive, lorsqu'une proposition illégale est renvoyée à la municipalité, cette dernière doit, après examen, la déclarer irrecevable. Cette solution résulte d'ailleurs de la rare doctrine existante en la matière¹⁶⁸ et, surtout, de l'exposé des motifs relatifs à la modification du 3 mai 2005 de la loi sur les communes, soit de l'interprétation historique de l'article 33 LC, qui expose clairement que la municipalité dispose du droit de rejeter une motion, le cas échéant, en expliquant dans un rapport les raisons de son refus¹⁶⁹.

4.3.2.7. *L'adoption du préavis ou du rapport*

Après analyse de la proposition, la municipalité doit déterminer si elle est conforme au droit. Dans la négative, elle doit procéder comme indiqué au chapitre précédent. Elle ne peut cependant pas purement et simplement classer la proposition, car celle-ci est contraignante vu l'article 33 al. 4 LC. L'autorité exécutive doit donc établir un rapport expliquant de manière circonstanciée les raisons qui conduisent à l'irrecevabilité de la motion ou du projet de règlement ou de partie de règlement. Le rapport est adopté par la municipalité en la forme prévue par l'article 67 LC. A notre sens, il s'agit d'une décision municipale au sens de l'article 65 LC, rendue dans un cas d'espèce et destinée à produire des effets juridiques et, partant, ouvrant une voie de droit¹⁷⁰. Si la proposition est conforme au droit, la municipalité doit y donner suite par le biais d'un préavis lequel doit contenir le projet de décision ou de règlement ou partie du règlement, avec le cas échéant, un contre-projet.

4.3.2.7.1. *Quant à la forme*

Le préavis ne peut être établi qu'en la forme écrite, l'article 35 LC trouvant application par analogie, car, succédant à une proposition du conseil, il constitue une forme de proposition de la municipalité. Au surplus, l'application du

¹⁶⁸ ZWAHLEN, op. cit., pp. 175-176.

¹⁶⁹ EMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, in BGC avril-mai 2005, 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*». Le message du Conseil d'Etat paraît d'ailleurs laisser entendre que l'examen de la municipalité ne se limite pas à la légalité de la proposition, mais s'étend également à l'aune de l'opportunité, dès lors qu'il précise que dite proposition doit rencontrer l'agrément de l'autorité exécutive.

¹⁷⁰ Voir *infra* ch. 5.

principe du parallélisme des formes¹⁷¹ peut également entrer en ligne de compte, en particulier lorsque la proposition consiste en un projet de règlement ou de disposition de règlement tendant à modifier une réglementation existante. Celle-ci devant revêtir la forme écrite, tout acte portant modification ou abrogation doit être passée en la même forme. Enfin, l'adoption du préavis ou du rapport obéit aux règles de forme prévues par l'article 67 LC¹⁷² et, partant, porter la signature du syndic et du secrétaire municipal ou de leur suppléant désigné¹⁷³ par la municipalité et munis du sceau de cette dernière¹⁷⁴.

4.3.2.7.2. *Quant au fond*

La législation cantonale ne prévoit aucune disposition spécifique sur le contenu du préavis. Il résulte néanmoins de l'article 33 al. 4, 2^e tiret LC qu'il doit contenir le projet de décision ou, ajouterons-nous, le projet de règlement ou de partie de règlement tel que demandé dans la proposition renvoyée à la municipalité. Comme il s'agit d'un objet qui ressortit à l'organisation d'intérieur, il est possible de prévoir dans le règlement du conseil ou, mieux, dans celui de la municipalité des dispositions relatives au contenu du préavis. En l'absence de telles dispositions, selon le droit coutumier et la pratique en vigueur dans de nombreuses communes, il est généralement admis que le préavis de la municipalité doit contenir au moins les éléments suivants:

- la reproduction de la proposition et, le cas échéant, son développement, lequel peut être résumé;
- un exposé des motifs contenant un bref historique du processus de traitement de dite proposition et le point de vue de la municipalité;

¹⁷¹ Ce principe, découlant du principe de la primauté de la loi, postule qu'une autorité ne peut modifier valablement ses prescriptions qu'en respectant la forme en laquelle elles ont été établies (ATF 126 V 193 consid. 4; ATF 108 Ia 184 consid. 3d, non résumé sur ce point au JT 1985 I 95; ATF 101 Ia 591 consid. 4a, JT 1977 I 589).

¹⁷² Cette disposition a la teneur suivante: «*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.*».

¹⁷³ Cette désignation doit intervenir par le biais d'une décision municipale, qui peut être valable pour l'entier de la législature, adoptée en la forme prévue par l'article 67 LC.

¹⁷⁴ Il est utile de préciser que, selon le législateur, les actes de la municipalité lient la commune à la seule condition d'être réguliers en la forme, même si leur auteur n'avait pas compétence pour les prendre (EMPL relatif au projet de décret modifiant la constitution de 1885 et au projet de la loi sur les communes, BGC août-septembre 1955, p. 825). Cette règle se justifie à l'appui d'un ancien arrêt du Tribunal cantonal selon lequel les citoyens doivent pouvoir se fier à tout acte qui remplit les conditions extérieures de validité, sans que la commune ait la possibilité de se dégager en invoquant plus tard un vice non apparent (JT 1946 III 54, spéc. 59-60). Il en résulte qu'un préavis municipal est valable dès qu'il respecte les exigences prévues par l'article 67 LC et quand bien même il aurait été adopté par des personnes externes à la municipalité. Il est utile de noter que la référence à laquelle se réfère le message précité («JT 1945 III 54») est erronée.

- le projet de décision, de règlement ou de partie de règlement proposé et, le cas échéant, le contre-projet de la municipalité¹⁷⁵;
- des conclusions; celles-ci doivent être rédigées de manière précise en inviter le conseil à adopter ou à rejeter le projet de décision, de règlement ou de partie de règlement émanant du conseil ou, en cas de contre-projet de la municipalité, à adopter ce dernier et à rejeter le premier. Si le règlement du conseil le prévoit, les conclusions peuvent inviter l'organe délibérant à décider le renvoi d'un projet à la municipalité pour complément¹⁷⁶.

4.3.2.8. *Le dépôt du préavis ou du rapport*

En application du principe de la séparation des pouvoirs, la municipalité ne dispose pas de la compétence de transmettre directement le préavis au conseil ou, le cas échéant, à la commission compétente pour en connaître et en rapporter. La municipalité a l'obligation de déposer sa proposition ou son rapport auprès du bureau du conseil général ou communal le quel, en principe, désignera une commission *ad hoc*¹⁷⁷ et lui transmettra le préavis. Lorsque le conseil dispose de commissions thématiques permanentes, le bureau peut leur adresser directement le préavis pour qu'elles se déterminent en fonction de leurs domaines respectifs¹⁷⁸. Dans l'hypothèse où la municipalité déclare une motion ou un projet de règlement ou de partie de règlement irrecevable pour non-conformité au droit, le rapport y relatif est remis au bureau du conseil, mais n'est pas transmis à une commission. Comme nous l'avons expliqué précédemment¹⁷⁹, le rapport déclarant irrecevable une proposition non conforme au droit fait l'objet d'une décision municipale et expose les motifs qui ont conduit la municipalité au rejet¹⁸⁰. Dans ces conditions, elle doit être commu-

¹⁷⁵ Cette possibilité ne résulte pas de la loi sur les communes, mais de la réglementation-type relative aux conseils généraux ou communaux. Elle a été reprise dans bon nombre de règlements du conseil. Voir par exemple les articles 74 al. 7 du règlement du conseil communal d'Écublens du 23 février 2006, 73 al. 5 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 90 al. 4 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006, 65 al. 2 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 62 al. 6 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006, 88 al. 5 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 62 al. 6 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006, 53 al. 6 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006, 91 al. 1 ch. 1 du règlement du conseil communal de Vevey du 1^{er} juillet 2007 et 64 al. 6 du règlement du conseil communal d'Yverdon-les-Bains du 2 juin 2006.

¹⁷⁶ Sur cette problématique, voir *infra* ch. 4.3.2.10.

¹⁷⁷ Pour des exemples de dispositions prévoyant des commissions thématiques, voir les articles 40 à 43 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985 et 40 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006.

¹⁷⁸ Une telle possibilité résulte des articles 70 al. 3 et 74 al. 4 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006 qui prévoient que la commission de gestion et la commission des finances travaillent en étroite collaboration et se rencontrent au moins deux fois par année. Dans ce cadre, elles peuvent résoudre les éventuels conflits de compétences auxquels elles sont confrontées. Rien n'interdit de prévoir des dispositions dans le règlement d'organisation du conseil prévoyant une collaboration entre commissions thématiques.

¹⁷⁹ Voir *supra* ch. 4.3.2.5.

¹⁸⁰ EMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, in BGC avril-mai 2005, p. 9082.

niquée ou portée à la connaissance des membres du conseil pour leur permettre, le cas échéant, d'utiliser les moyens offerts à eux par les règles en matière de protection juridique et dans les conditions et délais fixés par elles¹⁸¹.

Enfin, l'article 33 al. 2, 2^e tiret prévoit que le conseil peut assortir le renvoi à la municipalité d'un délai dans lequel cette dernière doit remettre son rapport ou son préavis. Cette problématique a déjà été abordée dans le présent exposé, de sorte que nous nous permettons de renvoyer le lecteur aux passages topiques¹⁸²

4.3.2.9. *Le renvoi à une commission*

En application par analogie de l'article 35 LC, le préavis municipal faisant suite à une proposition du conseil doit être renvoyé à l'examen d'une commission pour rapport. Il s'agit d'une obligation vu le terme «nécessairement», qui, il est vrai, est sujet à interprétation¹⁸³. Le renvoi à une commission n'est pas soumis au vote du conseil général ou communal, car il est obligatoire. Ainsi, contrairement à ce que prévoit l'article 33 al. 2, 1^{er} tiret LC concernant le renvoi à une commission pour rapporter sur la prise en considération, la question du renvoi du préavis municipal n'est pas soumise à une décision du conseil. Si, nonobstant, ce dernier statue dans ce cadre, sa décision est illégale et peut faire l'objet d'une procédure judiciaire en annulation¹⁸⁴. Le bureau doit adresser le préavis ou le rapport à la commission qui lui paraît compétente *rationae materiae*. Si le conseil s'est doté de commissions thématiques, le bureau détermine au préalable l'entité qui lui paraît habile et lui transmet ensuite les écrits de la municipalité et la proposition du conseil. Certains aspects du préavis ou du rapport de la municipalité, par exemple d'ordre technique, peuvent relever des attributions d'une commission thématique, alors que d'autres, notamment d'ordre financier, sont susceptibles de relever d'une commission permanente, comme la commission de gestion ou la commission des finances. Dans ces conditions, le bureau doit adresser le préavis ou le rapport à chaque commission qui lui paraît compétente. Il peut indiquer à chacune le domaine pour lequel elle est saisie ou, mieux, leur préciser les passages du texte municipal qui paraît les concerner. Si le conseil n'est pas doté de commissions thématiques, le bureau adresse le préavis ou le rapport municipal à une commission permanente ou, lorsque le règlement du conseil en institue une, à la commission du conseil¹⁸⁵. Enfin, si le texte municipal est renvoyé à une commission

¹⁸¹ Voir *infra* ch. 5.

¹⁸² Voir *supra* ch. 1.2.

¹⁸³ L'article 4 de la loi du 27 mai 1816 se référait à la notion de «suite nécessaire» à un vœu, laquelle signifiait que la municipalité était tenue de soumettre la proposition au conseil (CLAVEL, op. cit., p. 233).

¹⁸⁴ Voir *infra* ch. 5.

¹⁸⁵ Dans les communes dont le nombre des habitants est de taille modeste, le règlement du conseil institue parfois une seule commission fonctionnant à la fois comme commission permanente, commission thématique et commission de surveillance ou une commission surveillance et une commission du conseil qui joue le rôle de commission permanente et de commission thématique. Voir par exemple les articles 33 et 34 du règlement du conseil général de Mex du 1^{er} juillet 2006.

ad hoc, le bureau du conseil procède à la nomination de cette commission, sauf disposition contraire de la réglementation d'intérieur. En principe, l'auteur de la proposition fait partie de droit de la commission¹⁸⁶.

Le bureau du conseil doit impartir un délai à la commission pour la reddition de son rapport. Un tel délai peut figurer expressément dans le règlement du conseil¹⁸⁷. Dans ce cas il constitue un délai arrêté par une loi au sens formel et, partant, n'est en principe pas prolongeable. La commission dispose de la possibilité de demander la prolongation d'un délai arrêté par le bureau, lorsqu'elle estime qu'elle ne pourra pas achever ses travaux à temps. La demande doit être opérée avant l'échéance du délai imparti et, pour éviter d'éventuelles difficultés d'ordre probatoire, revêtir la forme écrite et être acheminée par poste, dans l'idéal, par pli recommandé. Les délais fixés dans le règlement peuvent, à notre sens, également être prolongés moyennant le respect des conditions qui précèdent et l'existence de justes motifs lesquels doivent être indiqués expressément par les intéressés dans leur demande de prolongation.

4.3.2.10. *Les séances de la commission*

Comme cela été expliqué au chapitre précédent, il peut arriver que plusieurs commissions soient saisies d'une même proposition. Avant de débiter leurs travaux sur le fond de ce texte, il est utile, notamment afin d'éviter tout conflit de compétence, que les commissions concernées se concertent pour définir le cadre de leur mandat et leurs tâches respectives. Dans ce cadre, il est possible d'appointer une séance entre les présidents des différentes commissions.

Lorsque la problématique de la répartition des compétences a été résolue ou dans l'hypothèse où une seule commission a été saisie, il y a lieu d'appointer des séances de travail au cours desquelles seront traités la proposition et le préavis ou le rapport de la municipalité. En préambule, les membres de la commission désignent un président, un rapporteur et leur suppléant, s'il s'agit d'une commission *ad hoc* ou qui n'a jamais siégé. Sauf disposition contraire du règlement du conseil, l'élection est opérée à la majorité absolue. Ensuite, les

¹⁸⁶ Voir par exemple les articles 73 al. 7 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 42 al. 2 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006, 86 al. 3 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 45 al. 4 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006 et 90 al. 4 du règlement du conseil communal de Vevey du 1^{er} juillet 2007.

¹⁸⁷ Voir par exemple les articles 55 du règlement du conseil communal d'Ecublens du 1^{er} juillet 2006 («une semaine avant la date du conseil»), 52 al. 1 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 62 al. 1 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006 («10 jours avant la séance»), 66 al. 2 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006 («10 jours avant la séance»), 47 al. 1 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006 («au moins 2 jours ouvrables avant la séance»), 34 al. 5 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006 et 43 al. 1 du règlement du conseil communal d'Yverdon-les-Bains du 2 juin 2006 («au moins une semaine avant la séance»). Pour des exemples de dispositions ne prévoyant pas de délai spécifique, voir les articles 48 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 47 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006 et 52 du règlement du conseil communal de Vevey du 1^{er} juillet 2007. Sur la problématique des délais légaux et fixés par l'autorité, voir l'article 21 al. 1-2 LPA-VD.

membres des commissions examinent le texte au fond et doivent, le cas échéant, mettre en exergue les éventuelles contradictions au cadre juridique existant ou toutes les autres erreurs qu'ils décèlent. Les membres des commissions doivent veiller à rester dans la compétence et les domaines respectifs qui sont réservés à ces dernières. Ils peuvent également proposer des amendements. En revanche, cette possibilité n'existe pas concernant un rapport à l'égard duquel les commissions ne peuvent que proposer l'acceptation ou le rejet. S'agissant des amendements, ceux-ci ne peuvent concerner les parties du préavis contenant des dispositions à portée normative, c'est-à-dire revêtant un caractère général et abstrait, et applicables à un nombre indéterminé de situations, par exemple des dispositions réglementaires, ou décisionnel, à savoir déployant des effets à l'égard d'individus dans des situations déterminées. Il est utile de préciser que le texte de la proposition ayant initié le préavis ou le rapport de la municipalité ne peut pas non plus être amendé, vu l'article 33 al. 3 et 4 LC.

4.3.2.11. *Le rapport de la commission et son adoption*

La teneur du rapport de la commission varie selon le texte municipal. Si celui-ci fait suite à un postulat, le contenu du rapport de la commission peut comprendre des explications, des variantes ou de nouvelles propositions. Les considérants du rapport peuvent contenir un bref historique des travaux de la commission et même inviter les membres du conseil à déposer une nouvelle proposition au sens de l'article 31 LC. Les mentions qui précèdent ne sont cependant pas obligatoires. En revanche, le rapport doit impérativement contenir un dispositif, c'est-à-dire des conclusions proposant au conseil, soit de prendre acte du rapport de la municipalité, soit de refuser d'en prendre acte. Lorsque le rapport fait suite à un préavis municipal portant sur un projet de décision, de règlement ou de partie de règlement du conseil, la commission peut intégrer les éléments exposés ci-dessus. Elle est également soumise à l'obligation d'y faire figurer un dispositif et, le cas échéant, les amendements qu'elle souhaite soumettre au conseil général ou communal. L'amendement constituant une modification du texte du projet de décision, de règlement, de partie de règlement ou de tout autre texte modifiable proposé au conseil général ou communal¹⁸⁸, il ne peut porter que sur le dispositif ou le texte à portée normative proposé à l'organe délibérant, ce qui exclut des propositions n'ayant pas un lien de connexité suffisant avec le texte proposé ou le dépôt d'un contre-projet ou celles tendant à substituer aux propositions municipales, y compris celles faisant suite à l'exercice du droit d'initiative, des décisions qui en changeraient la nature¹⁸⁹.

Certains règlements prévoient également l'adoption de conclusions proposant au conseil de décider le renvoi à la municipalité pour nouvelle

¹⁸⁸ Voir l'article 59 al. 1 du règlement du 29 mai 2007 d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (RLGC; RSV 171.01.1; ci-après RLGC, applicable par analogie à titre de droit communal supplétif.

¹⁸⁹ CLAVEL, op. cit., p. 231.

étude¹⁹⁰, possibilité qui, sur le principe, n'est pas contraire au droit cantonal supérieur. Cependant, il ne peut aboutir au renvoi direct à la municipalité, mais bien plutôt à l'ouverture d'un nouveau processus de traitement d'une proposition, c'est-à-dire formellement un vote sur la prise en considération, puis en cas d'acceptation de l'entrée en matière, le renvoi à la municipalité. Enfin, certains règlements prévoient l'obligation d'y mentionner les observations éventuelles que des membres du conseil auraient adressées à la commission¹⁹¹.

Les membres des commissions saisies doivent adopter leur rapport au moyen d'un vote qui, sauf disposition contraire du règlement d'organisation du conseil, intervient à la majorité absolue des membres présents, lesquels doivent constituer la majorité du total des membres de la commission¹⁹², la voix du président étant prépondérante en cas d'égalité¹⁹³. Il est utile de préciser que les membres qui n'adhèrent pas au rapport soumis au scrutin ou aux idées développées dans le cadre des séances de la commission disposent de la possibilité de déposer un rapport de minorité. Dans les limites explicitées au paragraphe précédent, ce rapport peut proposer des amendements au préavis municipal ou, même des sous-amendements, c'est-à-dire des demandes formelles de modification des amendements souhaités par le rapport de majorité de la commission. Par ce biais, il est même possible de proposer un sous-amendement¹⁹⁴ modifiant un amendement pour revenir à la situation *ante*, à savoir une proposition initiale de décision, de règlement ou de partie de règlement contenue dans le préavis municipal¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Voir par exemple les articles 46 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006 et 88 al. 5 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006.

¹⁹¹ Voir par exemple les articles 47 al. 2 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 43, 2^e phr. du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006 et 47, 2^e phr. du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006.

¹⁹² Voir par exemple les articles 57 du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006, 54 al. 1 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 45 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006, 46 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 59 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 49 al. 2 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006, 33 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006 et 46 du règlement du conseil communal d'Yverdon-les-Bains.

¹⁹³ Voir par exemple les articles 43 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006 et 50 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006.

¹⁹⁴ Le sous-amendement est une modification du texte d'un amendement proposé au conseil général ou communal et ne peut porter que sur un texte ou une partie de texte soumise à amendement. Voir l'article 59 al. 2 du règlement du 29 mai 2007 d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (RLGC; RSV 171.01.1). Voir également la définition figurant dans les règlements-type pour le conseil général ou communal.

¹⁹⁵ Un tel cas s'est produit en 2009 à Vevey. Dans ce cadre, un préavis municipal proposant en substance le réaménagement de la Place du marché en une zone de parcage, l'octroi d'un crédit d'étude pour la réalisation d'un concours de projet et la construction d'un parking souterrain, avait été renvoyé à une commission pour examen et rapport. La majorité des membres de dite commission avait adopté un rapport proposant notamment le retrait de toutes les parties du dispositif en lien avec la construction d'un parking souterrain et la renonciation à construire un tel ouvrage, alors qu'un rapport de minorité intitulé «*N'enterrons pas le parking souterrain...*» avait apporté son soutien au préavis municipal et proposait de conserver les conclusions de ce projet que souhaitait supprimer le rapport de majorité. Ces documents sont disponibles sous le lien Internet suivant: <http://www.vevey.ch/N5827/demande-de-credit-pour-le-reamenagement-de-la-place-du-marche.html>.

La loi ne pose aucune condition quant à la forme du rapport de commission. Dès lors, sauf disposition contraire du règlement d'organisation du conseil, rien n'interdit à une commission de faire un rapport oral lors de la séance du conseil à l'ordre du jour de laquelle le débat concernant le rapport ou le préavis de la municipalité a été inscrit¹⁹⁶. Si une commission entend rapporter oralement sur le texte municipal, elle doit en informer préalablement le bureau du conseil qui le fera mentionner à l'ordre du jour. A défaut, si aucun rapport écrit ou demande de prolongation n'est remis dans le délai imparti, la commission est réputée renoncer à rapporter sur le texte municipal et préavis positivement ce dernier. Si le rapport est remis en la forme écrite, il doit comporter en son pied les noms, prénoms et signature des commissaires¹⁹⁷, mais le règlement d'organisation du conseil peut prévoir que la seule signature du président ou du rapporteur est suffisante¹⁹⁸.

La loi ne prévoyant aucune règle concernant la remise du rapport au bureau, elle peut être opérée par porteur ou par poste, le cas échéant, sous pli recommandé. Cette dernière solution est à privilégier pour éviter toute difficulté liée à la preuve de la réception.

4.3.2.12. *L'inscription ou la portée à l'ordre du jour*

Une fois les rapports de la ou des commissions, y compris les éventuels rapports de minorités, remis au bureau du conseil, ce dernier procède à l'inscription à l'ordre du jour. Les modalités sont les mêmes qu'expliquées plus haut¹⁹⁹, à ceci près qu'en principe, le rapport de la commission doit être remis dans le délai imparti par le bureau et fixé avant la séance du conseil à l'ordre du jour de laquelle le rapport ou le préavis municipal sera débattu, de sorte que seule l'inscription à l'ordre du jour paraît entrer en ligne de compte. Néanmoins, sauf disposition contraire du règlement d'organisation du conseil, une commission pourrait déposer son rapport en préambule ou lors de la séance à laquelle est examiné le rapport ou le préavis municipal, lorsque, par exemple, elle a obtenu une prolongation de délai jusqu'à ce moment²⁰⁰. Elle doit néanmoins l'annoncer suffisamment tôt au bureau du conseil, c'est-à-dire avant les délais prévus par les articles 14 al. 3 et 25 al. 3 LC, à défaut de quoi, le rapport de la commission ne pourra pas être soumis au vote (art. 13 al. 4 et 24 al. 4 LC).

¹⁹⁶ Une telle possibilité est expressément prévue par l'article 47 al. 2 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985 qui la subordonne cependant à l'obligation de déposer des conclusions par écrit.

¹⁹⁷ Sur cette problématique, voir *supra* ch. 4.2.7.3.

¹⁹⁸ Voir par exemple, l'article 44 al. 3 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006.

¹⁹⁹ Voir *supra* ch. 4.3.2.2.

²⁰⁰ Une telle possibilité paraît résulter implicitement de l'article 62 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006.

4.3.2.13. *Les débats ou la discussion*

La phase des débats s'inscrit comme une étape cruciale dans le processus du traitement des propositions des membres du conseil général ou communal. Là encore, la loi sur les communes ne prévoit aucune disposition en la matière, car la question ressortit à l'organisation d'intérieur de la commune et, partant, doit faire l'objet de dispositions topiques dans le règlement du conseil général ou communal²⁰¹. En schématisant, la réglementation communale prévoit en général ce qui suit²⁰²:

- lors de la séance appointée pour traiter sur le fond du rapport ou du préavis municipal et du rapport de la commission et conformément à l'ordre du jour, le rapporteur donne lecture de la proposition soumise à l'examen de la commission, des pièces à l'appui, si elles sont jugées nécessaires pour éclairer la discussion, du rapport de la commission et de l'éventuel rapport de minorité. Sur proposition de la commission, le rapporteur peut être dispensé par le conseil de la lecture de tout ou partie de pièces précitées si celles-ci ont été imprimées et remises aux membres du conseil à l'avance. En tout état de cause, le rapporteur doit donner lecture des conclusions de son rapport.
- après la lecture, les pièces mentionnées ci-dessus sont remises au président, qui ouvre immédiatement la discussion, sauf décision contraire du conseil ou dépôt d'une motion d'ordre. Si la demande en est faite, la discussion porte d'abord exclusivement sur la question de l'entrée ou de la non entrée en matière, qui est alors soumise au vote du conseil avant qu'il puisse être procédé sur le projet lui-même;
- une fois la discussion ouverte, chaque membre peut demander la parole au président qui l'accorde suivant l'ordre dans lequel chacun l'a demandée. A l'exception des membres de la commission et de la municipalité, aucun conseiller ne peut obtenir une seconde fois la parole tant qu'un membre du conseil qui n'a pas encore parlé le demande;
- lorsqu'un rapport de la municipalité est mis en discussion, celle-ci peut porter sur l'ensemble de celui-là. En revanche, lorsqu'un préavis municipal concernant une décision du conseil appelle plusieurs questions ou conclusions qui ne présentent pas un lien de connexité évident entre elles, il convient d'ouvrir la discussion successivement sur chacune d'elles. Il en

²⁰¹ Des dispositions-modèle se trouvent dans la réglementation-type concernant les conseils général et communal.

²⁰² Voir par exemple les articles 83 à 95 du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006, 80 à 89 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 11 à 22 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006, 76 à 87 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 66 à 75 du règlement du conseil communal de Morges du 3 juin 2006, 103 à 113 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 69 à 78 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006, 72 à 88 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006, 99 à 108 du règlement du conseil communal de Vevey du 1^{er} juillet 2007 et 71 à 80 du règlement du conseil communal d'Yverdon-les-Bains du 2 juin 2006. Voir également les articles 61 à 69 du règlement-type pour le conseil général et 65 à 73 du règlement-type pour le conseil communal.

va de même pour le projet de règlement ou de partie de règlement, la discussion étant ouverte successivement sur chaque article. En présence d'un contre-projet de la municipalité, la discussion sera d'abord ouverte sur le rapport ou le projet de décision ou de règlement ou de partie de règlement, puis ensuite sur le contre-projet²⁰³. En présence de sous-amendements et d'amendements, il convient d'ouvrir la discussion sur les premiers, puis sur les seconds et enfin sur les articles ou éléments du dispositif du projet de décision non amendés. Les amendements et les sous-amendements doivent en principe être présentés par écrit ou dictés au secrétaire du conseil avant d'être mis en discussion. A ce stade, les amendements et sous-amendements doivent seulement être annoncés et mis en discussion. Lorsque des amendements ou des sous-amendements ont été déposés tant sur le projet que le contre-projet, la discussion porte successivement sur les sous-amendements, les amendements relatifs au projet et sur celui-ci sans les premiers, puis sur les sous-amendements et les amendements relatifs au contre-projet, et, enfin sur celui-ci sans ceux-là;

- il est utile de rappeler que toute opération du conseil général ou communal peut être suspendue moyennant le dépôt préalable d'une motion d'ordre, laquelle ne peut pas porter sur le fond des débats et doit être appuyée par cinq membres au moins pour être mise en discussion et au vote. Si la municipalité ou un *quorum* des membres présents du conseil fixé par le règlement de ce dernier le demande, la motion d'ordre est réputée adoptée et la discussion sera reprise à la séance suivante.
- lorsque l'ensemble du rapport ou du projet, et, le cas échéant du contre-projet, a été abordé et que plus aucun conseiller ne demande la parole, le président clôt les débats. Il en est fait mention au procès-verbal.

²⁰³ Voir par exemple, les articles 74 al. 9 du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006, 73 al. 6 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 95 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006, 65 al. 4 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 62 al. 7 du règlement du conseil communal de Morges du 3 juin 2006, 88 al. 5 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 62 al. 7 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006, 53 al. 7 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006, 92 du règlement du conseil communal de Vevey et 62 al. 6 du règlement du conseil communal du 2 juin 2006. Voir également les articles 58 al. 7 du règlement-type sur le conseil communal et 54 al. 7 du règlement-type pour les conseils communaux.

4.3.2.14. *La votation*

L'étape de la votation est la plus délicate du processus. Elle peut se montrer relativement complexe en présence d'un contre-projet et, surtout, lorsque des amendements ou, pire encore, des sous-amendements ont été déposés. Le scrutin se déroule en principe selon les phases suivantes²⁰⁴:

- une fois la discussion formellement close, le président propose l'ordre dans lequel il entend faire voter. En cas de contestation, le conseil décide. Cette règle n'est cependant pas applicable lorsque le règlement du conseil prévoit des dispositions spécifiques sur l'ordre des objets. De telles dispositions figurent dans un nombre important de règlements du conseil général ou communal et prévoient généralement que l'organe délibérant procède d'abord au vote sur le projet, puis sur le contre-projet²⁰⁵. Dans cette hypothèse, le conseil ne vote pas préalablement sur l'ordre de ces objets;
- d'office ou sur demande, le président peut, en cas d'objets ou de questions complexes, procéder à la division des projets soumis au conseil. Cette division intervient en principe systématiquement en cas de vote sur un projet de décision ou de règlement ou de partie de règlement. Elle n'est en principe pas nécessaire lorsqu'un rapport est soumis aux délibérations du conseil, puisque le vote de ce dernier porte uniquement sur l'acceptation ou le rejet du premier dans son entier. Au surplus, l'ordre du vote concernant les amendements et les sous-amendements ne peut, sauf disposition contraire du règlement du conseil, être soumis au vote préalable de ce dernier. En effet, la disposition applicable, figurant dans la plupart des règlements d'organisation des conseils généraux ou communaux prévoit que les sous-amendements sont mis aux voix en premier lieu, puis les amendements, le cas échéant, les uns opposés aux autres, et, enfin, la proposition principale amendée ou non. Cela signifie que pour chaque article, voire pour chaque alinéa d'article d'un projet de règlement ou de partie de règlement ou chaque conclusion d'une décision, les sous-amendements doivent d'abord être traités, le cas échéant, les uns opposés aux autres. En cas de rejet des sous-amendements, les amendements sont mis au vote. Lorsqu'un sous-amendement est admis, cela a pour conséquence de modifier l'amendement sur lequel il portait. L'amendement modifié est ensuite soumis au scrutin. Les amendements portant sur une même disposition sont opposés les uns aux autres. Concrètement, cela signifie que le conseil

²⁰⁴ Voir par exemple les articles 96 à 103 du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006, 90 à 99 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 123 à 134 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006, 88 à 95 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 76 à 81 du règlement du conseil communal de Morges du 3 juin 2006, 114 à 122 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 79 à 84 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006, 72 à 88 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006, 109 à 120 du règlement du conseil communal de Vevey du 1^{er} juillet 2007 et 81 à 92 du règlement du conseil communal d'Yverdon-les-Bains du 2 juin 2006. Voir également les articles 70 à 75 du règlement-type pour le conseil général et 74 à 79 du règlement-type pour le conseil communal.

²⁰⁵ Voir *supra*, ch. 4.3.2.13.

devra se prononcer sur chacun d'entre eux. S'il les rejette dans leur totalité, il passera au vote sur la disposition non amendée. C'est le cas le plus simple. S'il en accepte un seul, il délibérera sur la disposition amendée. S'il en accepte plusieurs, le président devra alors faire procéder à un vote pour déterminer la modification qui bénéficie de la préférence des membres de l'organe délibérant. L'amendement qui obtient le plus de voix est réputé adopté. En cas d'adoption d'un amendement, l'article du projet de règlement concerné est soumis dans sa version modifiée à un nouveau vote et ainsi de suite. En présence d'un contre-projet municipal, le conseil délibère comme indiqué ci-avant d'abord sur le projet, puis sur le contre-projet. Lorsque les deux, amendés ou non, rencontrent l'agrément de l'assemblée, le président ouvre un scrutin pour les opposer, de manière à ce que l'assemblée détermine l'objet qui rencontre sa préférence. Il est utile de préciser que le président doit informer les membres du conseil que le vote sur les sous-amendements et les amendements ne préjuge en rien sur celui relatif au fond. La votation a lieu en principe à la main levée. Une contre-épreuve peut être opérée, d'office ou sur requête, par le bureau du conseil en cas de doute sur la majorité. Il conviendra alors de procéder à un nouveau tour de vote sur l'objet dont le décompte des suffrages prête le flanc à la critique. Lorsqu'un *quorum* de membres du conseil général ou communal, qui doit être établi dans le règlement d'organisation, en fait la demande, le vote peut avoir lieu à l'appel nominal ou au bulletin secret. Le projet soumis à la votation est réputé admis s'il obtient plus de la moitié des suffrages valablement exprimés. En cas de votation au scrutin secret, les bulletins blancs et nuls n'entrent pas en considération pour l'établissement de la majorité. En cas de rejet du rapport ou du projet municipal, le conseil général ou communal peut encore voter le renvoi à la municipalité. Il est utile de préciser que la municipalité peut retirer un projet ou un rapport tant que celui-ci n'a pas été adopté définitivement. Dans le cadre de l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil, cela est valable pour le rapport faisant suite à un postulat ou à une motion, le projet mettant en œuvre une motion et le contre-projet municipal à un projet de règlement ou de partie de règlement, dans la mesure seulement où la municipalité entend soumettre un nouveau texte à une séance ultérieure, par exemple, parce qu'elle souhaite y apporter des compléments ou du fait qu'elle veut anticiper un éventuel renvoi demandé par le conseil. En revanche, un projet de règlement ou de partie de règlement transmis au conseil consécutivement à l'exercice du droit d'initiative d'un conseiller, ne peut valablement être retiré, car l'autorité exécutive est strictement liée par le texte rédigé de toutes pièces par les auteurs du projet, sous réserve toutefois d'une éventuelle irrecevabilité, et elle ne saurait en modifier la teneur;

- la votation intervient en principe à mains levées. La contre-épreuve, c'est-à-dire le recomptage des voix, peut intervenir à la demande d'un conseiller ou, en cas de doute, par le bureau. En outre, la votation peut avoir lieu à l'appel nominal ou au scrutin secret à la demande d'un conseiller appuyé

- par un cinquième²⁰⁶ des membres, le premier mode de scrutin précité ayant toujours la priorité. Le projet est admis s'il obtient plus de la moitié des suffrages valablement exprimés. En cas de votation au scrutin secret, les bulletins blancs et nuls n'entrent pas en considération pour l'établissement de la majorité. En cas de votation à mains levées ou à l'appel nominal, les abstentions n'entrent pas en considération pour l'établissement de la majorité²⁰⁷. Dans les deux cas, le président participe au vote et, par conséquent, ne peut trancher en cas d'égalité;
- lorsque le règlement du conseil le prévoit, il est possible, après adoption d'un objet à l'ordre du jour de le soumettre à un second débat. Celui-ci doit être demandé en principe par un tiers des membres de l'assemblée et a lieu lors de la séance la plus proche ou, en cas d'urgence, immédiatement²⁰⁸.

4.3.2.15. *La décision finale*

Une fois la discussion et la votation terminées, le conseil est réputé avoir adopté ou rejeté le rapport ou le projet de règlement ou de partie de règlement, le cas échéant, le contre-projet. Lorsqu'il s'agit d'un rapport, la décision du conseil, sous réserve d'un recours pour illégalité en application de l'article 145 LC, est définitive et exécutoire. L'organe délibérant prend acte du rapport ou refuse d'en prendre acte et, le cas échéant, décide le renvoi à la municipalité. Ce renvoi n'intervient en principe qu'en cas de rejet du rapport ou d'un projet de décision, qu'il soit d'ailleurs déposé à l'initiative de la municipalité ou consécutivement à un postulat respectivement à une motion, c'est-à-dire d'une proposition émanant d'un membre du conseil. En cas d'acceptation d'un projet de règlement ou de partie de règlement, le cas échéant après éventuelle approbation cantonale, les voies du référendum au sens des articles 107 et suivants LEDP, lorsqu'il s'agit d'une commune à conseil communal, et de la requête à la Cour constitutionnelle en application des articles 3 al. 3 et 10 al. 1 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle²⁰⁹, sont ouvertes. En cas de rejet, le renvoi ne peut valablement être décidé que lorsque le conseil général ou communal a refusé ce projet et, en même temps un éventuel contre-projet municipal de règlement ou de partie de règlement initié par le dépôt d'une motion. Cette solution se justifie par le fait que, lorsque la municipalité est amenée à proposer au conseil un projet de règlement ou de partie de règlement à la suite de l'exercice du droit d'initiative d'un conseiller, elle est

²⁰⁶ Le règlement du conseil peut fixer un autre quorum ou prévoir un vote préalable sur le mode de scrutin. Voir les articles 70 du règlement-type pour le conseil général et 74 du règlement-type pour le conseil communal.

²⁰⁷ Voir les articles 71 du règlement-type pour le conseil général et 75 du règlement-type pour le conseil communal.

²⁰⁸ En application par analogie de la réglementation cantonale et, sauf disposition contraire du règlement du conseil, le vote intervient séparément sur chaque article du projet adopté en premier débat et sur les nouvelles propositions (art. 100 al. 3 LGC). Cela signifie implicitement que les articles tels qu'adoptés, c'est-à-dire le cas échéant amendés, lors du premier débat sont soumis au second débat.

²⁰⁹ LJC; RSV 173.32; ci-après: LJC.

strictement liée par le texte rédigé de toutes pièces par les auteurs du projet, sous réserve toutefois d'une éventuelle irrecevabilité. Ainsi, seul le contre-projet peut être revu par la municipalité. Le renvoi n'a évidemment de sens que lorsque le projet a également été refusé.

4.3.3. La procédure de traitement de l'interpellation

La procédure de traitement de l'interpellation diffère de celle applicable au postulat, à la motion et au projet de règlement ou de partie de règlement, car elle est plus simple et comporte moins d'étapes. Cela s'explique par le fait que le législateur n'entendait pas poser de conditions trop strictes à l'exercice de ce droit d'initiative et s'est volontairement écarté des règles applicables à l'interpellation déposée devant le pouvoir législatif cantonal, souhaitant simplifier la réglementation au plan communal²¹⁰, de sorte que nous renoncerons à renvoyer à l'application par analogie à titre de droit supplétif des dispositions de la loi et du règlement sur le Grand Conseil. Celles-ci n'entrent dès lors pas en ligne de compte dans ce cadre. En revanche, les règlements d'organisation du conseil peuvent prévoir des dispositions précisant ou complétant l'article 34 LC²¹¹.

4.3.3.1. Le dépôt de l'interpellation

A teneur de l'article 34 al. 2 LC, le conseiller qui souhaite interpellier la municipalité doit informer le président du conseil général ou communal de l'objet de son interpellation. Le conseiller n'a pas l'obligation de déposer son interpellation à l'avance. En effet, comme en ce qui concerne, le postulat, la motion ou le projet de règlement ou de partie de règlement, la loi ne précise pas le moment auquel l'interpellation doit être déposée. Seuls l'annonce du dépôt et l'objet de l'interpellation doivent être communiqués au président. Cela s'explique par le fait que l'interpellation doit formellement être déposée devant le conseil lors de la séance à laquelle elle a été inscrite ou portée à l'ordre du jour et soutenue par au moins cinq membres de l'assemblée. Néanmoins, une remise anticipée n'est pas interdite et même souhaitable, car le bureau du conseil peut tirer copie de l'interpellation et la remettre aux membres du

²¹⁰ EMPL relatif au projet de décret modifiant la constitution de 1885 et au projet de la loi sur les communes, BGC août-septembre 1955, p. 823.

²¹¹ Il convient de rappeler que les cantons et les communes jouissent de la compétence d'édicter des dispositions de droit public dont les buts et les moyens envisagés convergent avec ceux prévus par le droit supérieur, même lorsque la réglementation concernée relève des attributions de l'autorité supérieure et dans la mesure où elle n'a pas réglé un domaine de manière exhaustive (arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du 14 juillet 2008, PS.2007.0214 consid. 3, confirmé par l'ATF du 11 décembre 2008, 8C_635/2008; ATF 131 I 333, spéc. 343-344. consid. 4.4.2; ATF 101 Ia 502; MOOR, Droit administratif, Vol. I, ch. 2.2.7.3, pp 118-120). Certains règlements du conseil ont adopté des dispositions complétant l'article 35 LC, parmi lesquels il convient de citer les règlements du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006 (art. 99), de Lausanne du 12 novembre 1985 (art. 68), de Nyon du 22 mai 2006 (art. 90), de Renens du 1^{er} juillet 2006 (art. 57) et de Vevey du 1^{er} juillet 2007 (art. 94).

conseil avant la séance à laquelle elle sera inscrite à l'ordre du jour. D'ailleurs, idéalement, les interpellations devraient être adressées suffisamment à l'avance à la présidence du conseil afin de pouvoir, le cas échéant, modifier l'ordre du jour avant l'échéance du délai minimal d'expédition de la convocation de cinq jours avant la tenue de l'assemblée, prévu par les articles 14 al. 1 et 25 al. 1 LC respectivement pour le conseil général et le conseil communal. Si l'interpellation est remise le jour même avant ou pendant la séance, elle devra être portée à l'ordre du jour avant la demande d'appui et, dans le dernier cas, faire l'objet du dépôt préalable d'une motion d'ordre.

Il résulte de ce qui précède, qu'il n'existe aucune obligation, sauf disposition contraire du règlement du conseil²¹², de remettre le texte de l'interpellation par écrit et par avance au président du conseil. Il suffit de signaler à ce dernier sa volonté de déposer une interpellation et l'objet de cette dernière. Certains règlements du conseil communal prévoient des dispositions complémentaires. Dans ce cadre, il est utile de mentionner le cas de l'article 68 du règlement du conseil communal de Lausanne qui procède à la distinction entre l'interpellation ordinaire et l'interpellation urgente. Le développement de la première, autrement dit la motivation, doit être remis au bureau du conseil qui le transmet ensuite à la municipalité pour réponse, cette dernière et la motivation étant ensuite transmise aux conseillers et débattues lors de la séance qui suit la réception de la réponse et, ajouterons-nous, inscrites à l'ordre du jour de dite séance. L'interpellation urgente doit être justifiée par l'actualité du problème laquelle constitue une condition du caractère urgent qui doit être décidé par le bureau. Elle doit être déposée avec son développement au moins un quart d'heure avant la séance, les cinq signatures nécessaires à son soutien pouvant être encore apposées en début de séance. En cas d'octroi du caractère urgent, l'interpellation est développée lors de la même séance et la municipalité y répond immédiatement, dans la mesure du possible, ou, par écrit lors de la première séance se tenant après l'écoulement d'un délai de deux semaines à compter de la date du dépôt de l'interpellation.

Enfin, il est utile de préciser que, contrairement à ce que prévoit l'article 116 al. 1 LGC au plan cantonal, l'interpellation déposée devant le conseil général ou communal n'a pas besoin d'être motivée. Là encore, le règlement du conseil peut prévoir des règles complémentaires et, dans ce cadre, imposer l'exigence de la motivation²¹³.

²¹² Voir à cet égard l'article 68 du règlement du conseil communal de Lausanne qui prévoit que le développement de l'interpellation ordinaire doit être remis au bureau du conseil qui le transmet à la municipalité (al. 1) et qui précise que l'interpellation urgente doit être signée par cinq conseillers au moins (al. 2).

²¹³ Une telle obligation résulte de l'article 68 al. 1, 1^{er} tiret du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985 qui prévoit ce qui suit: «(...) le développement est remis au bureau qui le transmet à la municipalité. Le développement et la réponse sont adressés à tous les conseillers dans un délai de trente jours à partir du dépôt de l'interpellation (...)».

4.3.3.2. *L'inscription ou la portée à l'ordre du jour*

Comme en matière de postulat, de motion ou de règlement ou de partie de règlement, le moment où l'annonce de l'interpellation entre dans la sphère du président a des conséquences sur l'ordre du jour de la séance au cours de laquelle elle sera soumise au conseil. Lorsqu'elle est adressée par écrit à l'avance, elle sera inscrite à l'ordre du jour. En revanche, si l'auteur s'en tient aux exigences minimales posées par l'article 34 al. 2 LC et se limite à communiquer à la présidence l'objet de son interpellation, celle-ci sera alors portée à l'ordre du jour. Il résulte implicitement du dispositif légal que l'annonce de l'objet de l'interpellation est impérative. Cela signifie qu'à défaut, un conseiller qui remet une interpellation peu avant le début de la séance ou pendant celle-ci, ne pourra pas la développer séance tenante, mais seulement lors de la prochaine séance, le dépôt équivalant dans cette hypothèse à l'annonce prévue par l'article 34 al. 2 LC. Cette restriction constitue une différence notable par rapport à la possibilité de porter à l'ordre du jour de la séance en cours la prise en considération d'un postulat, d'une motion ou d'un projet de règlement ou de partie de règlement²¹⁴.

4.3.3.3. *La procédure préalable*

Cette procédure consiste à obtenir l'appui de cinq membres au moins du conseil. L'auteur de l'interpellation ne peut en faire valablement partie. La règle est impérative, une disposition d'un règlement d'organisation du conseil ne peut y déroger pas plus qu'il ne saurait prévoir un *quorum* différent de celui prescrit par la loi. Les membres souhaitant soutenir l'interpellation devraient procéder à un bref examen préalable afin de déterminer si son objet concerne bien un domaine d'attributions de la municipalité. Cela n'est cependant pas obligatoire et, dans la pratique, il n'est pas rare que des interpellations concernant un domaine de compétences du conseil soient renvoyées à la municipalité.

La loi ne prévoit aucune forme spécifique concernant les modalités applicables au soutien de l'interpellation. Il peut être réalisé en la forme écrite. Dans ce cadre, les membres du conseil souhaitant appuyer l'interpellateur peuvent le faire en écrivant leur nom et en apposant leur signature au pied de l'intervention. Sauf disposition contraire, à la demande de la présidence, l'appui peut également être donné par main levée. Si l'interpellation n'obtient pas le *quorum*, son auteur peut soit déposer ou annoncer au bureau du conseil une nouvelle interpellation, laquelle sera traitée lors d'une séance subséquente²¹⁵, soit reprendre son intervention sous la forme d'une question ou d'un simple voeu²¹⁶.

4.3.3.4. *Le développement*

Lorsque le *quorum* n'est pas atteint, l'intervention est purement et simplement classée. En revanche, si elle obtient un soutien suffisant, elle est

²¹⁴ Voir à cet égard, ch. 4.2.2.2 *supra*.

²¹⁵ Voir *supra* ch. 4.3.3.1.

²¹⁶ Voir *infra* ch. 4.3.4.

développée séance tenante ou à la prochaine séance (art. 34 al. 2, 2^e phr. LC). Le développement consiste pour l'auteur de l'interpellation à en expliquer les raisons et ce qu'il attend de la municipalité. L'étape du développement est importante, car la loi ne prévoit aucune obligation de motiver l'interpellation. Une simple phrase ou, pire, une requête incompréhensible peuvent constituer une telle intervention. Le développement permet donc, le cas échéant, d'apporter des compléments d'informations aux membres du conseil ou d'inviter l'auteur de l'interpellation à la reformuler ou la retirer. Il est utile de préciser que l'interpellation n'a pas à être prise en considération, contrairement à ce qui prévaut à l'égard du postulat, de la motion ou du projet de règlement ou de partie de règlement²¹⁷.

4.3.3.5 *Le renvoi à la municipalité*

Il ne s'agit pas du renvoi tel que prévu pour le postulat, la motion ou le projet de règlement ou de partie de règlement²¹⁸, car il n'intervient que lorsque la municipalité ne peut ou ne veut répondre immédiatement à l'interpellation²¹⁹. Le renvoi doit en principe être demandé par la municipalité lorsque l'explication requise est de nature technique ou le domaine qu'elle concerne n'est pas clairement délimité ou paraît relever de la compétence de plusieurs autorités, communales ou, même, cantonales. Là encore, il peut s'avérer utile de se donner le temps de la réflexion ou de contacter les services compétents de l'Administration cantonale.

4.3.3.6 *L'examen de l'interpellation par la municipalité*

En cas de renvoi à la municipalité, celle-ci va examiner le fond de l'interpellation, notamment à l'aune des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs. Si la demande d'explications est conforme, l'autorité exécutive y répond. Elle peut le faire par écrit ou oralement en *plenum*, la loi ne prévoyant aucune forme spécifique. En revanche, le règlement du conseil peut prescrire des exigences formelles vu la compétence réglementaire résiduelle des communes d'édicter des dispositions de droit public dont les buts et les moyens envisagés convergent avec ceux prévus par le droit supérieur²²⁰.

²¹⁷ Voir *supra* ch. 4.3.2.4.

²¹⁸ Voir *supra* ch. 4.3.2.9.

²¹⁹ Par voie de conséquence, les étapes de l'examen de l'interpellation (ch. 4.3.3.6), de l'adoption de la réponse (ch. 4.3.3.7), le dépôt de la réponse (ch. 4.3.3.8) et l'inscription à l'ordre du jour (ch. 4.3.3.9) n'interviennent qu'en cas de renvoi à la municipalité pour réponse dans le cadre de la séance suivante.

²²⁰ Arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du 14 juillet 2008, PS.2007.0214 consid. 3, confirmé par l'ATF du 11 décembre 2008, 8C_635/2008; ATF 131 I 333, spéc. 343-344. consid. 4.4.2; ATF 101 Ia 502; Moor, Droit administratif, Vol. I, ch. 2.2.7.3, pp. 118-120. Ainsi, l'article 99 al. 1, 2^e phr. du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 28 juin 2006 prévoit la forme écrite pour la réponse de la municipalité si l'interpellateur le juge nécessaire. Une telle obligation formelle paraît également résulter des articles 90 al. 4 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006 qui dispose ce qui suit: «*La Municipalité communique le texte de sa réponse à l'interpellateur au plus tard le matin du jour de la séance (...)*».

Lorsque l'interpellation est contraire aux exigences légales, la question se pose alors de déterminer la suite qu'il convient d'y donner. La problématique se rapproche de la question de l'illégalité frappant le postulat, la motion ou le projet de règlement ou de partie de règlement qui a été traitée précédemment dans le cadre du présent exposé²²¹, mais elle s'en écarte de manière notable sur la question de la portée contraignante. L'article 34 al. 3 LC pose sans équivoque une obligation à la municipalité de répondre à la demande d'explications, mais n'oblige nullement cette dernière à soumettre au conseil général ou communal une décision ou un règlement ou partie de règlement de compétence de l'organe délibérant. La situation se rapproche donc de celle prévalant pour le postulat à la différence près que l'interpellation ne peut porter que sur un domaine de compétence de la municipalité. Dans ces conditions, la municipalité pourra expliquer, dans le cadre de la réponse qu'elle doit remettre au conseil général ou communal, que l'objet de l'interpellation ne relève pas de ses attributions ou est contraire au droit. En revanche, elle ne saurait classer purement et simplement une demande d'explications non conforme.

4.3.3.7. *L'adoption de la réponse*

La municipalité adopte une réponse. Elle peut se fonder sur un projet préalablement préparé par un l'un des membres, en principe le responsable du dicastère concerné par le domaine de l'interpellation ou par un service de l'administration communale. La municipalité prend une décision formelle qui doit au moins faire l'objet d'une mention dans son procès-verbal.

4.3.3.7.1. *Quant à la forme*

Si le règlement du conseil le prévoit, la réponse doit revêtir la forme écrite. Dans une telle hypothèse, la réponse est, à notre sens, soumise aux exigences prévues par l'article 67 LC²²². Sinon, sauf disposition contraire du règlement du conseil ou de la municipalité, elle peut faire l'objet d'un simple document de travail qui sera lu par un membre de la municipalité lors de la séance du conseil à laquelle sera traitée dite réponse.

4.3.3.7.2. *Quant au fond*

La loi sur les communes ne contient aucune règle spécifique concernant le contenu de la réponse à une interpellation. La réglementation communale peut prévoir des dispositions dans ce cadre. Cela peut se faire dans le cadre du règlement du conseil ou de celui de la municipalité. En pratique, l'on retrouve fréquemment les éléments suivants:

- la reproduction du texte de la demande d'explications;
- la motivation de l'interpellation ou de l'extrait du procès-verbal, lorsqu'elle a été développée oralement;

²²¹ Voir *supra* ch. 4.3.2.6.

²²² Sur cette question, voir *supra* ch. 4.3.2.7.1.

- la reproduction du projet de résolution lorsque celui-ci figure dans le texte de l'interpellation ou a été communiqué au bureau du conseil;
- les explications de la municipalité.

4.3.3.8. *Le dépôt de la réponse*

Une fois adoptée, la réponse de la municipalité est remise au bureau du conseil pour être ensuite inscrite à l'ordre du jour, en principe celui de la séance qui suit celle au cours de laquelle a été développée l'interpellation. Le règlement du conseil peut prévoir un autre délai, car en pratique, dans les communes de taille importante, l'échéance mentionnée dans la loi, laquelle constitue une simple règle d'ordre à l'instar du délai auquel fait référence l'article 33 al. 2, 2^e tiret LC²²³, n'est, en raison de la charge de travail et du nombre important de propositions émanant de l'organe délibérant, fréquemment pas respectée. Contrairement au principe applicable au dépôt de l'interpellation, l'article 34 LC ne prévoit qu'une remise anticipée et en la forme écrite de la réponse au bureau du conseil. Cela s'explique par le fait que la municipalité peut répondre oralement à l'interpellation devant le conseil en *plenum*. Dès lors, sauf disposition contraire du règlement du conseil, il est loisible à la municipalité le jour de la séance, mais au moins avant le début de celle-ci, d'annoncer au bureau qu'elle va répondre à une interpellation déterminée ou de remettre à ce dernier sa réponse écrite. Le bureau modifiera alors l'ordre du jour pour y porter cet objet. Il convient cependant de privilégier, dans la mesure du possible, un dépôt anticipé, de manière à permettre aux membres du conseil de pouvoir prendre connaissance du contenu de la réponse, certains règlements du conseil prévoyant d'ailleurs expressément une obligation de ce type²²⁴. Enfin, il est utile de préciser que la réponse n'a pas à être renvoyée à l'examen d'une commission, car elle porte sur des actes entrant dans les compétences de la municipalité²²⁵.

4.3.3.9. *L'inscription ou la portée à l'ordre du jour*

Une fois entrée dans la sphère du bureau du conseil, la réponse sera inscrite à l'ordre du jour par ce dernier. Si la réponse est transmise suffisamment à l'avance, le bureau peut encore adresser un nouvel ordre du jour jusqu'à l'échéance du délai de cinq jours prévu par les articles 14 al 3 et 25 al. 3 LC lus en relation avec les articles 13 al. 2 respectivement 24 al. 2 LC. Dans le cas contraire, en particulier, si la municipalité dépose ou annonce sa réponse peu

²²³ Le législateur de 1956 a renoncé sciemment à prévoir une exigence en matière de durée du traitement des propositions du conseil par la municipalité, car le délai de trois mois prévu par l'article 6 de la loi du 18 mai 1876 n'était guère observé (EMPL relatif à un projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 823). Or, s'agissant du traitement des interpellations, la problématique est identique dans la pratique actuelle, le délai prévu par l'article 33 al. 2, 2^e tiret LC est rarement respecté, à tout le moins dans les communes à conseil communal et de taille importante.

²²⁴ Voir par exemple l'article 68 al. 1 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985.

²²⁵ Décision du Conseil d'Etat du 4 avril 1990 consid. II/2, in RDAF 1990, p. 515, spéc. 517.

de temps avant la séance, le bureau du conseil modifie l'ordre du jour pour y porter cet objet. Il est utile de rappeler que la réponse peut aboutir au vote d'une résolution. Or, à teneur des articles 13 al. 4 et 24 al. 4 LC, aucun vote sur le fond – et même, selon les travaux préparatoires relatifs à la loi sur les communes absolument aucun vote²²⁶ – ne peut avoir lieu sur un objet non porté à l'ordre du jour. Il résulte de ce qui précède qu'il est obligatoire d'inscrire ou de porter à l'ordre du jour la réponse de la municipalité.

4.3.3.10. *Les débats ou la discussion*

La municipalité ouvre la discussion par la lecture de sa réponse. Sauf disposition contraire du règlement du conseil, il peut y être dérogé lorsque les membres du conseil ont pu prendre connaissance à l'avance de la teneur de dite réponse. Ensuite, chaque membre du conseil général ou communal peut demander la parole au président qui l'octroie en suivant l'ordre chronologique des demandes. Les règles en matière de discussion sur les projets et les rapports soumis au conseil sont applicables à l'interpellation²²⁷, à la différence toutefois que seule la municipalité bénéficie du droit de s'exprimer une seconde fois avant que tous les membres du conseil n'aient obtenus la parole, car la réponse n'est pas renvoyée préalablement à l'examen d'une commission. Enfin, à l'instar des rapports de la municipalité, la réponse de cette dernière ne peut pas être amendée. En revanche, jusqu'à la votation sur la résolution, l'autorité exécutive peut retirer ses écritures pour les modifier ou les compléter. Des amendements et des sous-amendements au projet de résolution peuvent être néanmoins déposés. Ils doivent être annoncés à l'avance lorsque les membres du conseil ont pu avoir connaissance du texte de l'interpellation et dans la mesure où ce dernier contient un projet de résolution et, à tout le moins, avant le vote sur la résolution.

4.3.3.11. *La votation*

La réponse de la municipalité n'est pas soumise à la votation. Tel n'est pas le cas en revanche de la résolution. Celle-ci peut également être préalablement amendée. Les principes concernant la votation sur le rapport, le projet de décision ou de règlement ou de partie de règlement du conseil sont applicables à la procédure de vote, en particulier au traitement des amendements et des sous-amendements, de sorte que nous nous permettons de renvoyer le lecteur aux passages topiques du présent exposé²²⁸. L'adoption d'une résolution n'est pas obligatoire, en particulier si l'auteur de l'interpellation n'a pas soumis de projet à l'organe délibérant. En l'absence, d'un tel projet, le conseil passe sans autre ni plus ample discussion ou opération à la suite de l'ordre du jour comme le prévoit expressément l'article 34 al. 4 *in fine* LC.

²²⁶ EMPL relatif au projet de décret modifiant la constitution de 1885 et au projet de la loi sur les communes, BGC août-septembre 1955, p. 821.

²²⁷ Voir *supra* ch. 4.3.2.13.

²²⁸ Voir *supra* ch. 4.3.2.14.

4.3.3.12. *La décision finale*

Une fois les opérations de vote terminées, le conseil est réputé avoir adopté ou rejeté la résolution. Celle-ci constitue une décision à caractère exclusivement politique et non contraignant, qui ne déploie pas d'effet juridique à l'égard des tiers, de sorte qu'aucune voie de droit n'est ouverte à son encontre. A l'égard de l'autorité exécutive, elle n'a pas non plus de portée contraignante. Cette absence de force coercitive résulte expressément de l'article 34 al. 4 LC, de sorte qu'une disposition de règlement du conseil ne pourrait pas prévoir une obligation pour la municipalité de suivre les résolutions adoptées par l'organe délibérant ou, même, d'indiquer le sort qu'elle entend leur réserver²²⁹. Ainsi, la municipalité est libre d'y donner la suite qu'elle souhaite. Si elle refuse ou s'abstient d'y répondre, elle ne saurait faire en aucun cas l'objet d'une procédure d'ordre politique ou juridique.

4.3.4. **La procédure de traitement de la question ou du simple vœu**

Il n'existe pas, à proprement parler, de véritable procédure pour le traitement de ce volet de l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil. Ni la loi sur les communes ni les règlements d'organisation des conseils généraux ou communaux ne prévoient de modalités ou de processus spécifique applicable dans ce cadre. Au plan cantonal, la loi sur les communes ne s'y réfère même pas, car le législateur a estimé que point n'était besoin de réglementer ce droit dans la loi cantonale²³⁰. Il est vrai qu'il repose sur un fondement coutumier, puisque le législateur de 1876 avait déjà constaté sa pratique dans de nombreuses communes²³¹ et que son homologue de 1816 avait consacré une disposition topique dans la loi du 27 mai 1816²³². Il résulte cependant de l'exposé des motifs de la loi du 28 février 1956 que ce droit s'exerce de manière orale et qu'il ne donne lieu à aucune résolution du conseil général ou communal²³³ et, partant, à aucun vote, ce que confirment à cet égard les dispositions topiques des règlements-type pour le conseil général et pour le conseil communal²³⁴, ni même, ajouterons-nous, à une discus-

²²⁹ Dans ce cadre, l'on peut raisonnablement douter de la conformité au droit supérieur de l'article 68 al. 4 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985 qui dispose que: «*La municipalité informe par écrit le conseil, dans un délai de six mois, du sort qu'elle a donné ou compte donner aux résolutions acceptées par le conseil*».

²³⁰ EMPL relatif au projet de décret modifiant la constitution de 1885 et au projet de la loi sur les communes, BGC août-septembre 1955, pp. 822-823.

²³¹ Voir *supra* ch. 1.2.1 et les références citées.

²³² CLAVEL, op. cit., pp. 232-233. Voir également *supra* ch. 1.2.1.

²³³ EMPL relatif au projet de décret modifiant la constitution de 1885 et au projet de la loi sur les communes, BGC août-septembre 1955, p. 823.

²³⁴ Voir les articles 60 du règlement-type pour les conseils communaux et 56 du règlement-type pour les conseils généraux. Voir également, par exemple, les articles 77 du règlement du conseil communal d'Ecublens du 23 février 2006, 75 du règlement du conseil communal de Gland du 1^{er} juillet 2006, 100 al. 2 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz, 64 al. 2 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006, 92 al. 2 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 64 al. 1 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006, 56 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006, 95 du règlement du conseil communal de Vevey du 1^{er} juillet 2007 et 66, 2^e phr. du règlement du conseil communal d'Yverdon-les-Bains du 2 juin 2006.

sion²³⁵. Certains règlements prévoient une forme spécifique, en général la forme écrite²³⁶. En principe, lorsque la question est posée par oral, la municipalité y répond en la même forme et immédiatement. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une problématique complexe faisant appel aux connaissances de spécialistes, tels les chefs de service ou des personnes occupant des métiers techniques, par exemple des ingénieurs ou des économistes, de l'administration communale, ou lorsque la question est posée par écrit²³⁷, la municipalité y répond en la forme écrite. Il n'y a pas non plus de prise en considération ni de renvoi à une commission. L'ordre du jour de la séance du conseil général ou communal peut prévoir un point spécialement réservé aux questions²³⁸. Pour le surplus, dès lors que la loi cantonale ne traite pas de la question ou du simple vœu, en cas de lacune du règlement du conseil général ou communal, il est possible d'appliquer par analogie, à titre de droit communal supplétif, les articles 112 à 114 LGC.

4.3.5. La procédure de traitement de la pétition

A l'instar de la question ou du simple vœu, la pétition en matière communale ne fait l'objet d'aucune disposition spécifique en droit cantonal, à l'exception cependant de l'article 31 al. 2 Cst-VD qui prévoit une obligation d'y répondre incombant aux autorités législatives et exécutives, y compris aux autorités communales, seuls les tribunaux en étant soustraits²³⁹. La pétition est avant tout un outil destiné aux citoyens. Mais, les membres du conseil général ou communal peuvent également l'utiliser. La réglementation-type propose quelques dispositions²⁴⁰, très souvent reprises telles quelles dans les règlements des conseils généraux ou communaux. La procédure se résume en les neuf étapes ci-après.

4.3.5.1. Le dépôt de la pétition

En principe, comme pour l'interpellation, le dépôt d'une pétition doit être préalablement annoncé au conseil avant la prochaine séance. Il peut s'opérer auprès du bureau. Sauf disposition du règlement d'organisation du conseil, il n'est pas nécessaire que la pétition soit envoyée à l'avance, seule l'annonce de son dépôt devant intervenir de manière anticipée. Elle peut donc être présentée ou remise en *plenum*. Dans ce cas, si elle n'a pas été préalablement annoncée,

²³⁵ Dans ce sens, voir les articles 69 al. 3 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985 et 91 al. 1 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006.

²³⁶ Dans ce sens, voir l'article 69 al. 1 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985.

²³⁷ Dans ce sens, voir par exemple les articles 91 al. 2 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006 et 64 al. 2 du règlement du conseil communal de Prilly du 1^{er} juillet 2006.

²³⁸ Dans ce sens, voir par exemple l'article 69 al. 4 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985.

²³⁹ Commentaire du projet de nouvelle Constitution, rem. ad art. 31 *in fine*, p. 18.

²⁴⁰ Voir les articles 61 à 64 du règlement-type pour les conseils communaux et 57 à 61 du règlement-type pour les conseils généraux.

elle est réputée l'être au cours de la séance et, partant, sera traitée lors d'une assemblée ultérieure. Pour le surplus, le lecteur est renvoyé aux explications concernant le dépôt de l'interpellation²⁴¹, étant toutefois précisé que, contrairement à cette dernière, la pétition n'a pas besoin d'être soutenue par un *quorum* de membres du conseil général ou communal.

4.3.5.2. *L'inscription ou la portée à l'ordre du jour*

A l'instar de ce qui prévaut pour le postulat, la motion, le projet de règlement ou de partie de règlement et l'interpellation, une fois l'annonce du dépôt de la pétition entrée dans la sphère de la présidence, elle doit être inscrite ou portée à l'ordre du jour. A ce stade la situation n'est guère différente de celle prévalant au sujet de l'interpellation, de sorte que, là encore, nous nous permettons de renvoyer le lecteur aux explications données en la matière²⁴². Il convient néanmoins de relever que l'inscription ou la portée à l'ordre du jour intervient, dans le cas de la pétition, lorsque la commission chargée de rapporter à son sujet transmet son rapport au bureau du conseil.

4.3.5.3. *La procédure préalable*

La réglementation-type prévoit une procédure d'examen préalable par la présidence, le bureau ou par le conseil. Dans un premier temps, il s'agit de déterminer si la pétition respecte les conditions de forme prévues par la législation et la réglementation. Dans ce cadre, même si ni la constitution du 14 avril 2003 ni la réglementation-type ne soumettent expressément la pétition à une forme spécifique, il en résulte implicitement qu'elle doit revêtir la forme écrite²⁴³. Ses auteurs sont donc tenus d'y faire figurer leurs noms, leurs prénoms et leur signature olographe²⁴⁴ et, ajouterons-nous, une adresse, dès lors que l'autorité législative ou exécutive saisie est tenue d'y répondre, conformément à l'article 31 al. 2 Cst-VD. Ensuite, il convient de procéder à un examen *prima facie* afin de déterminer si la pétition ne contient pas de termes inconvenants ou injurieux ou si elle n'est pas rédigée de manière incompréhensible ou prolix. Lorsqu'elle ne satisfait pas à l'une des conditions précitées, elle est classée purement ou simplement ou retournée à son auteur. Le bref examen au

²⁴¹ Voir *supra* ch. 4.3.3.1.

²⁴² Voir *supra* ch. 4.3.3.2.

²⁴³ Sur cette problématique, voir *supra* ch. 4.2.7.3. Certains règlements communaux prévoient expressément une telle condition de forme. Tel est le cas des articles 105 al. 1 du règlement du conseil communal de la Tour-de-Peilz du 28 juin 2006 et 65 al. 1 du règlement du conseil communal de Morges du 3 mai 2006. Dans d'autres, elle en découle implicitement. Tel est ainsi le cas des articles 70 du règlement du conseil communal du 12 novembre 1985, 145 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2009 et 58 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006.

²⁴⁴ Voir par exemple les articles 105 al. 2 du règlement du conseil communal de la Tour-de-Peilz du 1^{er} juillet 2006, 70 du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985, 145 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006 et 58 du règlement du conseil communal de Renens du 1^{er} juillet 2006.

fond tend également à déterminer l'objet de la pétition de manière, le cas échéant, à la transmettre à l'autorité compétente. La réglementation-type prévoit que les pétitions à caractère purement administratif, c'est-à-dire concernant des objets liés à l'administration ou la gestion de la commune, sont transmises directement à la municipalité. Dans les cas où, à raison de l'objet de la pétition, une autre autorité paraît compétente, par exemple un département cantonal ou le Grand Conseil, le bureau peut l'adresser directement à dite autorité. Certains règlements communaux prévoient d'ailleurs expressément une telle possibilité²⁴⁵. A ce stade, cela n'est cependant pas obligatoire, sauf disposition contraire du règlement d'organisation, étant précisé que, dans la mesure où les règles de procédure prescrivent le renvoi à une commission²⁴⁶, celle-ci peut procéder à l'examen au fond et, le cas échéant, transmettre la pétition à l'autorité compétente.

4.3.5.4. *Le renvoi à une commission*

La réglementation-type ne précise pas les commissions compétentes pour connaître des pétitions. Il peut s'agir d'une commission thématique, par exemple une commission des pétitions, une commission de surveillance ou une commission *ad hoc*. Dans ce dernier cas, le bureau devra préalablement nommer des commissaires.

4.3.5.5. *Les séances de la commission*

La commission doit procéder à un examen de fond pour déterminer l'objet de la pétition, le cas échéant, en recueillant les éléments utiles et, après avoir sollicité l'avis de la municipalité. Il est possible de procéder à un échange de vues entre la commission et l'autorité exécutive pour s'accorder sur la compétence d'une autorité déterminée. Dans ce cadre, si l'objet de la pétition concerne plusieurs autorités, il est possible de la diviser en transmettant à chaque entité compétente la partie de la pétition qui la concerne. La commission est tenue de solliciter le préavis de toute autre commission déjà chargée de traiter d'affaires en relation avec l'objet de la pétition et peut, moyennant le consentement des commissions concernées, leur transmettre la pétition. Pour le surplus, les explications concernant les séances des commissions chargées d'examiner les préavis ou les rapports municipaux²⁴⁷ s'appliquent par analogie au présent chapitre, à l'exception toutefois de la problématique des amendements qui n'entrent pas en considération à ce stade, la teneur de la pétition ne pouvant être modifiée.

²⁴⁵ Voir par exemple l'article 71 al. 1 du règlement du conseil communal de Lausanne, 145 al. 2 du règlement du conseil communal de Nyon du 22 mai 2006, 59 al. 2 du règlement du conseil communal de Renens et 96 al. 1 du règlement du conseil communal de Vevey du 1^{er} juillet 2006.

²⁴⁶ Voir *infra* ch. 4.3.5.4.

²⁴⁷ Voir *supra* ch. 4.3.2.11.

4.3.5.6. *Le rapport de la commission et son adoption*

La commission doit présenter un rapport qui doit être adopté selon les modalités exposées dans le chapitre homologue consacré au traitement du postulat, de la motion ou du projet de règlement ou de partie de règlement auquel le lecteur est renvoyé²⁴⁸, sous réserve des considérations qui suivent. Le rapport ne peut proposer aucun amendement à la pétition. Si la pétition relève de la compétence de la municipalité, en particulier si elle porte sur la gestion ou l'administration de la commune, et qu'il n'a été procédé à aucun échange de vues ou, dans le cas contraire, que celui-ci a échoué, le rapport doit proposer au conseil de décider la transmission de la pétition à la municipalité ou de classer purement et simplement la pétition, l'article 31 al. 2 Cst-VD étant cependant applicable. En revanche, lorsque la pétition relève de la compétence du conseil, le rapport de la commission propose au conseil soit de prendre la pétition en considération, soit de ne pas la prendre en considération en ordonnant son classement. La réglementation communale peut prévoir d'autres dispositions, par exemple le renvoi à la municipalité pour étude et préavis afin de soumettre un projet de décision au conseil²⁴⁹. Dans de tels cas de figure, la municipalité n'est pas liée, car la pétition ne produit pas d'autre obligation que celle d'y répondre. En particulier, elle ne déploie aucune force contraignante, contrairement au postulat, à la motion ou au projet de règlement ou de partie de règlement. En d'autres termes, l'autorité exécutive pourrait retourner à l'organe délibérant la pétition comme objet de sa compétence.

4.3.5.7. *Les débats ou la discussion*

La pétition transmise au conseil général ou communal, accompagnée du rapport de la commission doit faire l'objet d'une discussion préalable. Cette étape se déroule de la même manière que pour le préavis ou le rapport de la municipalité transmis au conseil à la suite du renvoi en municipalité d'un postulat, d'une motion ou d'un projet de règlement ou de partie de règlement²⁵⁰, à l'exception toutefois des considérations suivantes:

- ni le rapport de la commission ni la pétition ne peuvent faire l'objet d'amendements et, par voie de conséquence, de sous-amendements;
- la discussion porte uniquement sur l'entrée en matière ou non sur la pétition et, le cas échéant, sur son renvoi à la municipalité.

²⁴⁸ Voir *supra* ch. 4.3.2.11.

²⁴⁹ Dans ce sens, voir les articles 108 al. 1 du règlement du conseil communal de La Tour-de-Peilz du 1^{er} juillet 2006 et 73 al. 1 let. a du règlement du conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985.

²⁵⁰ Voir *supra* ch. 4.3.2.13.

4.3.5.8. *La prise en considération*

Le vote a lieu selon les mêmes modalités que celles explicitées au sujet du postulat, de la motion, du projet de règlement ou de partie de règlement²⁵¹, à la différence cependant que, comme indiqué précédemment, ni la pétition ni le rapport de la commission ne peuvent faire l'objet d'amendements et, par voie de conséquence, de sous-amendements. Dans une première étape, la pétition transmise au conseil général ou communal, accompagnée du rapport de la commission, doit faire l'objet d'une prise en considération, c'est-à-dire d'une entrée en matière. La réglementation-type est lacunaire à cet égard et, sauf dispositions spécifiques du règlement d'organisation du conseil général ou communal, le droit cantonal peut s'appliquer à titre de droit cantonal supplétif, en particulier les articles 33 LC et 108 LGC.

4.3.5.9. *La décision finale*

Après le vote sur la prise en considération, le conseil général ou communal doit encore décider de la suite qu'il entend donner à la pétition. A cet égard, contrairement à ce que l'article 33, 2^e phr. LC prévoit à l'égard du postulat, de la motion, du projet de règlement ou de partie de règlement, la prise en considération de la pétition n'implique pas obligatoirement le renvoi à la municipalité. Ce n'est en effet que si l'organe délibérant adopte une décision formelle que la pétition est renvoyée à l'autorité exécutive, notamment au motif qu'elle relève de la compétence de cette dernière. Ainsi, lorsque le conseil entre en matière sur une proposition, cela signifie qu'une suite doit être donnée à la pétition. Si celle-ci relève de sa compétence, il y répond sous la signature de son président et de son secrétaire ou de leur suppléant. Lorsqu'elle relève d'un domaine d'attributions de la municipalité, le conseil adopte une décision transmettant la pétition à la municipalité. Lorsque l'organe délibérant refuse d'entrer en matière, la pétition est purement et simplement classée. Il convient également de réserver les dispositions spécifiques du règlement d'organisation qui prévoient d'autres possibilités au bénéfice du conseil²⁵². En application de l'article 31 al. 2 Cst et 108 al. 4 LGC, le conseil doit informer l'auteur de la pétition de la suite qui y a été donnée. Précisons encore que ce dernier peut retirer son écriture jusqu'à sa prise en considération.

En outre, rien n'interdit au conseil de statuer en une seule décision sur la prise en considération et sur la suite qu'il entend donner à la pétition. A cet égard, en toute bonne logique, la décision de ne pas entrer en matière ne contient aucune conclusion sur le fond, puisque le refus de la prise en considération entraîne de plein droit le classement de la pétition.

Enfin, dans la mesure où le dispositif légal confère un droit aux citoyens, ce qui inclut les membres du conseil général ou communal mais aussi les

²⁵¹ Voir *supra* ch. 4.3.2.14.

²⁵² Voir *supra* ch. 4.3.5.6.

conseillers municipaux, les auteurs d'une pétition peuvent recourir contre la décision du conseil, conformément à l'article 145 LC²⁵³.

4.4. *La procédure de traitement du droit d'initiative de la municipalité*

A teneur de l'article 35 LC, les propositions de la municipalité au conseil général ou communal sont formulées par écrit (1^{re} phr.). Elles doivent être renvoyées à l'examen d'une commission (2^e phr.)²⁵⁴. De jure, la procédure de traitement des propositions de la municipalité est très proche de celle relative aux propositions des membres du conseil général ou communal en application des articles 30 à 33 LC, de sorte que nous nous permettons de renvoyer le lecteur aux passages topiques du présent exposé sous réserve des éléments suivants²⁵⁵:

- les propositions de la municipalité doivent obligatoirement revêtir la forme écrite (art. 35, 1^{re} phr. LC), les conditions de forme de l'article 67 LC étant applicables;
- les propositions de la municipalité doivent respecter certaines conditions de fond. Plusieurs dispositions légales ou réglementaires posent en effet des exigences précises à cet égard. Ainsi, l'article 58 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions²⁵⁶ indique que le préavis municipal prévoyant l'adoption d'un plan d'affectation doit contenir un résumé des oppositions et des observations ainsi que des propositions de réponses aux oppositions non retirées, alors que l'article 14 du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes²⁵⁷ prescrit que le préavis relatif à un projet d'investissement renseigne le conseil général ou communal sur le but de cet investissement, le montant du crédit, le mode de financement, la durée d'amortissement et les charges d'exploitation. De jurisprudence longue et constante, le Conseil d'Etat estime qu'un préavis municipal n'est pas conforme à l'article 35 LC s'il est trop sommaire pour que le conseil général ou communal auquel il est destiné puisse se prononcer en connaissance de cause ou s'il contient des lacunes ou des inexactitudes, étant dès lors entaché d'un défaut manifeste de renseignement sur des éléments essentiels du problème soumis au vote²⁵⁸,

²⁵³ Voir *infra* ch. 5.

²⁵⁴ L'article 35 est de nature impérative, de sorte que les propositions de la municipalité doivent obligatoirement revêtir la forme écrite et être renvoyées à l'examen d'une commission. Sont cependant soustraits de cette obligation, tous les actes de la municipalité qui ne tendent pas à faire prendre au conseil une décision de sa compétence, par exemple, une simple communication ou une réponse à une interpellation (décision du Conseil d'Etat du 4 avril 1990 consid. II/2, in RDAF 1990, p. 515, spéc. 517).

²⁵⁵ Voir *supra* ch. 4.3.2.7 à 4.3.2.15.

²⁵⁶ LATC; RSV 700.11.

²⁵⁷ RCCom; RSV 175.31.1.

²⁵⁸ Décision du Conseil d'Etat du 29 octobre 1975, R9 2402/75; décision du Conseil d'Etat du 9 juillet 1980, R9 189/79; décision du Conseil du 4 octobre 1982, R9 371/82; jurisprudence confirmée récemment dans les décisions du Conseil d'Etat du 30 septembre 2009, R9 77/2009 consid. III et du 3 février 2010, R9 71/2009, consid. III.

- les propositions émanant de la municipalité n'ont pas à être préalablement prises en considération²⁵⁹. Elles sont donc immédiatement transmises au bureau qui les renvoie à une commission pour examen et rapport, la municipalité pouvant au demeurant se faire représenter dans cette commission avec voix consultative, par l'un de ses membres ou, si le règlement du conseil l'autorise, par un fonctionnaire (art. 35, 2^e phr. LC). L'absence de prise en considération est une curiosité de la loi sur les communes héritée de l'usage existant encore en 1955 dans les communes vaudoises. Autrement dit, contrairement à ce qui prévaut au niveau cantonal en application de l'article 94 LGC, le conseil n'a pas à procéder à un vote préalable sur l'entrée en matière d'une proposition municipale. Cela a pour conséquence que lors du traitement d'une proposition de la municipalité à la séance à laquelle dite proposition a valablement été portée ou inscrite à l'ordre du jour, l'assemblée doit délibérer sur l'ensemble du projet avant de décider d'un éventuel rejet en bloc qui équivaldrait à un refus d'entrer en matière;
- l'examen des propositions de la municipalité à l'aune de la légalité est opéré par la commission qui rapporte à ce sujet, puis par le conseil. A l'instar de la municipalité lorsqu'une proposition du conseil lui est transmise, l'organe délibérant doit rejeter purement et simplement une proposition municipale non conforme au droit;
- même si la loi sur les communes ne le précise pas, la municipalité peut retirer sa proposition jusqu'au vote final y relatif.

5. La protection juridique

Plusieurs moyens sont à disposition des justiciables et des membres des autorités communales pour demander l'annulation d'une décision prise par l'une des dites autorités.

5.1. *Le référendum*

Le référendum ne constitue pas à proprement parler une mesure de protection juridique. Il s'agit en effet plus exactement d'une composante du droit de vote tel que prévue dans le cadre de l'exercice des droits politiques (art. 2 let. a LEDP²⁶⁰). La décision du conseil portant sur l'acceptation d'un rapport, d'un projet ou d'un contre-projet peut faire l'objet, dans les communes à conseil communal (art. 107 al. 1 LEDP) et dans les associations de communes (art. 112 al. 1-2 LEDP), dans les vingt jours qui suivent l'affichage au pilier public²⁶¹, d'une demande de référendum aux conditions et dans les domaines

²⁵⁹ EMPL relatif au projet de décret modifiant la constitution de 1885 et au projet de la loi sur les communes, BGC août-septembre 1955, pp. 823-824.

²⁶⁰ Selon cette disposition, le droit de vote comprend le droit de prendre part aux élections et votations populaires ainsi que de signer les demandes d'initiative et de référendum.

²⁶¹ Celui-ci doit intervenir dans les trois jours après l'adoption par le conseil communal de la décision concernée (art. 109 LEDP).

qui ne sont pas proscrits par l'article 107 al. 2 LEDP²⁶². Il convient de préciser que les actes soumis à approbation cantonale en particulier les règlements communaux visés par l'article 94 al. 2 LC, c'est-à-dire ceux 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, pour lesquels une procédure spécifique est prévue, peuvent également faire l'objet d'une demande de référendum aux conditions mentionnées ci-dessus, le délai de vingt jours courant dès la publication de l'approbation dans la Feuille des avis officiels (FAO). La qualité pour agir appartient à tout ayant droit au vote au sens de l'article 5 al. 2 LEDP, c'est-à-dire aux Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans la commune (let. a) et aux personnes étrangères, hommes et femmes, âgées de 18 ans révolus, domiciliées dans la commune, qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliées dans le canton depuis trois ans au moins (let. b). Au plan communal, la demande de référendum doit être déposée dans les vingt jours qui suivent l'affichage de l'acte contesté ou, pour les règlements soumis à approbation cantonale, la publication de cette approbation, et signée par 15% des électeurs de la commune ou par 10% dans les communes de plus de 50'000 électeurs (art. 109 LEDP lu en relation avec l'article 110a al. 1 LEDP). Au niveau intercommunal, pour les décisions relatives aux tâches principales, la demande de référendum doit être déposée munie des signatures d'au moins un cinquième des électeurs de l'ensemble des communes associées (art. 112 al. 3 LEDP), pour les décisions relatives aux tâches optionnelles, la demande de référendum doit être déposée munie des signatures d'au moins un cinquième des électeurs des communes participant à ces tâches (art. 112 al. 4 LEDP). Toutefois, si le nombre des électeurs inscrits dans ces communes dépasse 50'000, la demande est recevable, pourvu qu'elle soit signée par 10'000 de ces électeurs (art. 112 al. 4 LEDP).

5.2. *La requête à la Cour constitutionnelle*

Si la décision porte sur l'adoption d'une réglementation communale, celle-ci est soumise à l'article 3 al. 3 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle²⁶³. Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, prévoit de nouvelles voies de droit notamment au bénéfice des citoyens et des autorités communales. Dans ce cadre, un dixième des membres du conseil communal, un cinquième des membres du conseil général ou un groupe poli-

²⁶² Disposition applicable par renvoi de l'article 112 al. 2 LEDP. Ainsi, le rejet formel d'une proposition est soustrait de la procédure de référendum, car il constitue une décision négative maintenant un état de choses existant au sens de l'article 107 al. 2 let. h LEDP.

²⁶³ Selon l'article 3 al. 3 LJC, «*Peuvent également faire l'objet d'un tel contrôle (nдр: en conformité au droit supérieur) tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit, de même que le refus d'approbation de tels actes par le Canton, lorsque celle-ci est requise*».

tique²⁶⁴ disposent de la légitimation pour déposer une requête à la Cour constitutionnelle (art. 10 al. 2 let. 2 LJC) contre les règlements, arrêtés ou tarifs communaux ou intercommunaux contenant des règles de droit (art. 3 al. 3 LJC). Sont exclues de ce moyen de droit les décisions rendues en application de la réglementation communale ou intercommunale ou les actes de gestion.

5.3. *Le signalement aux autorités cantonales inférieures de surveillance*

Même si la loi sur les communes ne prévoit pas expressément une telle voie de droit, il résulte du texte légal qu'il est loisible à tout membre d'une autorité communale, en particulier aux conseillers généraux ou communaux, d'adresser un signalement à l'un des organes de surveillance prévus par l'article 138 LC. Actuellement, la loi ne prescrit aucune exigence spécifique, en particulier à l'égard de la compétence des diverses autorités exerçant la surveillance. Dès lors, le signalement peut être adressé directement au Conseil d'Etat, autorité suprême de surveillance (art. 139 al. 1 LC) qui dispose au demeurant d'une compétence générale et résiduelle (art. 139 al. 2 LC)²⁶⁵, au préfet²⁶⁶, au département en charge des relations avec les communes, actuellement le Département de l'intérieur, au service en charge des relations avec les communes ou à toute autorité désignée par une loi spéciale dans un domaine spécifique (art. 138 LC), par exemple le Département de l'économie pour les questions liées à l'aménagement du territoire²⁶⁷. Il ne s'agit pas, à proprement parler d'une voie de recours, mais plus simplement d'une procédure permettant de mettre en œuvre la compétence de surveillance de l'Etat sur les communes sans aboutir forcément à une décision formelle.

Il est utile de rappeler que le pouvoir de surveillance de l'Etat sur les communes se limite au contrôle de la légalité (art. 137 al. 1 LC). Dans ce cadre, le rôle du canton consiste seulement à veiller à ce que les communes respectent la loi (art. 140 Cst-VD), ce par quoi il faut entendre non seulement la loi au sens strict, mais également les principes constitutionnels, les règlements, arrêtés et ordonnances et les règles de droit non écrit²⁶⁸. Cette restriction a pour

²⁶⁴ A notre sens, le comité de direction et un dixième des membres du conseil d'une association intercommunale au sens des articles 112 et suivants LC disposent également de cette faculté 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 relatif à un projet de loi sur la juridiction constitutionnelle et modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques, in 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 la municipalité dans la commune. Enfin, l'article 114 LC procède à un renvoi aux règles générales concernant les autorités communales, sauf dispositions contraires éventuelles figurant aux articles de la loi sur les communes consacrés aux association de communes, à savoir les articles 112 et suivants LC.

²⁶⁵ Voir *infra* ch. 5.4.

²⁶⁶ Voir notamment les articles 141 et 148 LC et 31 de la loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfetures (LPréf; RSV 172.165).

²⁶⁷ Voir par exemple l'article 10 al. 1 let. a LATC.

²⁶⁸ EEMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, BGC août-septembre 1955, p. 847.

conséquence que le signalement aux autorités cantonales doit se limiter aux décisions sur des propositions, qu'elles émanent du conseil ou de la municipalité, qui seraient contraires au droit, par exemple une décision du conseil portant atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi, toutes les mesures qui seraient jugées inopportunes par l'une des deux autorités communales sont exclues de la voie du signalement. Enfin, la procédure de signalement aux autorités cantonales inférieures de surveillance contre une décision communale relative à une proposition n'aboutit en principe pas à une décision. Mais, si l'autorité saisie constate des irrégularités au plan légal, elle peut faire usage de l'article 146 LC. Il en va ainsi des décisions municipales frappées d'illégalité, car elles font l'objet d'une procédure spécifique prévue par la disposition précitée²⁶⁹.

5.4. *Le recours et la dénonciation au Conseil d'Etat*

5.4.1. **Le recours au Conseil d'Etat**

L'article 145 LC ouvre une voie de recours au Conseil d'Etat contre les décisions rendues par un conseil général ou communal. Le recours n'est ouvert que contre des décisions au sens juridique, c'est-à-dire, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, des actes étatiques individuels qui s'adressent à un particulier et qui règlent de façon impérative et contraignante une situation concrète²⁷⁰. Mais, la pratique du Conseil d'Etat est relativement libérale, dès lors qu'il considère que l'absence de caractère décisionnel de l'acte déféré ne constitue pas en soi un obstacle à la recevabilité du recours, car le critère déterminant est réalisé par l'objet du recours, c'est-à-dire lorsque ce dernier tend à faire corriger soit un vice essentiel de procédure, soit une autre irrégularité affectant la formation de la volonté des membres du conseil général ou communal²⁷¹. En outre, de jurisprudence constante, le Conseil d'Etat admet que la qualité pour agir devant lui dans le cadre d'un recours fondé sur l'article 145 LC n'est pas subordonnée à l'existence d'un intérêt digne de protection, c'est-à-dire le fait pour le justiciable étant d'être touché personnellement et spécialement par la décision attaquée²⁷², car il estime que les membres du conseil

²⁶⁹ Voir *infra* ch. 5.4.

²⁷⁰ ATF 121 II 473 consid. 2a, JT 1997 I 370; décision du Conseil d'Etat du 4 avril 1990 consid. I/3 et la référence citée, in RDAF 1990, p. 515, spéc. 516. Pour une définition plus récente, voir l'article 3 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (ci-après: LPA-VD ou loi sur la procédure administrative; RSV 173.36). Voir également l'EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 853.

²⁷¹ Décision du Conseil d'Etat du 3 février 2010, R9 71/2009 consid. IIIc; décision du Conseil d'Etat du 4 avril 1990 consid. I/3: «*Toutefois le Conseil d'Etat ne se réfère jamais à la notion de décision (...) lorsqu'il s'agit d'examiner la recevabilité d'un recours contre une décision d'un conseil général ou communal, dans la mesure où ce recours tend à faire corriger soit un vice essentiel de procédure, soit une autre irrégularité affectant la formation de la volonté exprimée par ledit conseil*». Dans le même sens, voir la décision du Conseil d'Etat du 17 août 1983, R9 438/83 consid. Ia, in RDAF 1984, p. 331, spéc. 333.

²⁷² Voir actuellement l'article 75 LPA-VD qui prévoit en substance que la personne physique ou morale qui entend agir doit être atteinte par la décision attaquée et disposer d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

général ou communal peuvent attaquer des actes pris par cet organe en violation des règles de procédure, sans avoir à apporter la preuve d'être personnellement et spécialement touché par cet acte²⁷³. Il convient toutefois de relever que, dans une décision récente, le Conseil d'Etat, en admettant que l'article 75 LPA-VD s'appliquait sans condition à la qualité pour recourir au sens de l'article 145 LC, a implicitement restreint le cercle des personnes habiles à agir dès lors qu'il est désormais nécessaire pour le recourant de démontrer être atteint «*plus que quiconque par la décision attaquée*»²⁷⁴. Il en résulte qu'un membre d'un conseil général ou communal, peut attaquer les décisions prises par cet organe en violation des dispositions de procédure ou affectées d'une autre irrégularité touchant la formation de la volonté exprimée par le conseil, ce qui comprend les règles de répartition des compétences entre autorités communales²⁷⁵. Le délai pour recourir est de trente jours, conformément à l'article 77 LPA-VD. La procédure de recours au Conseil d'Etat ou aux autorités inférieures de surveillance est en effet régie par les dispositions de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, et plus particulièrement aux articles 73 et suivants, vu ses articles 1, 4 et 23²⁷⁶ et conformément au renvoi de l'article 149 LC²⁷⁷.

Cela étant, l'article 145 LC soulève quelques questions qu'il est nécessaire de traiter ci-après. Dans sa teneur originelle, c'est-à-dire lors de l'adoption de la loi sur les communes du 28 février 1956, cette disposition prévoyait que toute décision prise par une autorité communale et par les autorités exécutives

²⁷³ Décision du Conseil d'Etat du 17 janvier 1979, R9 117/78 consid. I; décision du Conseil d'Etat du 17 août 1983, R 438/83, consid. Ia, in RDAF 1984 331, spéc. 332; décision du Conseil d'Etat du 5 décembre 1986, R9 770/86 consid. Ia; décision du Conseil d'Etat du 9 juin 1989 consid. Ib, in RDAF 1989 380, spéc. 381; décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2004, R9 26/04 consid. Ia *in fine*. Voir également POLTIER, La qualité pour recourir au Conseil d'Etat du Canton de Vaud, in RDAF 1989 373, spéc. pp. 374 et 376. Selon la conception qui prévalait avant l'entrée en vigueur de l'ancienne loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives, il fallait démontrer être atteint dans un intérêt «juridiquement protégé».

²⁷⁴ Décision du Conseil d'Etat du 3 février 2010, R9 71/2009 consid. II/b.2. Dans le cas d'espèce, la qualité pour agir des recourants a été admise du fait qu'ils avaient pris part à la procédure d'élaboration d'un plan partiel d'affectation soumis à au vote de l'organe délibérant de la commune lequel avait adopté le plan et rejeté les opposition formées par les recourants. Cette jurisprudence, pour l'heure, isolée tranche donc de manière significative avec la pratique précédemment en vigueur. A notre sens, rien ne justifiait de modifier dite pratique, d'autant que l'article 75 LPA-VD sur lequel se fonde le Conseil d'Etat reprend en substance le principe qui figurait à l'article 37 al. 1 LJPA. En outre, le Conseil d'Etat n'explique pas les motifs qui ont conduit à ce revirement de jurisprudence. Il conviendra alors d'examiner si cette restriction à la qualité pour recourir sera maintenue à l'avenir ou s'il s'agit d'une simple omission de la jurisprudence constante rendue jusqu'à présent. Au surplus, l'application par analogie des dispositions relatives au recours administratif, à savoir les articles 75 ss LPA-VD a pour autre conséquence d'ouvrir d'autres moyens à disposition des recourants, puisque l'article 76 LPA-VD prévoit, en sus des griefs tirés de l'illégalité et de la violation du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) qui étaient déjà prévus par l'article 36 LJPA, la possibilité d'invoquer l'inopportunité (let. c), sans que ce moyen doive figurer dans une loi spéciale, contrairement à ce que prescrivait l'article 36 let. c LJPA-VD.

²⁷⁵ Décision du Conseil d'Etat du 9 juin 1989 consid. Ib, in RDAF 1989 380, spéc. 381.

²⁷⁶ Décision du Conseil d'Etat du 3 février 2010, R9 71/2009 consid. II/b.2.

²⁷⁷ Cette disposition se réfère à la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives, abrogée par la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36).

des associations de communes pouvait être déferée devant le Conseil d'Etat. Jusqu'au 1^{er} janvier 1991, elle 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 la promulgation 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. 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*»²⁷⁸, 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 pour ces motifs que 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 lorsqu'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 d'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 prépondérant. La problématique est d'ailleurs complexifiée par le fait que l'article 146 LC, qui

²⁷⁸ 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.

n'a pas subi de modification lors de la première réforme de la procédure administrative dans le canton de Vaud, permet au Conseil d'Etat, d'office ou sur requête du préfet ou du département intéressé, de faire annuler pour illégalité toute décision rendue par une autorité communale, ce qui comprend les décisions rendues par la municipalité ou l'autorité exécutive d'une association de communes. Il en sera question au chapitre suivant. Il résulte cependant de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la modification de l'article 145 LC intervenue le 18 décembre 1989 ne tendait pas à ouvrir une voie de droit contre d'autres actes des autorités communales, mais visait à restreindre la possibilité de recours au Conseil d'Etat aux seules décisions rendues par les organes délibérants communaux²⁷⁹. En sus de cette problématique, la jurisprudence et la doctrine ont établi des limites à la qualité pour agir des autorités communales sans égard à la nature de la décision querellée. En effet, si le Conseil d'Etat admet que la municipalité et le conseil peuvent, en tant qu'autorités constituées, procéder devant l'autorité cantonale suprême de surveillance²⁸⁰, le Tribunal administratif, auquel a succédé la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, a en revanche apporté des restrictions et, par exemple, dénié à la municipalité la qualité pour agir contre les décisions de la commission de recours communale en matière d'impôt²⁸¹, qui constitue une émanation du conseil général ou communal conformément à l'article 45 de la loi du 9 décembre 1956 sur les impôts communaux²⁸². Plus généralement, la qualité pour recourir d'une autorité communale, par exemple la municipalité, contre une décision rendue par une autre autorité de la même collectivité, par exemple, le conseil général ou communal, ne paraît pas donnée, à tout le moins lorsqu'une loi ne le prévoit pas expressément²⁸³. Ce point de vue est d'ailleurs soutenu par un auteur qui fait valoir qu'une telle restriction s'impose, car dans le cas contraire, deux autorités représentant la même collectivité de droit public, agissant au nom et pour le compte de cette dernière et pouvant prétendre toutes deux représenter les intérêts de dite collectivité, pourraient intervenir auprès d'une instance de recours, de sorte à créer un «*In-sich-Prozess*»²⁸⁴. Cette restriction s'impose en toutes circonstances, sans égard à la nature des griefs soulevés, même en cas de violation des dispositions sur la répartition des compétences ou d'application erronée du droit²⁸⁵. Il résulte de

²⁷⁹ Décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2004, R9 26/04 consid. Ia.

²⁸⁰ Décision du Conseil d'Etat du 9 juin 1989 consid. Ib, in RDAF 1989 380, spéc. 381.

²⁸¹ Arrêts du Tribunal administratif du 7 avril 2000, FI.1999.0068 et du 10 mai 1995, FI 95/011, in RDAF 1995 392, spéc. consid. 1a/bb, 394.

²⁸² LCom; RSV 650.11.

²⁸³ La seule possibilité existante actuellement dans le Canton de Vaud est concrétisée par l'article 10 al. 2 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32) qui confère la qualité pour agir à la municipalité, à un dixième des membres du conseil communal ou à un cinquième des membres du conseil général à déférer devant la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal tout acte normatif communal au sens de l'article 3 al. 3 LJC. Il ne s'agit cependant pas de décisions au sens technique du terme.

²⁸⁴ MOOR, La qualité pour agir des autorités et collectivités dans les recours de droit public et de droit administratif, in Etude de procédure et d'arbitrage en l'honneur de Jean-François Poudret, mélanges, Lausanne, 1999, p. 19.

²⁸⁵ MOOR, op. cit., p. 20.

ce qui précède que la municipalité, en tant qu'autorité constituée, n'a pas la légitimation active pour recourir contre une décision du conseil. En définitive, en l'état du droit, seules les décisions du conseil général ou communal peuvent faire l'objet d'un recours, lequel ne peut être déposé que par des particuliers ou des membres d'une autorité communale, mais, dans ce dernier cas, à titre individuel. Cette situation est très insatisfaisante, car elle est susceptible de générer de véritables problèmes dans la pratique quant aux autorités compétentes pour traiter des cas d'illégalité des décisions rendues par les autorités exécutives des communes. En effet, le destinataire d'une décision de la municipalité peut, lorsqu'aucune autre autorité n'est compétente en application d'une loi spéciale, d'une part, déposer une requête au Conseil d'Etat fondée sur l'article 146 LC, et, de l'autre, interjeter en même temps un recours au Tribunal cantonal, mettant ainsi en œuvre deux autorités distinctes pour juger un même complexe de faits avec le risque de reddition de décisions divergentes. Ainsi, dans un cas récent²⁸⁶, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, saisie d'un recours d'un conseiller municipal contre une décision d'une municipalité le privant de ses sections et du droit de siéger dans les commissions dans lesquelles ils occupait une fonction, a rendu une décision qui peut paraître contradictoire par rapport à la jurisprudence du Conseil d'Etat ayant considéré, contrairement à ce dernier, qu'une tel acte ne constitue pas une simple mesure d'organisation interne de l'administration s'adressant à son destinataire en qualité d'organe chargé de gérer une tâche publique²⁸⁷.

Pour le surplus, le recours s'exerce aux conditions de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, vu le renvoi de l'article 149 LC. Il doit être déposé dans les trente jours à compter de la notification de la décision (art. 77 LPA-VD), revêtir la forme écrite, être signé et indiquer les motifs et les conclusions du recours (art. 79 LPA-VD). Le point de départ en matière de recours formés contre les décisions du conseil par des membres de ce dernier est le jour où la décision querellée a été prise²⁸⁸. A l'égard des citoyens qui ne sont pas membres de l'organe délibérant communal, ce délai court dès la publication de la décision du conseil général ou communal au pilier public.

²⁸⁶ Arrêt du 30 juillet 2010, GE.2010.0019. Sur le fond, la Cour de droit administratif et public fait valoir que le cas qu'elle a examiné diffère de celui jugé par le Conseil d'Etat, car dans le premier, elle estime que la décision de la municipalité prive de fait son destinataire d'exercer les prérogatives liées à sa fonction, alors que tel n'est pas le cas dans le second où seules certaines sections avaient été retirées. Il est vrai que, dans le cas jugé par la CDAP, outre le retrait des dicastères et du droit de siéger en commission, la décision municipale prévoyait que le recourant n'avait pas accès aux dossiers, le privant ainsi des éléments nécessaires à la formation de sa volonté pour délibérer sur les objets soumis à l'autorité exécutive. Quoiqu'il en soit, cette décision paraît créer un droit d'intervention de l'autorité judiciaire sur les mesures d'organisation que peut prendre une autorité communale pour lesquelles elle dispose d'une autonomie importante et, de surcroît, dans un domaine dont le caractère politique est éminent, voire prépondérant. C'est pourquoi, le recourant aurait dû s'adresser en premier lieu au Conseil d'Etat. Au surplus, la cour n'a pas jugé utile de procéder à un échange de vues avec ce dernier comme le prévoit pourtant l'article 7 LPA-VD ni de solliciter les déterminations du pouvoir exécutif cantonal ou du Département de l'intérieur, autorités portant compétences en matière de surveillance des communes.

²⁸⁷ Décision du Conseil d'Etat du 26 août 2009, R9 81/2009.

²⁸⁸ Décision du Conseil d'Etat du 3 février 2010, R9 71/2009 consid. Ib/2.

5.4.2. La dénonciation au Conseil d'Etat

A teneur de l'article 146 LC, le Conseil d'Etat peut également se saisir d'office après un signalement, c'est-à-dire sur la base d'une plainte ou d'un «recours» émanant d'un justiciable. Cette disposition prévoit en effet que le Conseil d'Etat peut, «*d'office ou à la requête du préfet ou du département intéressé (...) annuler pour illégalité toute décision d'une autorité communale prise en vertu de ses attributions de droit public et qui ne peut être portée devant une autorité spéciale de recours*», c'est-à-dire tout acte exécutoire tendant à produire des effets juridiques dans un cas d'espèce²⁸⁹. Le Conseil d'Etat dispose ainsi de la faculté d'annuler pour illégalité une décision prise par les autorités d'une commune et d'une association de communes vu le renvoi des articles 114, 119 al. 1 et 122 al. 1 LC. Les décisions visées par cette voie de droit doivent être prises en vertu des attributions de droit public dont jouissent les autorités communales, ce qui exclut les actes accomplis par la commune, par exemple par la municipalité, dans le cadre du droit privé, en particulier «*les contrats et autres actes de gestion du patrimoine communal*»²⁹⁰. La notion de «décision» est la même que celle relative aux décisions visées par l'article 145 LC²⁹¹. Il est utile de rappeler ici que la notion de décision doit être comprise dans son sens technique et restreint, c'est-à-dire comme tout acte exécutoire tendant à produire des effets juridiques dans un cas d'espèce, de sorte que les règlements et tous autres actes de portée générale²⁹², ainsi que les simples actes préparatoires ou d'exécution matérielle ne sont pas susceptibles de recours ni d'annulation²⁹³, en particulier les mesures d'organisation, par lesquelles l'autorité administrative règle sa propre activité et ne fixe pas la situation juridique d'un particulier²⁹⁴, car elles s'adressent à leurs destinataires en qualité d'organe, d'agent, d'auxiliaire ou de service chargé de gérer une tâche publique sans autonomie²⁹⁵. En revanche, dès lors que l'objectif poursuivi par l'article 146 LC est un but d'intérêt public tendant à préserver la sécu-

²⁸⁹ EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, BGC août-septembre 1955, p. 853; ATF 121 I 173 consid. 2a, 174. Ce à quoi correspond la définition actuelle suivante: tout acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier, et qui règle de manière contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif, c'est-à-dire un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 121 I 173 consid. 2a, 174, JT 1997 I 370). Pour une définition légale récente, voir l'article 3 LPA-VD.

²⁹⁰ EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, p. 853.

²⁹¹ EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 853.

²⁹² Arrêt du 8 octobre 2008, CCST.2008.0003 consid. 1d *in fine* et les références citées; décision du Conseil d'Etat du 26 août 2009, R9 81/2009 consid. Ia (arrêt du Tribunal administratif du 11 avril 1997, in RDAF 1997 I 258 consid. 1; décision du Conseil d'Etat précitée, consid. II).

²⁹³ Décision du Conseil d'Etat du 26 août 2009, R9/2009 consid. Ia.

²⁹⁴ Arrêt du Tribunal administratif du 11 avril 1997, in RDAF 1997 I 258, consid. 1.

²⁹⁵ Bovay, Procédure administrative, Berne, 2000, p. 261 et les références citées.

rité du droit, notamment l'entrée en force d'une décision illégale ou le maintien d'une menace d'annulation d'une décision irrégulière²⁹⁶, la voie de droit prévue par la disposition précitée s'étend également aux actes qui ne constituent pas de décisions au sens juridiques, dès lors que les conditions fixées par la jurisprudence du Conseil d'Etat, applicables par analogie, sont réalisées²⁹⁷, en particulier lorsqu'elles sont susceptibles de déployer des effets à l'égard des citoyens.

Cependant, la loi ne précise pas la nature des décisions visées par l'article 146 LC. Dans une décision récente, le Conseil d'Etat y a répondu en faisant valoir que la disposition précitée visait les décisions à caractère politique prépondérant ou évident, ce par quoi il faut entendre celles émanant d'une autorité politique, dont l'importance au plan politique et plus importante que sous l'angle juridique, ce qui comprend notamment les décisions de nominations d'élus à la présidence d'un organe politique communal, les décisions d'organisation interne telles celles portant sur la répartition de dicastère au sein d'une municipalité ou le refus d'une municipalité de communiquer à une commission de surveillance du conseil général ou communal des comptes-rendus des débats municipaux²⁹⁸. A notre avis, il ne devrait pas en aller différemment s'agissant par exemple des décisions de la municipalité déclarant irrecevable une proposition d'un membre du conseil. En effet, dans ce cadre, la décision est rendue par une autorité qui ne relève pas du pouvoir judiciaire et les considérations de nature politique paraissent l'emporter sur les aspects juridiques, ce d'autant plus que le législateur semble admettre implicitement que l'examen par le pouvoir exécutif dans ce cadre ne se limite pas à l'angle de la légalité²⁹⁹.

La qualité pour agir n'est pas clairement définie par la loi sur les communes. L'on ne trouve pas non plus d'explications dans le message y relatif. Cela étant, le Conseil d'Etat y également répondu dans la jurisprudence précitée relevant ce qui suit: «(...) la qualité pour agir en application de l'article 146 LC se pose de manière nettement moins restrictive que dans le cadre du recours au sens de l'article 145 LC. Cela s'explique notamment par le fait que la disposition précitée n'ouvre pas de véritable voie de recours, dès lors qu'elle

²⁹⁶ Sur ce dernier point, voir l'EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 852.

²⁹⁷ Pour mémoire, il s'agit des deux conditions alternatives suivantes: tendre à faire corriger soit un vice essentiel de procédure, soit une autre irrégularité affectant la formation de la volonté des membres du conseil général ou communal ou, ajouterons-nous, de la municipalité. Voir les décisions du Conseil d'Etat du 17 janvier 1979, R9 117/78 consid. 1; du 17 août 1983, R 438/83, consid. Ia, in RDAF 1984 331, spéc. 332; du 9 juin 1989 consid. Ib, in RDAF 1989 380, spéc. 381.

²⁹⁸ Décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 1.1.1 et les références citées. Voir également ATF 133 II 468 consid. 2, spéc. 471.

²⁹⁹ EEMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, in BGC avril-mai 2005, 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».

permet à l'autorité de céans de se saisir d'office, c'est-à-dire de sa propre initiative, ou à la requête du préfet ou du département concerné, ces derniers pouvant être ainsi préalablement sollicités par des particuliers ou par une autorité politique. Le procédé de signalement prévu par l'article 146 LC peut ainsi être assimilé à une dénonciation en matière administrative, c'est-à-dire une procédure non contentieuse par laquelle n'importe quel administré peut attirer l'attention d'une autorité hiérarchiquement supérieure sur une situation de fait ou de droit qui justifierait à son avis une intervention de l'Etat dans l'intérêt du public. L'administré n'a cependant aucun droit à ce que sa dénonciation soit suivie d'effets, car l'autorité saisie peut, après un examen sommaire, décider de la classer sans suite³⁰⁰». Ainsi, n'importe quel administré est fondé à signaler directement au Conseil d'Etat ou par l'intermédiaire d'une autorité inférieure de surveillance, par exemple le département en charge des relations avec les communes ou le préfet du district concerné, conformément aux articles 138 et 141 LC, un cas de décision illégale prise par une autorité communale, en particulier par la municipalité. L'administré n'a cependant aucun droit à ce que sa dénonciation soit suivie d'effets, car l'autorité saisie peut, après un examen sommaire, décider de la classer sans suite³⁰¹, de sorte que la seule qualité de dénonciateur ne donne pas le droit de recourir contre la décision prise à la suite de la dénonciation³⁰². Sous cette réserve, si le conseil tient pour illégale une décision municipale, il peut saisir le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du préfet ou du département en charge des relations avec les communes³⁰³.

Enfin, s'agissant du délai de vingt jours prévu par l'article 146 al. 2 LC, il y a lieu de relever ce qui suit. Ni la loi ni l'exposé des motifs y relatif ne définissent de manière précise la nature et le point de départ de ce délai, le message se bornant à mentionner l'exemple d'une décision du conseil confirmée par le corps électoral après un référendum³⁰⁴. Il convient dès lors d'examiner la jurisprudence. Jusqu'ici, la possibilité prévue par l'article 146 LC n'a été utilisée qu'à de rares occasions. Dans un cas d'espèce récent, survenu le 8 décembre 2008, un conseil général avait élu à la présidence une personne non assermentée et, partant, non membre de l'organe délibérant. Le nouvel «élu» en avait informé le préfet sitôt après la séance. Le délai courait à compter de la date précitée, puisque la décision ne faisait l'objet d'aucune publication. Le 16 décembre 2008, le préfet fit un rapport au Conseil d'Etat qui rendit une décision le 24 décembre 2008³⁰⁵. En l'occurrence, la cause ne présentait pas de difficultés particulières, de sorte que la décision du Conseil d'Etat a pu être

³⁰⁰ Décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 1.2.2 et les références citées.

³⁰¹ ATF 133 II 468 consid. 2, 471 et les références citées.

³⁰² ATF 120 Ib 351 consid. 3a, 355.

³⁰³ ZWAHLEN, op. cit., p. 176.

³⁰⁴ EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 853.

³⁰⁵ Décision du Conseil d'Etat du 24 décembre 2008 dans la cause Commune de Chavannes-des-Bois et Evrad.

rendue seize jours après la notification de la décision déferée, et que ce dernier n'avait pas eu à examiner la nature ou le point de départ du délai de l'article 146 al. 2 LC. Dans un autre cas, le Conseil d'Etat a statué le 26 août 2009 sur une requête formée le 20 juillet 2009 contre une décision municipale rendue le 29 juin 2009 sans toutefois examiner la problématique posée par l'article 146 al. 2 LC³⁰⁶. Enfin, dans une décision du 30 juin 2010, le Conseil d'Etat a examiné de manière approfondie la question du point de départ et la nature du délai prévu par l'article 146 al. 2 LC. En ce qui concerne le point de départ, le Conseil d'Etat a fait valoir en substance ce qui suit: *«Il ressort de l'interprétation littérale de l'article 146 al. 2 LC que le pouvoir d'annulation auquel il se réfère paraît créer à l'encontre du Conseil d'Etat une obligation de statuer dans les vingt jours dès la notification de la décision aux intéressés. Cependant, le «pouvoir» tel que visé par la disposition précitée peut également viser la saisine du Conseil d'Etat par un préfet ou par le département concerné. L'interprétation historique, en particulier à l'aune de l'exposé des motifs relatif à cette disposition confirme, après un examen prima facie, que tel paraît être le cas (EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., pp. 852-853: «(...) l'intervention du Conseil d'Etat ne sera possible que dans les vingt jours dès la décision illégale, c'est-à-dire, dès sa communication à celui qu'elle vise. Ce délai est évidemment bref, d'autant plus que toutes les décisions communales ne sont pas communiquées d'office à l'autorité cantonale et que celle-ci n'en a pas toujours connaissance immédiatement»).* Mais, à y regarder de plus près, force est de constater que le message précité se fonde sur des arguments pour le moins contradictoires. En effet, dans l'esprit du législateur, il fallait introduire une possibilité pour remédier à des actes frappés d'illégalité dans les cas où aucun administré ne déposait un recours contre une décision d'une autorité communale, en particulier municipale, voie prévue alors par l'article 145 LC (EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 852: *«Mais il peut arriver qu'une décision illégale ne lèse personnellement aucun particulier, ou que, pour un motif quelconque, le lésé s'abstienne de déposer un recours. Dans de tels cas, l'illégalité resterait sans remède si le Conseil d'Etat ne pouvait annuler ou modifier de lui-même la décision irrégulière».* Il sied de relever au passage que le législateur, en indiquant expressément que le Conseil d'Etat peut *«modifier de lui-même la décision irrégulière»*, paraît avoir ouvert, outre la voie de l'annulation, la possibilité de réformer les décisions des autorités communales déferées devant lui, c'est-à-dire à ne pas laisser perdurer une situation contraire au droit, soit une forme d'insécurité juridique. Pour ce même motif, le législateur était d'avis qu'il convenait d'éviter que la menace d'une annulation pèse indéfiniment sur les décisions des autorités communales, raison pour laquelle le bref délai de vingt jours se justifiait (EMPL relatif au projet de loi sur l'orga-

³⁰⁶ Décision du Conseil d'Etat du 26 août 2009, R9 81/2009 consid. Ia.

nisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 852). Or, en prévoyant un délai aussi bref, le législateur a créé nécessairement une forme d'insécurité juridique, puisque, dans la pratique, il ne permet pas ou que très difficilement à l'autorité cantonale suprême de surveillance d'agir dans ce laps de temps et, partant, est susceptible de laisser perdurer une décision illégale dont les administrés, se trouvant dans une situation similaire à l'état de fait sur lequel l'autorité communale a précédemment statué, pourraient se prévaloir en application du principe de l'égalité de traitement. L'exposé des motifs admet d'ailleurs sans équivoque la problématique en indiquant expressément ce qui suit: «Ce délai est évidemment bref, d'autant plus que toutes les décisions communales ne sont pas communiquées d'office à l'autorité cantonale et que celle-ci n'en a pas toujours connaissance immédiatement». Plus important encore, le législateur semble aller à l'encontre du but de l'article 146 LC qui tend à faire annuler des décisions illégales, dans la mesure où il expose que cette disposition joue un rôle préventif, car elle ne doit s'appliquer «que dans des cas exceptionnels et graves qui viendront le plus souvent à la connaissance de l'autorité cantonale avant que la commune ne prenne sa décision définitive», de sorte que «l'autorité de surveillance aura le temps d'agir» (EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., pp. 852-853). Implicitement, le législateur fait valoir que cette disposition ne constitue qu'un simple avertissement à l'égard de l'autorité communale qui serait tentée de statuer de manière illégale et reconnaît qu'en pratique, elle ne serait que difficilement applicable eu égard à la brièveté du délai qu'elle contient. Il perd également de vue que, le Conseil d'Etat, bien qu'étant institué comme autorité cantonale suprême de surveillance des communes, n'a pas forcément connaissance de toutes les étapes précédant la prise des décisions dans l'ensemble des communes vaudoises, tant s'en faut. Cela étant, cette problématique trouve réponse dans l'exposé des motifs relatifs à la loi sur les communes. Dans ce cadre, le législateur relève ce qui suit: «Pour éviter des conflits de compétence, il fallait bien que les articles 145 et 146 excluent l'intervention du Conseil d'Etat lorsque la loi institue une autorité spéciale de recours (...). Dans le cas de l'article 146, cette restriction n'empêchera cependant pas l'autorité de surveillance de provoquer l'annulation d'une décision illégale qu'aucun particulier n'attaquerait devant l'autorité spéciale de recours. En effet, dans une telle éventualité, le département intéressé pourra lui-même saisir l'autorité de recours, conformément à l'article 3 al. 2 de l'arrêté du 5 septembre 1952 fixant la procédure pour les recours administratifs» (EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 853). Or, cette disposition prévoyait ce qui suit: «En matière de recours contentieux, le droit de recours appartient également à l'autorité cantonale de surveillance. Lorsque cette autorité est le Conseil d'Etat, ce droit appartient au département chargé de cette surveillance». En d'autres termes, il résulte de l'interprétation historique de l'article 146 LC que le droit d'agir du préfet ou du département concerné est soumis aux conditions

prévues par l'article 3 al. 2 APRA auquel correspond l'article 75 let. b LPA-VD, les règles de procédure relatives au recours de droit administratif étant applicables, vu le renvoi de l'article 149 LC aux dispositions légales en matière de procédure administrative, en particulier l'article 92 LPA-VD, vu l'absence d'une disposition spécifique dans la loi sur les communes prévoyant la voie du recours administratif (art. 73 LPA-VD, a contrario). Lors de l'adoption de la loi sur les communes, en 1956, l'arrêté fixant la procédure pour les recours administratifs prévoyait un délai de recours de dix jours (art. 4 al. 1 APRA). L'article 146 al. 2 LC dérogeait à ce délai car, par rapport à l'arrêté précité, il constituait une norme de rang plus élevé, était entré en vigueur postérieurement et régissait un domaine spécifique. Actuellement, l'article 95 LPA-VD prévoit un délai de trente jours pour former recours dès notification de la décision attaquée. Toutefois, bien qu'entrée en vigueur postérieurement et, de surcroît, ayant même rang, le délai prévu par la disposition précitée ne déroge pas au délai de vingt jours de l'article 146 al. 2 LC, car ce dernier s'applique à titre de *lex specialis*. Il résulte de ce qui précède que c'est le pouvoir de saisine du Conseil d'Etat par le préfet ou le département concerné, ou même directement par un administré, qui est visé par l'article 146 al. 2 LC qui doit être lu en relation avec les dispositions de procédure administrative, vu le renvoi de l'article 149 LC et les travaux préparatoires ayant précédé l'entrée en vigueur de la loi sur les communes. En d'autres termes, le Conseil d'Etat doit avoir été saisi dans le délai de vingt jours. Dans ces conditions, l'opinion de l'autorité de céans exprimée dans un *obiter dictum* dans sa décision du 22 août 1985 doit être précisée dans le sens des considérants qui précèdent (R 9 671/85, consid. I in fine)³⁰⁷. S'agissant de la nature de ce délai, le Conseil d'Etat a relevé ce qui suit: «Tout d'abord, dans le contexte de l'époque, l'octroi de l'effet suspensif à un recours au Conseil d'Etat, alors qualifié de «recours administratif», ne constituait pas la règle (Recueil 1952, p. 259; voir les art. 14 de APRA et 45 LJPA), de sorte qu'il se justifiait d'agir rapidement afin d'éviter que les personnes visées par la décision contestée ne mettent en œuvre son exécution et se trouvent dans une situation dommageable en cas d'annulation, notamment parce qu'elles auraient pris des mesures impossibles ou difficiles à réparer. En outre, le délai pour recourir n'était alors que de dix jours (voir les art. 1^{er} et 4 al. 1 APRA). Or, depuis la promulgation des lois de procédure administrative, le délai pour agir est passé à vingt jours, sous l'empire de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (art. 31 al. 1 LJPA), puis à trente jours depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2009, de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (art. 77 LPA-VD), l'octroi de l'effet suspensif étant au surplus devenu la règle (voir par exemple l'art. 80 LPA-VD). Mais il y a plus. Comme explicité plus haut (consid. 1.3.1) l'article 3 al. 2 APRA prévoyait expressément la qualité pour recourir à l'autorité cantonale de surveillance, à savoir le Conseil d'Etat ou le département chargé de dite surveillance. Autrement dit, lorsqu'il n'était

³⁰⁷ Décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 1.3.1.

pas possible de statuer dans le délai de l'article 146 LC, le Conseil d'Etat ou le département en charge de la surveillance des communes pouvait encore agir par la voie de droit prévue par l'article 145 LC et dans le délai de dix jours prescrit par l'article 4 al. 1 APRA (voir consid. 1.3.1 in fine ci-dessus). Or, en l'état, cette possibilité n'est pas prévue par la loi sur la procédure administrative ni par aucune autre loi de procédure, à tout le moins pour ce qui concerne les actes à caractère politique prépondérant et rendus dans le cadre de la législation applicable aux autorités communales. En effet, il faut rappeler que la promulgation de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative a eu pour conséquence de supprimer la voie de recours jusqu'alors ouverte par l'article 145 LC contre toutes les décisions de la municipalité, alors que l'article 4 al. 1 LJPA ne créait une voie de recours qu'à l'encontre des décisions administratives, ce qui excluait expressément les décisions à caractère politique prépondérant (voir consid. 1.1.1 ci-dessus). Ainsi dans le contexte actuel, aucune voie de recours n'est ouverte auprès du Conseil d'Etat à l'encontre des décisions de la municipalité revêtant un caractère politique prépondérant, contrairement à la situation qui prévalait au moment de l'adoption de l'article 146 LC. Dès lors, à considérer que cette disposition impose au Conseil d'Etat de statuer dans le délai de vingt jours à compter de la notification de la décision querellée, cela empêcherait dans la majorité des cas d'annuler les décisions illégales prises par la municipalité, alors qu'aucune voie de recours ne serait ouverte vu l'article 145 LC modifié en 1989 et, partant, serait contraire à la volonté du législateur qui entendait créer une voie de droit subsidiaire dans les cas où aucun recours n'était déposé sur la base de l'article 145 LC (EMPL relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités communales et EMPD modifiant la constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885, op. cit., p. 853). Bien plus, une telle interprétation viderait totalement l'article 146 LC de sa substance, car il ne faut pas perdre de vue que l'autorité de céans ne siège pas pendant certaines périodes, comme, par exemple, lors des fêtes d'été ou d'hiver, et que, de surcroît, sa charge de travail est fort importante, de sorte que, selon les circonstances, elle ne pourrait matériellement agir dans le délai prévu par l'article 146 al. 2 LC. Par voie de conséquence, décisions illégales pourraient devenir définitives et exécutoires, d'une part, faute d'une voie de recours auprès de l'autorité de céans et, d'autre part, en raison d'un délai qui serait quasiment impossible à tenir. Ensuite, cela reviendrait également à aller à l'encontre des principes généraux du droit public et du droit administratif selon lesquels la nullité des décisions affectées d'un vice très grave, patent et manifeste ou au moins reconnaissable facilement peut être constatée en tout temps, étant toutefois précisé que la nullité reste cependant un cas exceptionnel, au contraire de l'annulation qui ne peut être soulevée que dans le délai de recours prévu à cet effet, et qu'elle ne sera constatée que si cela ne met pas sérieusement en cause la sécurité juridique ou ne méconnaît pas de façon intolérable les intérêts des citoyens pensant que la décision est valable (voir parmi d'autres arrêts: ATF 98 Ia 571; ATF 99 Ia 35; ATF 104 Ia 175; ATF 116 Ia 215, JT 1992 I 443. (...)). Or le droit de se prévaloir de la nullité d'une décision appartient à toute personne et à toute

autorité et peut être exercé en tout temps (Grisel A., *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1984, vol. 1, p. 418). L'autorité judiciaire compétente est ainsi appelée à se saisir d'office de la question de la nullité d'un acte administratif, même si les exigences de forme ou de délai pour contester la décision en cause ne sont pas respectées (ATF 115 Ia 1 consid. 3, JT 1991 I 396). L'acte frappé par une cause de nullité est dépourvu de tout effet juridique en ce qui concerne les administrés et son invalidité implique celle de tous ses actes d'exécution (arrêt du Tribunal administratif du 21 juin 2006, AC.2003.0108 consid. 1b). En d'autres termes, conférer un caractère impératif au délai prévu par l'article 146 al. 2 LC priverait l'autorité de céans de la possibilité d'annuler les décisions communales frappées de vice graves dont elle aurait connaissance après l'échéance de ce délai. Enfin, il convient de rappeler que la fixation d'un délai spécifique à une autorité pour rendre une décision n'est pas une situation isolée. Ainsi, par exemple, l'article 57 al. 1 LJPA qui prescrivait que «l'arrêt du Tribunal administratif devait être rendu dans l'année qui suit le dépôt du recours», ne constituait qu'une simple prescription d'ordre dont le but était de limiter la durée de la procédure ou d'en maintenir la longueur dans des limites raisonnables (voir l'article 57 al. 2, 3 et 4 LJPA qui prévoyait respectivement la possibilité de suspension en cas d'expertise, la prolongation pour de justes motifs et l'obligation de traiter le dossier en priorité en cas de dépassement du délai. Voir également, l'EMPL relatif au projet de loi sur la juridiction administrative et adaptant la législation vaudoise dans le domaine du contentieux administratif, *op. cit.*, rem. ad art. 54 et 55, p. 544). Il n'en va pas différemment de l'article 15 al. 1 LJC qui impartit à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal un délai de six mois à compter du dépôt de la requête pour statuer (EMPL relatif à un projet de loi sur la juridiction constitutionnelle et modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques, in BGC septembre 2004, rem ad. art. 15, p. 3667). Ce dernier exemple est d'autant plus parlant que, à l'instar de l'article 146 LC et contrairement à l'article 57 LJPA, cet article ne prévoit aucune dérogation. Or, dans de nombreuses affaires, ce délai n'a pas été respecté sans que cela n'ait entraîné de conséquences juridiques sur les actes déférés devant la Cour constitutionnelle (voir par exemple l'arrêt du 3 juillet 2009, CCST.2008.0015). Au surplus, toute interprétation dans le sens du caractère (...) contraignant le Conseil d'Etat à rendre sa décision dans le délai de vingt jours à compter de la notification de la décision conduirait à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurteraient manifestement le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. Cela ne signifie cependant pas que, en dehors des cas de nullité avérée, le Conseil d'Etat puisse agir en tout temps, car il en va de la sécurité du droit. Dans ces conditions, il conviendrait de procéder à une application par analogie de l'article 95 LPA-VD (recte: 77 LPA-VD) au point de départ du délai de l'article 146 al. 2 LC et de recevoir les dénonciations qui seraient déposées dans le délai de vingt jours à compter de la reddition, de la publication ou de la notification de la décision litigieuse. En conclusion, à l'aune du contexte juridique actuel, le délai prescrit par l'article 146 al. 2 LC ne peut être considéré que comme une simple prescription d'ordre».

Cette jurisprudence va relativement loin dans la mesure où notamment elle revient à interpréter à l'aune du droit actuel une disposition adoptée il y a plus de cinquante ans. Cependant, dès lors que dans le contexte actuel, aucune voie de recours n'est prévue auprès du Conseil d'Etat contre les décisions de la municipalité, contrairement à la situation qui prévalait au moment de l'adoption de l'article 146 al. 2 LC, il est indéniable que l'interprétation stricte du délai prévu par l'article précité aurait pour conséquence d'empêcher dans la majorité des cas d'annuler les décisions illégales prises par une autorité communale, en particulier par la municipalité et de laisser perdurer des situations illégales et, partant, de créer une certaine insécurité juridique, dont les administrés pourraient tirer des moyens, notamment à l'aune de l'égalité de traitement. En outre, il est également pertinent de relever qu'une interprétation stricte de l'article 146 al. 2 LC pourrait aboutir à des résultats contraires au principe selon lequel la nullité des décisions affectées d'un vice très grave, patent et manifeste ou au moins reconnaissable facilement peut être constatée en tout temps³⁰⁸. Enfin, le Conseil d'Etat relève, à notre sens à juste titre, que d'autres délais sont fixés par la loi aux autorités judiciaires pour statuer, sans qu'il en résulte une obligation de les respecter, de sorte que l'on ne discernerait pas pourquoi il en irait différemment du délai de l'article 146 al. 2 LC. En définitive, nous sommes également d'avis que cette disposition constitue une simple prescription d'ordre, l'application par analogie de l'article 77 LPA-VD paraît opportune et s'inscrire au demeurant dans le cadre du renvoi de l'article 149 LC.

³⁰⁸ La nullité reste cependant un cas exceptionnel, au contraire de l'annulation qui ne peut être soulevée que dans le délai de recours prévu à cet effet, et elle ne sera constatée que si cela ne met pas sérieusement en cause la sécurité juridique ou ne méconnaît pas de façon intolérable les intérêts des citoyens pensant que la décision est valable (voir parmi d'autres arrêts: ATF 116 Ia 215, JT 1992 I 443; ATF 104 Ia 175; ATF 99 Ia 35; ATF 98 Ia 571). 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; arrêt du Tribunal administratif du 17 novembre 2006, GE.2006.0127 consid. 4; arrêt du Tribunal administratif du 29 juin 2006, AC.2005.0300 consid. 2d) 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). Au surplus, le droit de se prévaloir de la nullité d'une décision appartient à toute personne et autorité et peut être exercé en tout temps (GRISEL A., *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1984, vol. 1, p. 418). Le tribunal est ainsi appelé à se saisir d'office de la question de la nullité d'un acte administratif, même si les exigences de forme ou de délai pour contester la décision en cause ne sont pas respectées (ATF 115 Ia 1, consid. 3, JT 1991 I 396). L'acte frappé par une cause de nullité est dépourvu de tout effet juridique en ce qui concerne les administrés et son invalidité implique celle de tous ses actes d'exécution (arrêt du Tribunal administratif du 21 juin 2006, AC.2003.0108 consid. 1b).

5.4.3. Voies de droit contre les décisions du Conseil d'Etat

La question à résoudre consiste à déterminer s'il existe des voies de droit à l'encontre des décisions du Conseil d'Etat rendues en application des articles 145 et 146 LC. La réponse est affirmative, mais doit être nuancée.

Tout d'abord, s'agissant de la problématique de la qualité pour agir, il convient de rappeler qu'une autorité n'a pas la faculté de recourir contre une décision prise par une autre autorité de la même collectivité, sauf dans les cas prévus par la loi³⁰⁹. Cela implique que les membres du conseil respectivement de la municipalité qui entendent contester une décision du Conseil d'Etat peuvent le faire, mais à titre individuel et dans les limites légales. Ainsi, par exemple, la municipalité ne dispose pas de la légitimation active pour recourir contre une décision du Conseil d'Etat déniait le caractère illicite d'une décision rendue par l'organe délibérant communal. Cette restriction vaut pour toutes les décisions au sens juridique. A cela s'ajoute que la loi sur la procédure administrative exclut de la voie du recours de droit administratif au Tribunal cantonal, les décisions des décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, en première instance ou sur recours (art. 92 al. 2 LPA-VD). Toutefois, la voie du recours en matière de droit public au Tribunal fédéral au sens de l'article 82 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral³¹⁰, paraît directement ouverte contre la décision du Conseil d'Etat, dès lors que, d'une part, dite décision n'entre pas dans le champ d'application des exceptions prévues par l'article 83 LTF et que, d'autre part, elle paraît constituer une décision à caractère politique prépondérant au sens de l'article 86 al. 3 LTF, partant non soumise à l'examen préalable d'une instance judiciaire cantonale.

En revanche, la loi sur la juridiction constitutionnelle prévoit des règles spécifiques donnant compétence à la municipalité ou au conseil général pour déposer une requête contre un acte communal afin de le soumettre au contrôle abstrait de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal. Ainsi, la municipalité respectivement un dixième des membres du conseil communal, un cinquième des membres du conseil général ou un groupe politique ont qualité pour agir contre tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit (art. 10 al. 2 LJC lu en relation avec l'art. 3 al. 3 LJC) ou contre le refus d'approbation cantonal d'un règlement communal (art. 10 al. 3 LJC lu en relation avec l'art. 3 al. 3 LJC). Il faut rappeler que, selon nous, le comité de direction et un dixième des membres du conseil d'une association intercommunale au sens des articles 112 et suivants LC disposent également de cette faculté 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 exhaustive³¹¹. Ensuite, les articles 119 al. 1 LC et 122 al. 1 LC prévoient que le conseil intercommunal et le comité de direction

³⁰⁹ Voir *supra* ch. 5.4.1.

³¹⁰ LTF; RS 173.110.

³¹¹ EMPL n° 188 relatif à un projet de loi sur la juridiction constitutionnelle et modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques, op. cit., p. 3661.

jouent dans l'association le rôle du conseil général ou communal respectivement le rôle la municipalité dans la commune. Enfin, l'article 114 LC procède à un renvoi aux règles générales concernant les autorités communales, sauf dispositions contraires éventuelles figurant aux articles de la loi sur les communes consacrés aux association de communes, à savoir les articles 112 et suivants LC. Il résulte de ce qui précède que seuls les règlements adoptés sur la base d'un projet de règlement ou de partie de règlement, d'une motion ou d'un préavis municipal et le refus d'approbation de tels actes peuvent être déférés devant la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.

Une autre voie de droit est prévue par les articles 20 à 22 LJC qui reposent sur l'article 136 al. 2 let. c Cst-VD, en cas de désaccord entre autorités, notamment communales, au sujet d'une décision. Ce dispositif légal prévoit que la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal tranche les conflits de compétences le conseil général ou communal et la municipalité (art. 20 let. e LJC). Préablement à la saisine de la Cour, les autorités concernées doivent procéder à un échange de vues, car en règle générale, la plupart des conflits de compétence peuvent se dénouer à l'occasion d'un tel processus³¹². Pour le surplus, le titre IV de la loi sur la juridiction constitutionnelle ne contient aucune disposition sur la procédure applicable aux conflits de compétences entre autorités, ni même de norme de renvoi telle celle de l'article 19 alinéa 2 LJC pour le contentieux de l'exercice des droits politiques. Il faut en conclure, selon la Cour constitutionnelle, que le chapitre III du titre II, relatif au contrôle abstrait des normes cantonales et communales, intitulé «*règles générales de procédure*» s'applique, du moins par analogie, à ce type de contentieux³¹³. Il est utile de préciser que, dans le cadre de l'examen d'un conflit de compétences entre autorités, le pouvoir de cognition de la Cour constitutionnelle est limité à la seule question portant sur l'autorité compétente, c'est-à-dire sur la question de déterminer si l'acte qui a suscité le conflit relève de l'attribution d'une autorité ou non³¹⁴. Cela revient, au plan communal à examiner si un acte déterminé relève de la compétence du conseil général ou communal telle que prévue par les articles 1a, 4, 16, 29, 47, 110 al. 1, 113 al. 1, 127 al. 1, 128a, 128i et 143 al. 5 LC, 13 al. 1 de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial³¹⁵, 46 de la loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois³¹⁶, 7 al. 1 de la loi 7 décembre 2004 sur les fusions de communes³¹⁷, 10 al. 1 let. b de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du code civil suisse³¹⁸, 68 al. 2 let. b du code de procédure civile du 14 décembre 1966³¹⁹,

³¹² EMPL n° 188 relatif à un projet de loi sur la juridiction constitutionnelle et modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques, op. cit., pp. 3669 et 3708; arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du 22 mai 2007, CCST.2006.0008 consid. 1c.

³¹³ Arrêt précité consid. 1d.

³¹⁴ Arrêt précité consid. 1e.

³¹⁵ LDecTer; RSV 132.15.

³¹⁶ LDCV; RSV 141.11.

³¹⁷ LFusCom; RSV 175.61.

³¹⁸ LVCC; RSV 211.01.

³¹⁹ CPC; RSV 270.11.

22 al. 2 de la loi du 18 novembre 1935 sur l'estimation fiscale des immeubles³²⁰, 3bis et 4 LICom, 6 al. 1 de la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau, 29a al. 1 et 58 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions³²¹, ou de la compétence générale et résiduelle de la municipalité³²². En revanche, elle ne peut pas annuler la décision ayant suscité la querelle de compétences ni donner des injonctions ou des instructions à l'autorité qui serait sortie du cadre de ses attributions³²³. La décision de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal peut également être soumise au Tribunal fédéral par la voie du recours en matière de droit public.

5.5. *Bons offices*

En cas de divergences entre autorités communales par exemple sur l'éventuel caractère illicite d'une proposition d'un membre du conseil renvoyée à la municipalité, avant qu'une décision ne soit rendue par cette dernière, il est possible de s'adresser au préfet du district afin de solliciter de lui qu'il offre ses bons offices en application de l'article 20 de la loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfectures³²⁴. Cette disposition prévoit ce qui suit: «*Le préfet prête ses bons offices lors de tout différend public ou privé qui peut être réglé par voie amiable*». Si la conciliation n'aboutit pas, les représentants des autorités communales devront utiliser les voies de droit prévues par la procédure contentieuse et dans les limites de celle-ci.

6. Examen de quelques cas pratiques

6.1. *Exemple 1*

6.1.1. **Objet de la proposition**

Au mois d'août 2007, une motion est déposée auprès d'un conseil communal et demande à la municipalité de faire signer une convention à une administrée afin de mener à terme un processus de création d'une servitude de passage au bénéfice de la commune et de faire entretenir le chemin concerné aux frais de la collectivité. La motion a été prise en considération par le conseil communal et renvoyée à la municipalité.

³²⁰ LEFI; RSV 642.21.

³²¹ LATC; RSV 700.11.

³²² Sur cette question, voir EQUEY, op. cit., ch. 3.2 à 3.3.

³²³ Arrêt précité consid. 1e.

³²⁴ LPréf; RSV 172.165.

6.1.2. Analyse

Rédigée en termes généraux, la motion est recevable à la forme. Cependant, la constitution de servitudes relève de la compétence générale et résiduelle de la municipalité³²⁵. Lors de l'examen relatif à la prise en considération, le conseil aurait dû inviter le motionnaire à modifier la teneur de son texte. En cas de refus, il incombait à l'organe délibérant de décider purement et simplement de ne pas entrer en matière. La prise en considération de cette proposition a eu pour conséquence de la renvoyer en municipalité. Dès lors, l'autorité exécutive n'a pas d'autre option que d'y répondre. Comme la proposition viole la répartition des compétences entre autorités communales et, partant, est contraire au principe de la séparation des pouvoirs, elle doit être déclarée irrecevable. Elle ne peut cependant pas être purement et simplement classée par la municipalité. Cette dernière doit en effet élaborer et adopter un rapport, expliquant les raisons qui ont conduit à l'irrecevabilité, qui sera ensuite transmis au conseil, après examen et rapport préalable d'une commission. Le conseil prendra acte ou refusera de prendre acte du rapport municipal.

6.2. Exemple 2

6.2.1. Objet de la proposition

En mai 2008, une motion est déposée auprès d'un conseil communal. La teneur de celle-ci est la suivante: *«De par mon métier d'assistante sociale, je peux constater les ravages de l'endettement sur la vie des familles et des jeunes adultes. C'est un véritable problème de société non négligeable et aujourd'hui de notoriété publique. Selon l'association faîtière suisse des services d'assainissement de dettes, au moins 10% des ménages sont endettés. Et les jeunes sont de plus en plus touchés. J'ai pu constater, dans ma pratique, que les personnes venant demander de l'aide dans le cadre d'un désendettement avaient pour une grande partie une dette type «petit crédit». Les organismes de crédit pratiquent une publicité parfois très agressive. Ces publicités présentent le crédit comme un moyen facile de réaliser ses rêves rapidement et en toute simplicité (...). Certaines publicités dont on est conscient des effets nocifs, comme c'est le cas du tabac, ont déjà été interdites. Non seulement la publicité pour le petit crédit est nuisible de par le produit qu'il propose, mais en plus, les promesses associées à ce type de crédit sont trompeuses, voire carrément mensongères (...). Je demande, pour lutter contre ce fléau, que nous adoptions des dispositions visant l'interdiction de toute publicité en faveur du petit crédit sur le domaine public et sur le domaine privé visible depuis le domaine public, conformément à l'article 80 de la Loi sur l'Exercice des Activités Economiques. Je souhaite que ma motion soit transmise à une commission pour l'étude de sa prise en considération».*

³²⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du 22 mai 2007, CCST.2006.0008 consid. 2.

6.2.2. Analyse

Cette proposition demande l'adoption de dispositions tendant à interdire la publicité pour le petit crédit, c'est-à-dire à faire adopter une réglementation communale idoine. La motion doit porter sur un objet de la compétence du conseil (art. 31 let. b LC), notamment comme en l'occurrence l'adoption de règlements (art. 4 al. 1 ch. 13 LC). Rédigée en termes généraux, elle est recevable à la forme. Reste à déterminer si elle est recevable au fond. A cette fin, il convient de procéder à une brève analyse juridique afin d'examiner si une commune peut valablement légiférer en matière de petit crédit. La Confédération est compétente pour légiférer et réglementer en matière de crédit à la consommation. Dans ce cadre, elle a adopté la loi du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation³²⁶. Cette loi s'applique à toutes les formes de crédit à la consommation pour autant que le montant considéré soit compris entre 500 et 80'000 francs. Pour ces crédits, il n'existe pas d'interdiction formelle de publicité, l'article 36 LCC renvoyant aux dispositions topiques de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale³²⁷, c'est-à-dire à l'article 3 let. k, l et n LCD qui dispose ce qui suit: «*Agit de façon déloyale celui qui, notamment, omet, dans des annonces publiques en matière de crédit à la consommation de désigner nettement sa raison de commerce, ou de donner des indications claires sur le montant net du crédit, le coût total du crédit et le taux annuel effectif global (let. k), omet, dans des annonces publiques en matière de crédit à la consommation portant sur des marchandises ou des services, de désigner nettement sa raison de commerce, ou de donner des indications claires sur le prix de vente au comptant, le prix de vente résultant du contrat de crédit et le taux annuel effectif global (let. l) ou omet dans des annonces publiques en matière de crédit à la consommation (let. k) ou en matière de crédit à la consommation portant sur des marchandises ou des services (let. l) de signaler que l'octroi d'un crédit est interdit s'il occasionne le surendettement du consommateur (let. n)*». Il résulte de ce qui précède que la loi fédérale ne prévoit aucune interdiction de principe de la publicité pour le crédit à la consommation, mais prescrit un train de mesures restrictives dont le but est la protection du consommateur. Les cantons disposent d'une compétence résiduelle pour les domaines qui ne sont pas exhaustivement régis par le droit fédéral. Dans ce cadre, la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques³²⁸ prévoit des dispositions s'appliquant aux crédits à la consommation qui ne sont pas régis par la loi fédérale, c'est-à-dire pour les crédits dont le montant ne dépasse pas Fr. 499.- (petit crédit), vu l'article 7 al. 1 let. e LCC lu en relation avec l'article 75 LEAE. Elle ne s'applique pas aux crédits dépassant le montant de Fr. 80'000.-, ceux-ci ne constituant pas des crédits à la consommation. L'article 80 LEAE prévoit une interdiction totale de la publicité pour le petit crédit sous peine d'une amende de Fr. 20'000.- et de

³²⁶ LCC; RS 221.214.1.

³²⁷ LCD; RS 241.

³²⁸ LEAE; RSV 930.01.

Fr. 5'000.- en cas de récidive (art. 99 al. 1 let. d LEAE). La poursuite a lieu selon la loi sur les contraventions, c'est-à-dire devant le préfet du district dans lequel l'infraction a été commise. Au vu de ce qui précède, le droit fédéral et le droit cantonal règlent de manière exhaustive la question de la publicité pour le crédit et le petit crédit, de sorte qu'il n'y a pas de place pour une réglementation communale. En conclusion, sur le fond, la motion n'est pas conforme au droit et doit être écartée.

6.3. Exemple 3

6.3.1. Objet de la proposition

En juin 2008, deux membres d'un conseil intercommunal d'une association de communes ont déposé une proposition de règlement rédigée en les termes suivants: *«Nous désirons, par la présente, proposer un projet de règlement selon art. 44c du règlement du conseil scolaire intercommunal (...) nous demandons: Que les loyers 2008 et suivants soient harmonisés sur les loyers de l'ancien groupement du haut et ceci jusqu'au solutionnement du différent. De plus, nous demandons également (sic!) que les communes du haut soient remboursées en priorité avec les réserves provisionnées dans les comptes»*. Cette proposition faisait suite au blocage des discussions des communes membres de l'association en vue de trouver une clé de répartition pour le financement des loyers à verser aux communes propriétaires de locaux et d'installations scolaires pour la prise en charge des élèves ayant leur domicile sur le territoire des communes dépourvues de tels ouvrages. La proposition a été prise en considération par le conseil intercommunal et renvoyée au comité de direction.

6.3.2. Analyse

Tout d'abord, à la forme, la proposition ne respecte manifestement pas les conditions relatives au projet de règlement ou de partie de règlement, car elle doit être rédigée de toutes pièces, en particulier, comporter un numéro d'article et contenir des dispositions normatives applicables à un nombre indéterminé de situations dans un domaine particulier. Ensuite, sur le fond, aux termes des statuts de l'association de communes considérée, la fixation des loyers n'entre pas dans les attributions du conseil intercommunal, mais bien du comité de direction. Ainsi, là encore, lors de la phase d'examen précédant la prise en considération, le conseil aurait dû inviter les auteurs du projet de partie de règlement à en modifier la teneur et, en cas de refus, de décider purement et simplement de ne pas entrer en matière. La prise en considération de cette proposition a eu pour conséquence de la renvoyer devant l'autorité exécutive de l'association de communes, soit le comité de direction. Dès lors, ce dernier n'a pas d'autre option que d'y répondre. Comme la proposition viole les conditions à la forme et, au fond, la répartition des compétences entre autorités de l'association de communes et, partant, est contraire au principe de la séparation des

pouvoirs, elle doit être déclarée irrecevable toutefois dans les conditions énumérées précédemment³²⁹.

6.4. Exemple 4

6.4.1. Objet de la proposition

Au mois de juin 2007, une motion a été déposée devant un conseil communal. Son objet était le suivant: *«Dans le cadre de la réorganisation des locaux de l'administration générale en cours, suite à l'adoption du préavis 06/07, nous demandons à la Municipalité de créer deux postes de travail permanents pour le secrétariat du Conseil communal dans les bureaux de l'Hôtel de Ville. Ces deux postes auront, sur l'année, un taux d'utilisation correspondant à un équivalent plein temps (EPT); ils seront créés et mis à disposition du secrétariat du Conseil d'ici fin 2007 au plus tard et leur coût sera intégré au budget 2008»*. Le conseil communal a pris en considération cette proposition et l'a renvoyée à la municipalité. L'autorité exécutive a établi un rapport et un projet de décision à l'attention du Conseil.

6.4.2. Analyse

A la forme, la proposition rédigée en termes généraux, est conforme aux exigences légales. Au fond, en substance, la proposition demande la création de deux postes de travail permanents correspondant à un équivalent temps plein pour le secrétariat du conseil communal. Or, une motion ne peut porter que sur l'une des compétences du conseil exhaustivement énumérées aux articles 1a, 4, 16, 29, 47, 110 al. 1, 113 al. 1, 127 al. 1, 128a, 128i et 143 al. 5 LC, 13 al. 1 de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial, 46 de la loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois, 7 al. 1 de la loi 7 décembre 2004 sur les fusions de communes, 10 al. 1 let. b de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du code civil suisse, 68 al. 2 let. b du code de procédure civile du 14 décembre 1966, 6 de la loi du 17 décembre 2008 d'application sur les parcs d'importance nationale, 22 al. 2 de la loi du 18 novembre 1935 sur l'estimation fiscale des immeubles, 3bis et 4 LICom, 6 al. 1 de la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau, 29a al. 1 et 58 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, vu l'article 31 let. b LC. Dès lors, la proposition ne respecte pas les conditions de fond relatives à la motion. Elle aurait donc dû être transformée en postulat avant sa prise en considération, moyennant l'accord de son initié. Or, eu égard à ce qui a précédemment été expliqué, la municipalité devait rendre un rapport ou une étude avec des conclusions dont le conseil devait se limiter à en prendre acte, dans l'hypothèse toutefois où les motionnaires auraient accepté la transformation de la motion en postulat. Comme tel n'a pas été le cas en l'occurrence, la municipalité aurait dû déclarer la motion irrecevable.

³²⁹ Voir *supra* ch. 6.1.2.

6.5. Exemple 5

6.5.1. Objet de la proposition

En avril 2009, une motion émanant des membres d'une commission *ad hoc* fait état de l'insuffisance de la communication des informations sur les entretiens qui ont lieu entre la commune et ses voisines sur les projets d'aménagement routier les concernant. Les motionnaires demandent dès lors à la municipalité d'informer les membres du conseil communal sur les études, les échanges de correspondances effectuées au sujet des projets susmentionnés depuis 2001, de fournir un rapport semestriel des rencontres et décisions avec les exécutifs du district de l'harmonisation du trafic routier régional et de le transmettre aux conseillères et conseiller sous forme de communication, de présenter des projets d'amélioration avec la répartition financière des réalisations de l'harmonisation régionale du trafic routier et la planification des étapes de la tranquillisation de la route de la commune et d'une commune voisine. La motion a été déposée au conseil qui doit statuer sur sa prise en considération.

6.5.2. Analyse

A la forme, la proposition est conforme, car rédigée en termes généraux. Sur le fond, à teneur de l'objet de la proposition, il apparaît qu'il s'agit d'un postulat et non pas d'une motion. En effet, elle demande en substance à la municipalité d'informer les membres du conseil communal au sujet des échanges entre elle et les autorités exécutives des communes alentours, de délivrer au conseil semestriellement un rapport sur les rencontres et les décisions avec les exécutifs du district sur l'harmonisation du trafic routier régional, de présenter les projets d'amélioration avec la répartition financière des réalisations de l'harmonisation régionale du trafic routier et la planification des étapes de «la tranquillisation» de la commune et de sa voisine. Il s'agit d'objets entrant dans la compétence générale et résiduelle de la Municipalité, car exclus du champ d'application des dispositions relatives aux attributions du conseil³³⁰. Dès lors, il convient de demander aux auteurs de la motion de la transformer en postulat. Ce procédé doit intervenir au plus tard jusqu'à la prise en considération de la proposition (art. 33 al. 3 LC). En cas de refus de transformer la proposition, le conseil ne devra pas entrer en matière, à peine d'irrecevabilité de la proposition auprès de la municipalité.

³³⁰ Voir *supra* ch. 6.4.2.

6.6. Exemple 6

6.6.1. Objet de la proposition

En octobre 2007, une motion est déposée auprès d'un conseil général. Les motionnaires demandent en substance à la municipalité la pose de bacs sur les côtés d'une route à l'intérieur de la localité afin de ralentir la circulation sur les tronçons rectilignes et l'interdiction de la circulation *«de tous véhicules sur un chemin passant entre la cantine du terrain de football et la place de parc à proximité»*. L'organe délibérant doit se prononcer sur la prise en considération.

6.6.2. Analyse

A la forme, la proposition, rédigée en termes généraux, est recevable. Au fond, il convient de relever ce qui suit. Selon l'article 4 al. 1 ch. 6 LC, le conseil est compétent pour l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou de part de sociétés immobilières. Ces notions doivent être rapprochées de celle d'immeuble du droit privé fédéral au sens des articles 655 et suivants du code civil du 10 décembre 1907 (ci-après: CC). Constituent des immeubles au sens de l'article 655 CC, les biens-fonds, les droits distincts et permanents inscrit au registre foncier (par exemple: droit de superficie concédés pour plus de 30 ans), les mines et les parts de copropriété d'un immeuble. Il s'ensuit que les ouvrages tels les bacs ou les gendarmes couchés ne tombent pas dans le champ d'application de cette disposition, de sorte qu'ils n'entrent pas dans les attributions du conseil et, partant relèvent de la compétence de la municipalité. En outre, la circulation automobile sur le territoire communal est de compétence municipale, vu les articles 4 et 42 ch. 4 LC et 4 et 8 de la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière³³¹. Il résulte de ce qui précède que la proposition ne constitue pas une motion, mais bien un postulat au sens l'article 31 let. a LC. A ce stade, il sied dès lors d'inviter ses auteurs à la transformer en postulat.

6.7. Exemple 7

6.7.1. Objet de la proposition

Le 1^{er} septembre 2009, un membre d'un conseil communal a déposé le projet de décision suivant: *«Au vu du nombre croissant de constructions érigées sur notre commune qui ne paraissent pas être conformes au Règlement communal sur la police des constructions (...), le Conseil requiert que les mesures suivantes soient prises en matière de police des constructions: la Municipalité est priée d'appliquer littéralement le Règlement (a); les éventuelles demandes de dérogation au texte du Règlement doivent être systématiquement mentionnées dans la demande de permis de construire (b); le dossier mis à l'enquête doit impérativement contenir les déterminations du technicien communal*

³³¹ LVCR; RSV 741.01.

chargé de la vérification de la conformité des mises à l'enquête au sujet des demandes de dérogation (c)». Faisant suite à une demande de l'autorité exécutive, l'auteur de la proposition a refusé de la transformer en interpellation.

6.7.2. Analyse

Le projet de décision ou de règlement du conseil régi par l'article 31 let. c LC constitue l'une de formes du droit d'initiative des membres du conseil général ou communal. Il tend à proposer au conseil un projet de règlement, de disposition(s) de règlement ou de décision du conseil, c'est-à-dire de compétence du conseil, soit dans le cadre de l'un des domaines que la loi place dans les attributions du conseil, à savoir les objets visés par les articles 1a, 4, 16, 29, 47, 110 al. 1, 113 al. 1, 126 al. 2, 127 al. 1, 128a, 128i et 143 al. 5 LC, 13 al. 1 LDecTer, 7 al. 1 LFusCom, 10 al. 1 let. b LVCC, 68 al. 2 let. b CC, 6 LVO-Parcs, 22 al. 2 LEFI, 3bis et 4 LICom, 6 al. 1 LDE, 29a al. 1 et 58 al. 2 LATC. En l'occurrence, la proposition demande qu'il soit soumis au conseil communal un projet de décision de sa compétence tendant à obliger la municipalité à appliquer «littéralement» le règlement communal sur la police des constructions, à indiquer dans l'autorisation de construire les éventuelles demandes de dérogations au règlement et dans le dossier mis à l'enquête les déterminations du technicien communal chargé de la vérification et de la conformité des mises à l'enquête au sujet des demandes de dérogations. A l'exception de l'adoption des plans et règlements³³², le conseil général ou communal ne dispose d'aucune attribution décisionnelle en matière d'aménagement du territoire et des constructions. Il en découle qu'il n'est pas compétent pour prendre une décision contraignant la municipalité à appliquer la réglementation topique selon les recommandations contenues dans la proposition. Pour les mêmes raisons qu'évoquées précédemment, dite proposition ne peut pas être non plus considérée comme une motion. A la limite, elle pourrait être traitée comme un postulat dès lors qu'elle invite la municipalité à prendre des mesures dans un domaine de sa compétence ou, mieux, comme une interpellation puisqu'elle revient à demander à la municipalité de modifier sa façon de gérer la délivrance des autorisations de construire, soit un acte d'administration. Quoi qu'il en soit, il appartient à l'auteur de la proposition de la retirer ou de la transformer (art. 33 al. 3 LC). Il ne peut le faire que jusqu'à la prise en considération. S'il ne le fait pas, la proposition est impérative pour la municipalité qui doit présenter au conseil un projet de décision. Comme la proposition examinée tend à conférer au conseil un pouvoir décisionnel qu'il ne possède pas en la matière, la municipalité ne pourra que constater l'irrecevabilité de la proposition.

³³² Voir notamment l'article 58 al. 2 LATC.

6.8. Exemple 8

6.8.1. Objet de la proposition

En décembre 2007, une motion a été déposée devant un conseil communal l'invitant à charger la municipalité à créer un périmètre autour de la gare de la commune interdit aux personnes résidant dans un centre d'enregistrement et de procédure destiné aux requérants d'asile, soit par la modification du règlement de police, soit par l'élaboration d'un règlement *ad hoc*. La motion a été prise en considération et renvoyée à la municipalité.

6.8.2. Analyse

A la forme, la proposition est recevable, car rédigée en termes généraux. Elle demande à la municipalité de soumettre au conseil un projet de règlement. Elle constitue dès lors bien une motion. Sur le fond, il convient de relever ce qui suit. A titre liminaire, il sied de rappeler que les communes vaudoises détiennent un pouvoir normatif qui découle de leur statut de collectivités publiques, dont les éléments constitutifs sont garantis par l'article 137 Cst-VD. L'article 14 al. 1 ch. 13 LC précise à cet égard que l'adoption des règlements relève des attributions du conseil, sous réserve de ceux qu'il a délégués à la municipalité. Une réglementation communale constitue une base légale suffisante dès lors qu'elle a été adoptée par l'organe délibérant (art. 146 al. 1 let. a Cst-VD) et approuvée par le chef du département cantonal concerné, conformément à l'article 94 al. 2 LC. En outre, la gestion du domaine public relève de l'autonomie communale (art. 139 let. a Cst-VD). *A fortiori*, la motion porte bien sur une compétence du conseil. Cela étant, la compétence réglementaire des communes est limitée à maints égards, notamment, à l'aune de la conformité au droit supérieur et au principe de la séparation des pouvoirs. En d'autres termes, il convient de déterminer si l'objet de la motion est conforme au droit. En substance, celle-ci tend à interdire aux seuls résidents du centre d'enregistrement et de procédure de pénétrer dans une région déterminée. Cette restriction dirigée contre une partie seulement de la population de la commune n'apparaît tout d'abord pas conforme aux articles 8 al. 2 Cst et 10 al. 2 Cst-VD selon lesquels «*nul ne doit subir de discrimination du fait notamment (...) de sa situation sociale ou de son mode de vie*». Ensuite, elle empiète sur la sphère de protection de la liberté personnelle, en particulier la liberté de mouvement garantie par les articles 10 al. 2 Cst et 12 al. 2 Cst-VD et est susceptible également de toucher la liberté de réunion protégée par les articles 22 Cst et 21 al. 1 Cst-VD. Ces libertés ne sont certes pas absolues, vu qu'en application des articles 36 al. 3 Cst et 38 Cst-VD, elles peuvent être limitées. Néanmoins, selon les dispositions précitées, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui; elle doit en outre être proportionnée au but visé. Dans tous ces cas, les intérêts publics que sont l'ordre, la sécurité, ou encore la tranquillité, ne sont pas affectés de façon suffisamment importante par la simple présence de requérants d'asile pour justifier une telle atteinte aux

droits fondamentaux précités. Au surplus, il convient de relever que le domaine public dans les gares et les installations d'exploitation de l'entreprise ferroviaire fédérale relèvent de cette dernière, laquelle est la seule habilitée à évaluer les mesures à prendre, le cas échéant en faisant appel aux forces de police, pour y faire respecter l'ordre et en permettre l'exploitation normale³³³. Enfin, il convient de rappeler que l'article 74 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers³³⁴ donne la compétence aux cantons d'enjoindre à un étranger sans autorisation de courte durée, de séjour ou d'établissement, de ne pas pénétrer dans une région déterminée si ce dernier trouble la sécurité et l'ordre public, notamment dans le cadre de trafic illégal de stupéfiants. Dans le canton de Vaud, l'autorité compétente pour ordonner ou lever une telle mesure est le Juge de paix du district de Lausanne, sur réquisition du Service de la population. La décision du juge est susceptible de recours auprès du Tribunal cantonal. Il en découle que le régime prévu par la législation fédérale et cantonale ne laisse aucune place aux compétences communales en matière d'interdiction de périmètre à l'égard des ressortissants étrangers.

En conclusion, l'objet de la motion est contraire au droit supérieur, de sorte que la municipalité n'a pas d'autre possibilité que de la déclarer irrecevable.

6.9. Exemple 9

6.9.1. Objet de la proposition

Au mois de septembre 2009, plusieurs membres d'un conseil communal déposent devant ce dernier une motion intitulée «*Pour des achats publics équitables*» demandant à la municipalité d'étudier la mise en œuvre de mesures visant, en substance, à régler avec les entreprises avec lesquelles la commune noue des liens contractuels le respect des dispositions des conventions de l'Organisation internationale du travail, à sensibiliser et à informer les membres de l'administration communale, «*en particulier les secteurs actifs dans les marchés publics*» sur les possibilités existantes de faire des acquisitions qui soient durablement sociales, écologiques et économiques, et à informer la population sur les mesures décidées et mises en œuvre, à favoriser l'achat de produits issus du commerce équitable et à intensifier le développement de réseaux avec d'autres collectivités publiques dans le cadre de la «*Communauté d'intérêt écologie et marchés Suisse*». La motion a été prise en considération par le conseil.

³³³ Voir la loi fédérale du 18 février 1878 concernant la police des chemins de fer: RS 742.147.1.

³³⁴ LEtr; RS 142.20.

6.9.2. Analyse

A la forme, la proposition, rédigée en termes généraux, est conforme. Sur le fond, il y a lieu de préciser ce qui suit. L'achat de biens mobiliers et de services n'entre pas dans les compétences du conseil général que la loi énumère exhaustivement, de sorte que cette attribution relève du ressort de la municipalité qui jouit d'une compétence générale et résiduelle. Il en va de même pour les achats soumis à la réglementation en matière de marchés publics. Il résulte de ce qui précède que la proposition constitue un postulat. Dès lors qu'elle a été prise en considération, elle est contraignante pour la municipalité. Les propositions qui ne respectent pas le droit au fond, notamment parce qu'elles violent le principe de la séparation des pouvoirs ou le principe de la hiérarchie des normes, ne peuvent pas donner lieu à un projet de décision ou de règlement du conseil, de sorte que la municipalité doit les déclarer non recevables et remettre un rapport dans ce sens au conseil. Cela étant, les propositions qui ne respectent pas les conditions formelles, parce que, par exemple, elles portent une dénomination erronée (par exemple: motion, alors qu'en réalité, la lecture du texte de la proposition permet d'arriver à la conclusion qu'il s'agit d'un postulat), peuvent toutefois être recevables dans la mesure où l'on peut déduire de leur texte l'objectif auquel elles tendent. Dans ce cadre, une motion qui demande une étude sur un domaine de compétence municipale peut être traitée comme un postulat par la municipalité qui y répondra par un rapport. L'idée sous-jacente étant qu'il convient de préserver au mieux la volonté des initiateurs selon le principe général *in dubio pro populo*. Mais, en aucun cas, la municipalité ne peut transformer la présente proposition en postulat.

6.10. Exemple 10

6.10.1. Objet de la proposition

Au mois de novembre 2009, une municipalité a préparé un préavis à l'attention du conseil communal par lequel elle lui soumet un projet de décision concernant une société anonyme de distribution du courant électrique dont la commune est actionnaire majoritaire. La proposition de la municipalité demande au conseil d'autoriser l'entrée au capital de la société, par une augmentation de ce dernier, d'une association de communes qui deviendra actionnaire majoritaire. Le préavis a été transmis au conseil, puis renvoyé à une commission qui a établi un rapport préavisant positivement la proposition de la municipalité. Le rapport et le préavis ont ensuite été transmis au bureau du conseil pour être inscrits à l'ordre du jour. Le président du conseil se demande si l'organe délibérant est compétent pour prendre une décision en la matière.

6.10.2. Analyse

La proposition de la municipalité a été formulée par écrit et contient un projet de décision à soumettre au conseil, de sorte qu'elle est recevable à la

forme. Sur le fond, il convient de relever ce qui suit. A teneur de l'article 4 al. 1 ch. 6bis 1^{re} phr. LC, le conseil général ou communal est compétent pour délibérer sur la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondation ainsi que sur l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales. En revanche, la loi ne prévoit aucune attribution spécifique du conseil pour décider de l'aliénation de participations dans les sociétés commerciales dans lesquelles la commune participe au capital, ni, comme en l'occurrence, lorsque la participation de la commune diminue en valeur relative par l'augmentation du capital et la prise de participation par une entité tierce. Dans le cas d'espèce, le préavis municipal et le rapport y relatif de la commission *ad hoc* ont été inscrits à l'ordre du jour. La municipalité dispose de la possibilité de retirer son préavis. Elle peut le faire jusqu'à la votation du conseil. Si elle ne saisit pas cette opportunité, le conseil devra rejeter les conclusions du préavis municipal, à peine d'adopter une décision illégale.

7. Conclusion

L'exercice du droit d'initiative peut s'avérer fort délicat et son parcours est semé d'embûches. Les conséquences de l'absence de respect des dispositions légales et du cadre juridique en général sont susceptibles d'être particulièrement incisives à l'égard du sort des propositions non conformes ou des décisions y relatives dès lors qu'elles peuvent conduire à l'irrecevabilité ou l'annulation.

C'est pourquoi, il y a lieu de se montrer très attentif lors des étapes cruciales du traitement d'une proposition, c'est-à-dire au cours de la rédaction, de l'examen préalable que le conseil ou, le cas échéant, la commission chargée de rapporter sur la prise en considération, doit opérer, ou lors des débats relatifs à l'entrée en matière ou, enfin, s'agissant des propositions de la municipalité, lors des travaux de la commission chargée de rapporter ou des débats au conseil. C'est au cours de ces phases que l'analyse de la proposition doit être particulièrement poussée, notamment à l'aune de la conformité au droit supérieur et de la répartition des compétences entre autorités communales, d'une part, et entre commune et canton, voire Confédération, d'autre part.

Les autorités chargées d'examiner la validité d'une proposition doivent toujours s'accorder du temps pour la réflexion avant de prendre des décisions qui pourront se révéler trop hâtives dans la suite de la procédure. Dans ce cadre, lorsqu'une proposition, dont la forme ou le fond prête le flanc à la critique, émanant d'un membre du conseil, est soumise à ce dernier pour prise en considération, il sera plus opportun d'opter pour le renvoi à une commission, afin que celle-ci rapporte sur la prise en considération, au lieu de passer immédiatement à la votation. A cette fin, elle peut se renseigner auprès du préfet du district ou du département en charge des relations avec les communes. Il en va de même, lorsque le bureau du conseil est saisi d'un préavis municipal qui suscite des interrogations. Rien n'empêche également un membre de l'organe délibérant ou la municipalité de prendre contact avec les autorités cantonales précitées pour leur soumettre un projet de proposition pour observations.

