

3. Conclusion

Il n'est pas contesté que la teneur de l'art. 3 al. 2, let. c LJC pose problème et paraît par trop restrictive à l'aune de l'art. 136 al. 2 let. a Cst-VD, voire non conforme à cette disposition. Quoi qu'il en soit, si elle devait être saisie à nouveau d'un cas portant sur la constitutionnalité d'une directive de l'Administration cantonale, la Cour constitutionnelle ne serait pas fondée à examiner la conformité de l'art. 3 al. 2, let. c LJC, car, conformément à sa jurisprudence, elle n'a pas pour vocation de procéder à un contrôle concret, même lorsqu'elle est sollicitée pour examiner un acte d'exécution d'une législation que le requérant juge informe, mais qui n'a pas été déférée dans le délai susvisé⁷⁵. La situation est donc délicate et la marge de manœuvre de la Cour constitutionnelle semble restreinte, car son interprétation se fonde sur la volonté du législateur, soit la majorité du Grand Conseil, qui a souhaité restreindre le pouvoir de cognition de la cour⁷⁶. Cela étant, l'attention de celle-ci ne devrait pas se focaliser sur la restriction posée par le législateur aux seuls actes publiés, puisqu'il n'existe pas d'exigence légale ou réglementaire précise sur les modalités de la publication, mais sur l'interprétation de l'art. 3 al. 2, let. c LJC à l'aune de la volonté du constituant et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, selon laquelle les autorités cantonales législatives ou exécutives ne sauraient se dispenser de publier des actes à portée normative au motif qu'ils n'émanent pas d'elles-mêmes, lorsqu'ils reposent sur une délégation de compétences et qu'ils créent des obligations à l'égard des administrés.

En conclusion, il nous apparaît que les directives des départements et de services de l'administration qui contiennent des dispositions à portée normative déployant des effets à l'égard d'un nombre indéterminé de personnes et des situations doivent faire l'objet d'une publication, laquelle fait partir le délai de vingt jours pour le dépôt d'une requête en vue d'un contrôle abstrait auprès de la Cour constitutionnelle. La notion de publication ne doit au surplus pas être prise dans une acception trop stricte, étant précisé qu'il serait suffisant que l'autorité porte connaissance de la directive à la catégorie d'administrés concernée.

⁷⁵ CCST:2008.0012 du 4 septembre 2009 consid. 2, confirmé par l'ATF 2C_656/2009 du 24 juillet 2010 consid. 3.

⁷⁶ BOSSHARD, op. cit., p. 10.

La réforme de la loi vaudoise sur les communes*

David EQUEY

*Maîtrise en droit – DEA droit, HEC, IPSC nouvelles technologies
CAS en magistrature – titulaire du brevet d'avocat – doctorant***

1. Introduction	232
2. Les principales modifications	233
2.1. Les compétences et le fonctionnement des autorités communales	233
2.1.1. Compétences	233
2.1.2. Fonctionnement	235
2.2. Le droit de proposition	255
2.2.1. Le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité	255
2.2.2. Le droit d'initiative de la municipalité	262
2.3. Le droit à l'information des membres du conseil général ou communal	264
2.3.1. L'étendue	265
2.3.2. Le secret de fonction	266
2.4. Les collaborations intercommunales	268
2.4.1. Ententes intercommunales	268
2.4.2. Associations de communes	270
2.5. Les voies de droit	272
2.5.1. Suspension et révocation	272
2.5.2. Recours et dénonciation	274
2.6. Modifications diverses	279
3. Conclusion	279

* La présente contribution prend en compte l'état des textes légaux et de la jurisprudence au 30 juillet 2013.

** L'auteur travaille comme chef du Service juridique de la Fédération vaudoise des entrepreneurs et a officié comme Chef du secteur juridique du Service des communes et des relations institutionnelles du Département de l'intérieur du Canton de Vaud jusqu'au 31 octobre 2011. Il ne s'exprime ici qu'en son nom personnel et ne saurait engager les entités précitées par ses propos. L'auteur exprime ses sincères remerciements à M^{mes} Amélie Ramoni-Perret et Joëlle Wernli, juristes au Service des communes et du logement (SCL), et à M. Siegfried Chemouny, chef de la division des affaires communales et des droits politiques du service précité, pour leur aide, notamment leur relecture attentive de la présente contribution et leurs conseils avisés.

1. Introduction

Le 20 novembre 2012¹, le Grand Conseil vaudois a adopté une importante réforme de la loi du 28 février 1956 sur les communes², marquant l'aboutissement d'un processus d'évaluation initié à la fin de l'année 2008³. Cette nouvelle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013⁴.

A l'origine de cette modification, il était apparu au Conseil d'État que la loi sur les communes, contenait plusieurs dispositions qui ne paraissaient plus adaptées aux conditions socio-politiques actuelles et faisaient l'objet de lacunes que seules la jurisprudence et la doctrine avaient pu permettre de combler en partie⁵. En outre, plusieurs interventions parlementaires ou émanant de praticiens, notamment des préfets et des membres des autorités et des administrations communales, avaient proposé une adaptation du cadre législatif⁶. Il faut en effet rappeler que, malgré de nombreuses modifications⁷ intervenues depuis son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1956⁸, la loi sur les communes reprenait dans ses principes des dispositions de deux législations beaucoup plus anciennes⁹, à savoir la loi du 18 mai 1876 sur les attributions et la compétence des autorités communales¹⁰ et la loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales¹¹, dans lesquelles étaient d'ailleurs transposées plusieurs règles de textes antérieurs, notamment la loi du 27 mai 1816 sur les fonctions et les compétences des conseils communaux et des municipalités¹² et la loi du 18 décembre 1845 sur l'organisation des autorités communales¹³.

La modification du 20 novembre 2012 de la loi sur les communes poursuit plusieurs objectifs, notamment d'instituer des dispositions formelles concernant le droit à l'information des membres du conseil général ou

¹ FAO du 4 décembre 2012, pp. 5-11.

² LC; RSV 175.11; ci-après: LC ou loi sur les communes.

³ EMPL n° 453 modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial, la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle, la loi du 19 mai 2009 sur les contraventions et la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux, décembre 2011, p. 2; ci-après: EMPL n° 453.

⁴ Arrêté de mise en vigueur du 27 février 2013, FAO du 5 mars 2013, p. 3.

⁵ EMPL n° 453, p. 2.

⁶ EMPL n° 453, pp. 1-2.

⁷ Pour un bref panorama, voir EMPL n° 453, p. 2 et EQUEY, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 I hors-série, pp. 8-10; ci-après: EQUEY, RDAF 2010 I hors-série.

⁸ Recueil des lois, décrets et autres actes du gouvernement du Canton de Vaud 1956, p. 29; ci-après: Recueil.

⁹ EMPL n° 453, p. 2 et EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 7-8.

¹⁰ Recueil 1876, p. 153.

¹¹ Recueil 1885, p. 341.

¹² Recueil 1816, p. 175; ci-après loi du 27 mai 1816 sur les fonctions et les compétences des conseils communaux et des municipalités.

¹³ Recueil 1845, p. 654.

communal et des commissions de ce dernier, de clarifier l'exercice de la fonction de conseiller général ou communal et de conseiller municipal, d'introduire une véritable base légale concernant les commissions du conseil général ou communal, de clarifier et de compléter certaines dispositions et de préciser les voies de droit ouvertes contre les décisions rendues par les autorités communales¹⁴.

Le but de la présente contribution est de présenter et de commenter les principales modifications adoptées. Pour une meilleure compréhension, les articles qui s'y réfèrent seront suivis du terme «nLC» et ce dernier sera précédé de la lettre «P», lorsque nous nous référons aux dispositions du projet de réforme. Enfin, les articles qui ne sont plus en vigueur au 1^{er} juillet 2013 seront précédés de la lettre «a» («aLC»).

2. Les principales modifications

Nous laisserons de côté les modifications de pure forme, c'est-à-dire la terminologie «épïcène» introduite en l'art. 3b nLC et le remplacement du terme «fonctionnaire» par celui de «collaborateur» prévu en l'art. 2 de la loi de modification, qui aurait au demeurant gagné à être substitué par celui d'«agent» afin d'établir une harmonisation terminologique avec la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'État, des communes et de leurs agents¹⁵, ainsi que les dispositions modificatrices d'actes législatifs qui ont été abrogées en raison de leur caractère obsolète¹⁶. Nous nous concentrons sur les modifications de fond, lesquelles peuvent être classées en six catégories principales qui font l'objet d'un examen ci-après.

2.1. Les compétences et le fonctionnement des autorités communales

2.1.1. Compétences

Il s'agit de la partie la plus importante de la révision du 20 novembre 2012. Elle comprend tout d'abord trois modifications des règles attributives de compétences du conseil général ou communal. Dans ce cadre, l'art. 4 al. 1, ch. 6bis nLC prévoit dorénavant que l'autorité délibérante ne doit plus statuer seulement sur la constitution de sociétés commerciales, d'associations ou de fondations ou sur l'acquisition de participations dans de telles entités, mais est tenue également de délibérer sur l'adhésion de la commune à celles-ci. Cette modification comble une lacune sur la question de l'entrée d'une commune dans les associations au sens des articles 60 et suivants du code civil du 10 décembre 1907¹⁷, processus qui peut générer

¹⁴ EMPL n° 453, p. 3.

¹⁵ LRECA; RSV 170.11.

¹⁶ Voir les art. 184 et 185 LC et EMPL n° 453, rem. ad art. 183-184 P-nLC, p. 27.

¹⁷ CC; RS 210.

à sa charge des coûts supplémentaires, par exemple si elle est amenée à verser des cotisations ou à répondre des dettes sociales à l'égard des tiers¹⁸. Afin de ne pas complexifier ou allonger la procédure d'adhésion, le législateur a introduit la faculté pour l'organe délibérant d'octroyer à la municipalité une délégation, par le biais d'une autorisation générale, c'est-à-dire valant pour la durée de la législature (art. 4, al. 2 nLC), laquelle est cependant exclue pour les entités mentionnées à l'art. 3a LC, soit les tiers ou les personnes morales de droit privé exécutant des obligations de droit public (art. 4, al. 1, ch. 6bis, 2^e phr. nLC). Le législateur a également choisi de combler une lacune en complétant l'art. 4, al. 1, ch. 7 LC par une référence aux cautionnements pour lesquels l'art. 143 al. 5 LC prévoyait déjà avant la réforme du 20 novembre 2012 que ce type d'engagements était régi par les mêmes règles que les emprunts, lesquelles les soumettent aux délibérations du conseil général ou communal¹⁹. Ensuite, le législateur a répondu favorablement à une intervention parlementaire demandant en substance que l'acceptation des donations et legs affectés de charges et les successions puissent également faire l'objet d'une délégation à la municipalité, procédé permettant à la commune de pouvoir agir plus rapidement dans le cadre des délais prévus par le droit civil en matière successorale²⁰. Enfin, l'art. 4, al. 2 nLC comble une lacune résultant de la réforme de la loi sur les communes intervenue le 3 mai 2005 dans le cadre de la mise en œuvre des art. 144 et 178 Cst-VD qui avait modifié la durée de la législature de quatre à cinq ans et déplacé son échéance du 31 décembre au 30 juin de l'année civile en cours²¹. Ce silence a eu en effet comme conséquence de créer une «brèche» dans le cadre des délégations de compétences de l'organe délibérant au bénéfice de l'autorité exécutive dans la mesure où ces autorisations générales prenaient fin le 30 juin sans pouvoir être renouvelées avant cette échéance pour la prochaine législature en raison notamment de la période estivale pendant laquelle les conseils ne siègent pas. Pour y remédier, l'art. 4, al. 2 nLC prévoit désormais que ces autorisations restent valables jusqu'au 31 décembre de l'année du renouvellement intégral des autorités communales²², c'est-à-dire jusqu'à la fin de la première année civile de la nouvelle législature. Il sied encore de relever qu'à la suite d'un oubli du législateur, l'art. 4, al. 2 nLC ne se réfère pas à la délégation nouvellement prévue en l'art. 4, al. 1, ch. 11 nLC. Cela n'a cependant aucune consé-

¹⁸ EMPL n° 453, rem. ad art. 4 P-nLC, p. 5.

¹⁹ EMPL n° 453, rem. ad art. 4 P-nLC, p. 5. Voir également EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 35.

²⁰ Motion Ambresin et consorts du 8 mai 2006 (06_MOT_123). EMPL n° 453, rem. ad art. 4 P-nLC, p. 5 et ch. 4.1, pp. 29-30.

²¹ Voir à ce sujet, l'EMPL n° 238 modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes et plusieurs autres lois, in BGC avril-mai 2005, pp. 9071 ss, spéc. 9081; ci-après: EMPL n° 238, BGC avril-mai 2005.

²² EMPL n° 453, rem. ad art. 4 P-nLC, p. 6.

quence dans la mesure où cette disposition déclare l'art. 4, al. 1, ch. 6 nLC applicable par analogie et que cette dernière disposition entre dans le champ d'application de l'art. 4, al. 2 nLC.

2.1.2. Fonctionnement

2.1.2.1. Le conseil général ou communal

2.1.2.1.1. L'organisation interne

La nouvelle du 20 novembre 2012 a ensuite introduit une règle sur la désignation des membres du conseil général ou communal, c'est-à-dire le président, le ou les vice-présidents, les scrutateurs et leurs suppléants, et du secrétaire, qui permet l'élection tacite lorsque le nombre de candidats est égal au nombre de sièges à repourvoir (art. 11, al. 3 nLC), codifiant ainsi une pratique déjà en vigueur dans de nombreuses communes qui n'était pas toujours conforme au droit, faute de dispositions ad hoc dans le règlement du conseil²³.

Les art. 15, 15a et 27 nLC qui traitent de la question du quorum et de la publicité des débats de l'organe délibérant n'appellent pas de commentaires particuliers, car ils ne contiennent que des modifications d'ordre purement formel, à l'exception toutefois de l'ajout de conditions alternatives à la mise en œuvre du huis clos, étant précisé que désormais une telle mesure pourra être adoptée en présence d'un intérêt public ou d'intérêts privés prépondérants (art. 15, al. 2 et 27, al. 2 nLC)²⁴.

Ensuite, plusieurs nouvelles dispositions apportent des compléments bienvenus sur l'organisation du conseil général. Dans ce cadre, il convient de mentionner tout d'abord la règle de principe de l'art. 40a, al. 1 nLC qui comble une lacune légale et codifie une pratique en vigueur dans la quasi-totalité des communes en introduisant dorénavant un droit pour le conseil général ou communal de s'organiser librement, confirmant ainsi son rôle d'autorité institutionnelle indépendante²⁵. Comme corollaire, le législateur a introduit en l'art. 40a, al. 2 nLC l'obligation pour l'autorité communale délibérante d'adopter un règlement d'organisation. Le caractère impératif de cette disposition résulte non seulement de son interprétation littérale, mais également des travaux préparatoires y relatifs²⁶. Dès lors qu'il est imposé par la législation cantonale, ce règlement entre dans le champ d'application de l'art. 94, al. 1 LC et doit suivre la procédure prévue par l'art. 94, al. 2 nLC, soit en substance être adopté par le conseil général ou communal, soumis à l'approbation du Chef du département en charge des relations avec les communes, en l'état le Département de l'inté-

²³ EMPL n° 453, rem. ad art. 11 P-nLC, p. 6.

²⁴ EMPL n° 453, rem. ad art. 15, 15a et 27 P-nLC, pp. 6-7.

²⁵ EMPL n° 453, rem. ad art. 40a P-nLC, p. 10.

²⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 40a P-nLC, p. 10.

rieur²⁷, puis faire l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels (FAO), le jour de la publication faisant partir le délai de requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal (art. 3, al. 3 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle²⁸). En revanche, dans la mesure où le règlement du conseil est considéré comme un «règlement d'intérieur» par le législateur et, partant, ne saurait faire l'objet d'une initiative (art. 106a, al. 1 let. g de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques²⁹), il doit également être soustrait de la procédure de référendum au sens de l'art. 109 LEDP, d'autant que lors de la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques du 12 avril 2005, il s'est agi d'harmoniser les dispositions relatives au référendum avec celles concernant le droit d'initiative³⁰. La plupart des communes sont déjà dotées d'un tel règlement. Mais elles devront y intégrer les éventuelles modifications découlant de la révision de la loi sur les communes du 20 novembre 2012, lesquelles ont d'ores et déjà été insérées dans le règlement-type pour le conseil général et le règlement-type pour le conseil communal élaborés par le service en charge des relations avec les communes, actuellement le Service des communes et du logement (SCL)³¹. Dans la droite ligne du principe ancré en l'art. 40a nLC, le législateur a introduit la possibilité pour le conseil général ou communal de prévoir dans son règlement la création de groupes politiques (art. 40b, al. 1 nLC), lesquels réunissent en principe les conseillers membres d'un même parti ou partageant les mêmes orientations politiques³².

²⁷ Voir le Tableau d'acheminement des textes communaux et intercommunaux à portée normative, disponible au téléchargement sur le site Internet du Service des communes et du logement (SCL) (http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communes/fichiers_pdf/Tableau-acheminement.pdf). Le projet de règlement peut émaner directement d'un membre du conseil et suit dès lors le processus prévu par les art. 31 ss nLC ou de la municipalité, auquel cas les art. 35 ss nLC sont applicables. Dans les deux cas, les projets de règlement ou de modifications de règlement doivent préalablement faire l'objet d'un préavis municipal.

²⁸ LJC; RSV 173.32.

²⁹ LEDP; RSV 160.01. Voir également l'EMPL n° 242 modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques et la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle, in BGC avril-mai 2005, rem. ad art. 106a al. 1 let. g P-LEDP, pp. 8443-8444; ci-après : EEMPL n° 242.

³⁰ EEMPL n° 242, in BGC avril-mai 2005, rem. ad art. 107 et 110 P-LEDP, p. 8448.

³¹ Ces documents sont disponibles sur le site du Internet du Service des communes et du logement (<http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/affaires-communales/reglements-communales/>).

³² EEMPL n° 453, rem. ad art. 40b P-LC, p. 10. Le projet d'art. 40b, al. 1 nLC s'inspirait de la définition de groupe politique prévue par l'art. 32 de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC; RSV 171.01; ci-après : LGC), mais la commission chargée d'examiner le projet de modification de la loi sur les communes a proposé de biffer cette disposition (Rapport RC-453 de la commission chargée d'examiner la loi du 28 février 1956 sur les communes, la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial, la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle, la loi du 19 mai 2009 sur les contraventions et la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux, août 2012, p. 17; ci-après Rapport RC-453). Cet amendement a été adopté en premier débat par le Grand Conseil (Bulletin de la séance du Grand Conseil 9 octobre 2012, p. 53).

En outre, l'art. 40j nLC introduit des règles concernant la récusation des membres du conseil. Placée directement après les dispositions relatives aux commissions (art. 40e à 40i nLC), cette norme aurait gagné à figurer parmi les principes généraux applicables aux conseillers (art. 40a à 40d nLC). Bien qu'ayant fait l'objet d'une proposition d'amendement du député Olivier Mayor tendant à rendre obligatoire la tenue d'un registre des intérêts³³, l'art. 40j nLC a été adopté en premier débat tel que proposé par le Conseil d'État³⁴. La première phrase de l'alinéa premier de cet article prévoit qu'un membre du conseil général ou communal ne peut prendre part à une décision ou à une discussion lorsqu'il a un intérêt personnel ou matériel à l'affaire à traiter. Il s'est agi ici pour le législateur de transposer au conseil les règles existantes en matière de récusation applicables à la municipalité prévue par l'art. 65a, al. 1 LC³⁵, lequel a également fait l'objet d'une modification que nous traiterons plus avant dans le cadre du présent exposé³⁶. L'art. 40j, al. 1, 2e phr. nLC précise qu'en cas de conflit d'intérêts, le conseiller concerné doit se récuser spontanément ou, à défaut, être récusé par un membre du conseil ou par le bureau, ce par quoi il faut comprendre que la demande de récusation doit émaner de l'une ou l'autre des entités précitées, car il appartient au conseil de statuer sur la récusation (art. 40j, al. 1, 3e phr. nLC). Cette décision ainsi que celle sur l'affaire à traiter sont prises à la majorité des membres restants du conseil, les règles relatives au quorum (art. 15, al. 1 nLC et 26 LC) n'étant pas applicables (art. 40j, al. 2 nLC), et la récusation doit être mentionnée au procès-verbal et sur l'extrait de décision du conseil (art. 40j, al. 3 nLC). Les cas de récusation visés par le législateur concernent non seulement les intérêts personnels, ce par quoi il faut entendre des relations de famille ou d'autres relations personnelles³⁷, mais également les intérêts matériels, c'est-à-dire patrimoniaux³⁸. En principe, il doit y avoir récusation dès que, pour une raison ou une autre, il est plausible que le membre de la municipalité puisse avoir, de par une confusion d'intérêts, une opinion préconçue³⁹. La récusation est obligatoire et elle sera en principe spontanée⁴⁰. Pour le législateur, les motifs de récusation doivent être admis de manière restrictive, car il doit exister un lien particulièrement évident et direct entre les intérêts d'un conseiller en cause et l'objet soumis aux délibérations du conseil, susceptible de créer un véritable problème pour les tiers concernés, notam-

³³ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 30 octobre 2012, p. 23.

³⁴ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 30 octobre 2012, p. 24.

³⁵ EEMPL n° 453, rem. ad art. 40k P-nLC, p. 12.

³⁶ Voir infra ch. 2.1.2.2.1.

³⁷ CCST.2009.0008 du 5 février 2010 consid. 3e.

³⁸ EEMPL n° 453, rem. ad art. 40k P-nLC, p. 12.

³⁹ CCST.2009.0008 du 5 février 2010 consid. 3e.

⁴⁰ EEMPL n° 238, BGC avril-mai 2005, p. 9113.

ment au niveau des apparences⁴¹. En revanche, la récusation ne saurait être demandée dans le cadre de décisions concernant des textes à portée normative et générale tels que les règlements communaux ou l'arrêté d'imposition⁴². Afin de permettre une détermination efficiente et anticipée des intérêts, le législateur a introduit une disposition permettant, par l'adoption d'articles ad hoc dans le règlement du conseil général ou communal, d'instituer un registre des intérêts (art. 40j, al. 4 nLC), c'est-à-dire une liste des conseillers indiquant les organismes tiers dans lesquels ils occupent des fonctions⁴³. Il s'agit d'une *Kannvorschrift*. Fort heureusement, le Grand Conseil a renoncé à rendre obligatoire la création d'un tel registre⁴⁴, lequel ne devrait en principe être mis en œuvre que dans les communes dotées d'un conseil communal et dont la population est importante.

Enfin, l'art. 71a nLC prévoit une règle similaire à celle de l'art. 67 nLC applicable à la municipalité⁴⁵: les actes du conseil général ou communal doivent être donnés sous la signature du président et du secrétaire ou de leur suppléant désigné par le conseil et munis du sceau de ce dernier et, s'ils sont pris à la suite d'une décision de la municipalité, celle-ci doit être mentionnée par ceux-là et y être annexée. La notion de décision dans ce cadre doit être comprise dans un sens large et inclut les propositions de la municipalité, notamment sous forme de préavis, étant précisé que le conseil peut renoncer à joindre la décision municipale lorsque le dispositif de cette dernière est retranscrit dans le procès-verbal du conseil ou lorsqu'elle concerne des dispositions normatives, par exemple un règlement du conseil, une convention portant entente communale ou des statuts d'une association de communes⁴⁶. Il s'est agi pour le législateur de combler une lacune de la loi⁴⁷. Il convient cependant de relever que cette disposition aurait peut-être gagné à figurer dans le cadre des dispositions communes applicables au conseil général ou communal (art. 30 ss nLC), plutôt que dans la section III du chapitre III consacrée aux règles diverses concernant les actes de la municipalité et les rapports des agents publics. Il sied également de préciser que, dans la mesure où le conseil général ou

⁴¹ EMPL n° 453, rem. ad art. 40k P-nLC, p. 13 qui cite comme exemples les cas des conseillers ayant formé opposition à l'encontre de plans d'affectation au sens de l'art. 58 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions et directement concernés par ce dernier (LATC; RSV 700.11), les conseillers membres du conseil d'administration d'une société immobilière dont la commune soumet au conseil la vente d'actions dont elle est propriétaire ou le conseiller directeur financier d'un établissement auprès duquel la commune souhaite contracter un emprunt.

⁴² EMPL n° 453, rem. ad art. 40k P-nLC, p. 13.

⁴³ EMPL n° 453, rem. ad art. 40k P-nLC, p. 13.

⁴⁴ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 30 octobre 2012, pp. 23-24.

⁴⁵ Voir infra ch. 2 1.2.2.1.

⁴⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 71a P-nLC, p. 16.

⁴⁷ EMPL n° 453, rem. ad art. 71a P-nLC, p. 16.

communal n'exerce pas la gestion ou l'administration de la commune, il ne peut procéder à aucune délégation au bénéfice de l'un ou l'autre de ses membres, raison pour laquelle, dans ce cadre, il n'existe pas de pendant à l'art. 67, al. 2 à 5 nLC⁴⁸.

2.1.2.1.2. Les commissions

La nouvelle du 20 novembre 2012 a également introduit des dispositions concernant les commissions du conseil général ou communal. Ces normes ont pour but de mettre en place un cadre légal uniformisé au plan communal qui s'inspire de ce qui existe déjà au niveau du Grand Conseil⁴⁹, répondant ainsi à une critique d'une partie de la doctrine notamment sur l'absence de base légale concernant la commission des finances⁵⁰, et de mettre un terme à certaines controverses au sujet de la légitimité au plan communal de commissions d'enquête parlementaires⁵¹. L'art. 40e nLC introduit le principe de l'existence et la typologie des commissions de l'organe délibérant communal⁵² et s'inspire de l'art. 37 al. 1 LGC. Il existe quatre catégories de commissions⁵³:

- les **commissions instituées par la loi**, par exemple la commission de gestion prévue par les art. 40f, al. 1 et 93c, al. 1 nLC ou la commission de recours en matière d'impositions communales en application de l'art. 45, al. 1 de la loi du 9 décembre 1956 sur les impôts communaux⁵⁴;
- les **commissions de surveillance** que sont la commission de gestion et la commission des finances (art. 40f, al. 1 nLC)⁵⁵, la première étant compétente pour examiner la gestion et les comptes de la commune (art. 93c, al. 1, 1^{re} phr. nLC), la seconde pouvant cependant être chargée de l'examen de ces derniers ainsi que du rapport y relatif et du rapport-attestation du réviseur (art. 93c, al. 1, 2^e phr. nLC). Ces deux

⁴⁸ EMPL n° 453, rem. ad art. 71a P-nLC, p. 16.

⁴⁹ Voir à cet égard les art. 37 ss LGC.

⁵⁰ Voir GRISEL E., Les relations entre la municipalité et le conseil général ou communal en droit vaudois, in RDAF 1987, p. 237; ci-après: GRISEL E., RDAF 1987.

⁵¹ EMPL n° 453, rem. ad art. 40e à 40k P-nLC, p. 11. Sur la problématique des commissions d'enquête parlementaires au plan communal, voir CCST.2008.0003 du 8 octobre 2008 consid. 2 et CCST.2008.0015 du 3 juillet 2009 consid. 2.

⁵² EMPL n° 453, rem. ad art. 40e P-nLC, p. 11.

⁵³ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 46 à 49 et EQUEY, Nouvelles autorités communales: quelques rappels de fonctionnement, in Canton-communes n° 23, septembre 2011, p. 3; ci-après: EQUEY, Canton-communes n° 23.

⁵⁴ LICom; RSV 650.11. Sur cette commission, voir EQUEY, Les impositions communales en droit vaudois, in RDAF 2012 II hors-série, pp. 173 à 179; ci-après: EQUEY, RDAF 2012 II hors-série.

⁵⁵ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 46-47 et EQUEY, Canton-communes n° 23, p. 3. Voir également GRISEL E., Les relations entre la municipalité et le conseil général ou communal en droit vaudois, in RDAF 2013 I, p. 65; ci-après: GRISEL E., RDAF 2013 I.

commissions peuvent être réunies en une seule commission de gestion-finances si le règlement du conseil général ou communal le prévoit, selon l'art. 40f, al. 2 nLC, disposition adoptée en premier débat par le Grand Conseil⁵⁶ sur la base d'une recommandation de la commission parlementaire ad hoc chargée d'examiner le projet de modification de la loi sur les communes⁵⁷ et qui reprenait au demeurant la teneur d'un projet d'art. 40g, al. 1 biffé par la commission précitée⁵⁸. Cette disposition ne présente aucune utilité et provoque même une certaine confusion, dès lors que, selon la systématique de l'art. 40f nLC, la commission de gestion assume par principe tant l'examen de la gestion que celui des comptes et, partant, accomplit par défaut les tâches de la commission des finances;

- les **commissions ad hoc**, c'est-à-dire celles nommées au cas par cas par le conseil pour, d'une part, examiner les propositions des membres du conseil, c'est-à-dire les interventions exercées dans le cadre du droit d'initiative de ces derniers prévu par les art. 31 nLC (postulat, motion, projet de règlement de modification de règlement ou de partie de règlement), 34 LC (interpellation), 34a nLC (question ou simple vœu) ou 34b nLC (pétition)⁵⁹, et, d'autre part, les propositions de la municipalité, soit en substance les préavis visés par l'art. 35 nLC⁶⁰;
- les **commissions thématiques**, soit notamment celles qui sont nommées pour la durée de la législature, à l'exception de la commission de gestion et de la commission des finances (art. 40f, al. 4 nLC). Cette définition, adoptée par le Grand Conseil⁶¹ sur proposition de la commission ad hoc⁶², s'éloigne de celle préconisée dans le cadre du projet de loi préparé par le Conseil d'État, qui prévoyait que ces commissions pouvaient être nommées pour la durée de la législature (art. 40f, al. 3, let. a P-nLC) le cas échéant auxquelles le règlement du conseil général ou communal confère des compétences dans un domaine déterminé (art. 40f, al. 3, let. b P-nLC)⁶³. Il résulte de ce qui précède qu'à l'exception de la commission de gestion et de la commission des finances, les commissions permanentes sont des commissions thématiques.

⁵⁶ Rapport RC-453, p. 18.

⁵⁷ Bulletin de la séance du Grand Conseil 9 octobre 2012, p. 53.

⁵⁸ EMPL n° 453, rem. ad art. 40g P-nLC, p. 13 et Rapport RC-453, p. 18.

⁵⁹ Sur le droit de proposition des membres du conseil, voir infra ch. 2.2 et EQUEY, Le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité en droit vaudois, in RDAF 2010 I hors-série, pp. 127 à 133, ci-après: EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, et GRISEL E., RDAF 2013 I, pp. 58 à 60.

⁶⁰ Sur ce sujet, voir EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 133 et GRISEL E., RDAF 2013 I, p. 61.

⁶¹ Bulletin de la séance du Grand Conseil 9 octobre 2012, p. 53.

⁶² Rapport RC-453, août 2012, p. 18.

⁶³ EMPL n° 453, rem. ad art. 40f P-nLC, p. 11.

Il sied de préciser que le législateur a renoncé à faire figurer dans la loi la possibilité de créer une commission générale du conseil qui se substitue à toutes les autres commissions et exerce leurs compétences, y compris celles des commissions de surveillance, construction juridique qui existe dans certaines communes de petite taille, mais qui tend à se raréfier, et que nous avons évoquée dans une contribution antérieure⁶⁴.

Le législateur a également introduit plusieurs dispositions sur le fonctionnement des commissions qui s'inspirent des art. 40 et 41 LGC. Dans ce cadre, il appartient au règlement du conseil général ou communal de définir le mode de désignation des membres des commissions et de leur président (art. 40g, al. 1 nLC). A cet égard, le règlement de l'organe délibérant prévoit en principe que les commissaires sont désignés par le bureau du conseil, à l'exception des membres de la commission de gestion et de la commission des finances⁶⁵. Pour ces derniers, la nomination s'opère, sauf disposition contraire du règlement, au scrutin de liste à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au second, les bulletins blancs étant pris en compte pour la détermination de la majorité absolue⁶⁶. En l'absence de disposition spécifique du règlement, les règles concernant l'élection des membres du bureau sont applicables par analogie à la désignation du président et, le cas échéant, du vice-président. Il s'agit du scrutin individuel secret⁶⁷. Les commissions délibèrent à huis clos (art. 40g, al. 2 nLC). A cet égard, même si ni la loi ni les travaux préparatoires y relatifs ne contiennent de précision à ce sujet, nous sommes d'avis que les dispositions sur le huis clos, soit les art. 15a et 27 nLC, trouvent application par analogie. Les décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents, le président prenant part au vote et sa voix étant prépondérante en cas d'égalité des suffrages (art. 40g, al. 3 nLC). A notre sens, cette règle est de nature impérative vu sa teneur et dans la mesure où le législateur a entendu laisser le soin à la réglementation communale de définir seulement le mode de désignation et la vacance des membres des commissions⁶⁸. Les commissions peuvent édicter un règlement d'organisation (art. 40g, al. 4 nLC). Cette disposition constitue une simple *Kannvorschrift* et comme le règlement de commission n'est pas imposé par la loi ni ne prévoit des droits ou des obligations à l'égard de tiers, il n'est pas soumis à la procédure prévue par l'art. 94, al. 2 nLC. De surcroît, il doit être considéré comme un simple règlement d'intérieur et est soustrait de la

⁶⁴ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 47.

⁶⁵ Voir les art. 41 al. 1 du règlement-type pour le conseil communal et 37 al. 1 du règlement-type pour le conseil général.

⁶⁶ Voir les art. 41 al. 4 du règlement-type pour le conseil communal et 37 al. 4 du règlement-type pour le conseil général.

⁶⁷ Voir les art. 12 al. 1 du règlement-type pour le conseil communal et 9 al. 1 du règlement-type pour le conseil général.

⁶⁸ Voir à ce sujet, EMPL n° 453, rem. ad art. 40h P-nLC, p. 12.

procédure prévue par l'art. 33 nLC, bien qu'à notre sens les art. 35a et 35b nLC sont applicables par analogie. Enfin, le législateur a prévu des dispositions qui régissent les cas de vacances au sein des commissions et qui trouvent application lorsque le règlement du conseil ne contient pas de normes spécifiques ou contraires à ce sujet (art. 40h, al. 5 nLC). La première prévoit que lorsqu'un siège devient vacant au sein d'une commission, il reste acquis au groupe politique auquel appartenait le conseiller (*recte*: le commissaire) à remplacer (art. 40h, al. 5, let. a nLC) et a pour but de trancher une controverse à ce sujet en raison de l'absence de dispositions topiques⁶⁹. La seconde précise que lorsqu'un membre d'une commission démissionne de son parti ou quitte son groupe politique ou en est exclu, il est réputé démissionnaire de la commission dans laquelle il représentait ce parti ou ce groupe (art. 40, al. 5, let. b nLC), et poursuit comme objectif d'éviter l'organisation d'une désignation formelle par l'organe délibérant ou le bureau après chaque démission⁷⁰, notamment dans le cadre de la commission de gestion ou de la commission des finances.

Les membres des commissions disposent également d'un droit à l'information, l'art. 40c nLC qui régit cette prérogative à l'égard des membres du conseil général ou communal est applicable par analogie, sous réserve de dispositions particulières ou contraires de la loi sur les communes (art. 40h, al. 1 nLC). Nous traiterons cette question dans le cadre de la partie de cette exposé consacrée à cette question particulière⁷¹. Le législateur a entendu créer un tel droit sur le modèle de celui prévu par l'art. 11 LGC⁷², disposition cependant abrogée le 1^{er} juillet 2011⁷³. Il sied au surplus de relever à ce stade que, dans le cas particulier du droit à l'information des membres des commissions, la commission du Grand Conseil chargée d'examiner le projet de réforme de la loi sur les communes a proposé l'ajout d'une disposition permettant à une commission de recevoir ou consulter des intervenants extérieurs concernés par l'objet traité et, si cette intervention implique un engagement financier, de lui faire obligation d'obtenir l'accord du bureau du conseil⁷⁴. Sans le mentionner et peut-être sans en avoir conscience, la commission ad hoc s'est penchée sur une problématique qui avait précédemment fait l'objet d'une décision de la Cour constitutionnelle qui avait considéré comme contraire au droit supérieur deux articles du règlement du conseil communal de Payerne qui prévoyaient respectivement que les commissions pouvaient, avec l'accord de la municipalité, entendre des tiers ou des collaborateurs communaux et,

⁶⁹ EMPL n° 453, rem. ad art. 40h P-nLC, p. 12.

⁷⁰ EMPL n° 453, rem. ad art. 40h P-nLC, p. 12.

⁷¹ Voir infra ch. 2.3.

⁷² EMPL n° 453, rem. ad art. 40i P-nLC, p. 12.

⁷³ Loi du 5 avril 2011 modifiant celle du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (FAO du 26 juin 2011).

⁷⁴ Rapport RC-453, pp. 19-20.

avec l'accord du conseil, désigner un ou des experts, au motif que ces dispositions étaient contraires à la répartition des tâches instituées par le droit cantonal⁷⁵. La proposition de la commission a suscité d'importants débats et a fait l'objet d'un sous-amendement du député François Payot⁷⁶, proposition qui a également suscité des modifications des députés Jean-Michel Favez⁷⁷ et Jérôme Christen⁷⁸. Après confrontation, la proposition de ce dernier a été adoptée en premier débat⁷⁹. Mais en second débat, le Grand Conseil a finalement adopté un nouveau sous-amendement proposé par la députée Christelle Luisier Brodard donnant ainsi sa forme actuelle à l'art. 40h al. 2 nLC⁸⁰. Cette disposition tient compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle susévoquée qui a mis en exergue la problématique de l'absence de dispositions cantonales ad hoc et que nous avons relevée dans le cadre d'une contribution antérieure⁸¹. Cependant, nous avons émis certaines réserves quant à la pertinence d'une telle possibilité au bénéfice des commissions, notamment eu égard au fait que le recours à des experts constitue l'expression du pouvoir de la haute surveillance d'une autorité sur l'activité d'une autre autorité et que, dans le système mis en œuvre dans le cadre de la constitution du 14 avril 2003 et la loi du 28 février 1956 sur les communes, d'une part, le conseil général ou communal n'a pas rang d'autorité suprême et, partant, n'exerce pas la haute surveillance sur la municipalité et, de l'autre, les commissions de l'organe délibérant communal ne disposent pas d'une réelle autonomie tant au plan économique que juridique⁸². Sous l'angle de l'opportunité, l'art. 40h, al. 2 nLC pourrait avoir comme conséquence fâcheuse de susciter de la part de certains commissaires des velléités de délégation à des tiers de tâches inhérentes aux commissions, par exemple à une société fiduciaire pour l'examen des comptes communaux en application des art. 93 ss nLC. C'est pourquoi nous estimons que le recours à des intervenants externes doit être utilisé avec parcimonie, c'est-à-dire dans des cas exceptionnels dans lesquels les membres d'une commission ne disposent manifestement pas des compétences techniques pour traiter d'une question particulièrement complexe. Au surplus, il nous apparaît qu'en cas de refus de la municipalité, les voies prévues par les art. 145 et 146 nLC sont ouvertes, le caractère politique prépondérant de la décision prise dans ce cadre paraissant évident⁸³.

⁷⁵ CCST.2008.0015 du 3 juillet 2009 consid. 2 et 3.

⁷⁶ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, p. 55.

⁷⁷ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 30 octobre 2012, p. 18.

⁷⁸ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 30 octobre 2012, p. 20.

⁷⁹ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 30 octobre 2012, p. 23.

⁸⁰ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 13 novembre 2012, pp. 11-12.

⁸¹ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 111 à 116.

⁸² EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 115 à 116. Voir également, CCST.2008.0015 du 3 juillet 2009 consid. 3.

⁸³ Sur cette notion, voir infra ch. 2.5.2.

En contrepartie du droit à l'information des commissaires, le législateur a soumis ces derniers au secret de fonction en renvoyant aux dispositions topiques applicables aux membres du conseil général ou communal (art. 40i, al. 1 nLC) que nous examinerons plus avant dans le cadre du présent exposé⁸⁴, mais a prévu plusieurs règles spécifiques relatives aux seules commissions. Tout d'abord, celles-ci peuvent décider de rendre confidentiel tout ou partie de leurs travaux, notamment pour le bon exercice de leurs tâches (art. 40i, al. 2 nLC). Le cas échéant, les commissaires devront déterminer, par le biais de la procédure de vote prévue par l'art. 40g nLC, les éléments qu'ils entendent soustraire à la publicité, ce qui peut concerner par exemple des projets de rapport ou des documents de tiers⁸⁵. Certains passages des procès-verbaux de la commission peuvent également ne pas être rendus publics. En revanche, il n'est pas possible de placer sous le sceau de la confidentialité les rapports de la commission, notamment ceux portant sur une proposition au sens des art. 31 nLC, 34 LC, 34a nLC, 34b nLC et 35 nLC⁸⁶. Il en va ainsi des documents de travail des commissions, de même que tous les documents ou renseignements qui sont communiqués à ces dernières, sauf indication contraire de leur auteur (art. 40i, al. 3, 1^{re} phr. nLC). Si ce dernier a manifesté une telle intention, les éléments frappés du secret ne peuvent être communiqués ou leur contenu relevé aux membres du conseil général ou communal que moyennant l'autorisation du président de la commission (art. 40i, al. 3, 2^e phr. nLC). Le caractère confidentiel de ces documents est donc relatif. Nous sommes au surplus d'avis qu'en cas de communication aux conseillers, l'art. 40d nLC (secret de fonction) trouve application à leur égard. Enfin, le législateur a entendu restreindre aux seuls membres de la commission la communication de tous documents destinés à reproduire ou à résumer des déclarations ou des propos tenus en commission, telles que les notes de séance (art. 40i, al. 4 nLC), conférant ainsi à ces éléments un caractère confidentiel absolu.

Enfin, il est utile de préciser que le législateur n'a pas donné de suite favorable à une intervention parlementaire demandant la mise en œuvre de dispositions légales instituant des commissions d'enquête parlementaire au plan communal sur le modèle de ce qui existe pour le Grand Conseil⁸⁷. Au plan juridique, une telle mesure aurait nécessité la modification de la constitution afin de conférer une telle prérogative au conseil général ou communal, car en l'état, cette dernière ne prévoit une véritable compétence

⁸⁴ Voir infra ch. 2.3.

⁸⁵ EMPL n° 453, rem. ad art. 40i P-nLC, p. 12.

⁸⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 40i P-nLC, p. 12.

⁸⁷ Motion Cesla Amarelle et consorts portant sur la création de commissions d'enquêtes parlementaires au niveau communal (08_MOT_038), motion transformée en postulat (08_POS_101).

de surveillance et d'enquête à l'égard des communes qu'au bénéfice du Conseil d'État, le cas échéant, par l'intermédiaire du département en charge des relations avec les communes, actuellement le Département de l'intérieur, et les préfets. Du point de vue de l'opportunité, la mise en œuvre de telles commissions aurait eu comme conséquence de compliquer à outrance l'activité de l'autorité communale exécutive, notamment dans les petites communes, et le système de contrôle de l'activité communale en y ajoutant un niveau supplémentaire⁸⁸.

2.1.2.2. La municipalité

La réforme du 20 novembre 2012 n'a pas modifié les principes applicables au nombre de membres des conseillers municipaux et aux conditions d'accès à cette charge. En revanche, plusieurs nouveautés ont été introduites concernant le fonctionnement de la municipalité et de l'administration générale, en particulier s'agissant du secrétariat municipal.

2.1.2.2.1. L'organisation interne

En ce qui concerne le fonctionnement de la municipalité, l'art. 63 nLC prévoit tout d'abord que la municipalité s'organise librement (al. 1) et nomme en son sein un ou deux vice-syndics (al. 2, 2^e phr.), ce qui ne change en rien à la règle en vigueur jusqu'au 30 juin 2013⁸⁹, mise à part la renonciation à l'ancienne terminologie, soit la référence aux «vice-présidents»⁹⁰. La seule nouveauté consiste en l'introduction de la possibilité pour la municipalité d'édicter un règlement d'organisation (al. 2, 1^{re} phr.). La loi n'impose pas à l'autorité exécutive l'adoption d'un tel texte, contrairement à ce qui prévaut s'agissant du règlement d'organisation du conseil général ou communal, le législateur ayant expressément renoncé à prévoir un tel devoir⁹¹. Ensuite, une précision est apportée au caractère non public des travaux de la municipalité. Alors que la règle précédemment en vigueur prévoyait que les séances de l'autorité exécutive n'étaient pas publiques (art 64, al. 2 LC), la réforme du 20 novembre 2012 confirme ce principe (art. 64, al. 2, 1^{re} phr. nLC) tout en précisant que les procès-verbaux de ces séances ne sont pas communiqués à des tiers, sauf en cas de demande de l'autorité de surveillance ou d'une autorité judiciaire (art. 64, al. 2, 2^e phr. nLC). Les autorités de surveillance sont celles visées

⁸⁸ EMPL n° 453, p. 36.

⁸⁹ Voir l'art. 63 LC.

⁹⁰ Rapport RC-453, p. 22 et EMPL n° 453, rem. ad art. 63 P-nLC, p. 25-29. Il convient de noter que le Grand Conseil n'a pas adapté la nouvelle terminologie aux autres dispositions de la loi sur les communes se référant à la notion de «président». Voir par exemple l'art. 65 al. 2 LC.

⁹¹ EMPL n° 453, rem. ad art. 63 P-nLC, pp. 27 à 29: l'amendement de la députée Anne Baehler Bech tendant à imposer l'adoption d'un tel règlement a été rejeté.

par les art. 138, 139 et 141 LC, soit le Conseil d'État, autorité suprême de surveillance, le département en charge des relations avec les communes, actuellement le Département de l'intérieur, les préfets et les autres autorités instituées par des lois spéciales. Il est utile de préciser que, sur proposition de la commission chargée d'examiner le projet de réforme de la loi sur les communes⁹², le Grand Conseil a adopté une position moins libérale que celle envisagée par le Conseil d'État⁹³ en supprimant la possibilité prévue par ce dernier de transmettre des procès-verbaux ou des notes de séances à des tiers en cas d'intérêt public prépondérant⁹⁴, notion il est vrai générale et abstraite, donc susceptible de créer des problèmes d'interprétation⁹⁵. L'approche restrictive adoptée par le législateur a pour conséquence d'exclure la communication des procès-verbaux des séances de la municipalité à tous les tiers, y compris aux commissions de surveillance du conseil, confirmant ainsi la jurisprudence du Conseil d'État⁹⁶. Compte tenu de la teneur de l'exposé des motifs relatif à la modification de la loi sur les communes, il nous apparaît que les simples procès-verbaux décisionnels, c'est-à-dire des extraits, peuvent être communiqués à des tiers, à tout le moins aux membres des commissions de surveillance dans le cadre de l'exercice de leur mandat⁹⁷, faute de restriction expressément adoptée par le législateur. Enfin, ce dernier renvoie à l'art. 40c, al. 3 nLC pour les cas de divergences sur la transmissibilité d'un document de la municipalité à un membre du conseil général ou communal (art. 64, al. 3 nLC), disposition également applicable aux membres des commissions par renvoi de l'art. 40h, al. 1 nLC. Nous abordons cette procédure dans le cadre de l'examen du droit à l'information des membres du conseil⁹⁸.

L'art. 65a, al. 1 nLC contient une règle en matière de récusation similaire à celle prévue par l'art. 40j, al. 1 nLC⁹⁹. Il ne s'agit pas d'une nouveauté, la notion d'intérêt matériel ayant été simplement ajoutée pour tenir compte de la jurisprudence rendue par la Cour constitutionnelle en la matière¹⁰⁰. La récusation doit être en principe spontanée, mais elle peut être demandée par un membre de la municipalité ou par celle-ci en corps

⁹² Rapport RC-453, p. 23.

⁹³ EMPL n° 453, rem. ad art. 64 P-nLC, pp. 14-15.

⁹⁴ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 30 octobre 2012, pp. 29-30.

⁹⁵ Sur cette problématique, voir EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 77 à 105.

⁹⁶ Décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 2.1.4. Nous rappelons ici que, dans une contribution antérieure, nous avions proposé une approche plus nuancée en considérant que les procès-verbaux décisionnels de la municipalité pouvaient être communiqués aux tiers, alors que les comptes-rendus de séances étaient frappés du sceau de la confidentialité (EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 101 et 103-104).

⁹⁷ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 101. Voir dans le même sens, la décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 2.2-2.3.

⁹⁸ Voir infra ch. 2.3.

⁹⁹ Voir supra ch. 2.1.2.1.2.

¹⁰⁰ CCST.2009.0008 du 5 février 2010 consid. 3e.

(art. 65a, al. 1, 2^e phr. nLC). La municipalité statue sur la récusation (art. 65a, al. 1, 3^e phr. nLC). La décision de la municipalité revêt à notre avis un caractère politique prépondérant et peut faire l'objet d'un recours, conformément à l'art. 145 al. 1 nLC et d'une requête au sens de l'art. 146 nLC. Nous traitons cette problématique plus avant dans le présent exposé¹⁰¹.

L'art. 65b nLC transpose dans la loi le principe de la collégialité prévu par l'art. 150, al. 1 Cst-VD et a été adopté par le Grand Conseil après de longs débats et sans changement par rapport au projet du Conseil d'État, malgré un amendement proposé par la commission ad hoc¹⁰². Le principe susvisé suppose que les membres de la municipalité fonctionnent en collège, ce qui implique en particulier que ces derniers ne doivent pas, à tout le moins publiquement, se désolidariser des décisions prises par l'autorité exécutive, par exemple en portant le débat dans les médias, mais ne prive pas les conseillers municipaux d'exercer leurs droits politiques ou juridiques ni de signaler d'éventuels problèmes de légalité ou de toute autre nature auprès des autorités cantonales de surveillance des communes prévues par les art. 138 ss LC. La rupture de la collégialité n'entraîne aucune conséquence juridique à l'égard du membre de la municipalité concerné, sous réserve d'une éventuelle communication d'éléments soumis au secret¹⁰³.

En ce qui concerne les actes de la municipalité, l'art. 67, al. 1 nLC reprend le principe ancré à l'art. 67, al. 1 aLC selon lequel la validité formelle des actes de la municipalité est subordonnée à l'apposition des signatures du syndic et du secrétaire municipal ou de leur remplaçant désigné par la municipalité et du sceau de cette dernière¹⁰⁴ et précise que si ces actes sont pris en exécution d'une décision du conseil général ou communal, ils doivent mentionner cette décision et celle-ci doit être jointe à ceux-là. Prenant acte d'une recommandation de la Cour des comptes formulée dans le cadre d'un rapport d'audit de la Commune de Montreux¹⁰⁵, le Conseil d'État a proposé de combler une lacune de la loi sur les communes, car cette dernière n'envisageait pas la possibilité pour la municipalité d'autoriser un membre de l'administration communale à engager la commune dans le cadre de contrats onéreux ou même à titre

¹⁰¹ Voir infra ch. 2.5.

¹⁰² Bulletin de la séance du Grand Conseil du 30 octobre 2012, pp. 30 à 35. Voir également, Rapport RC-453, pp. 24-25.

¹⁰³ EMPL n° 453, rem. ad art. 65b P-nLC, p. 15.

¹⁰⁴ Les conditions de forme relatives au sceau de la municipalité sont fixées par l'arrêté du 28 avril 1803 sur le sceau du préfet, des sous-préfets, des tribunaux et de la municipalité (ASC; RSV 105.111.1).

¹⁰⁵ Cour des comptes, rapport d'audit de la Commune de Montreux du 3 février 2009 en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles et subsidiairement d'octroi de permis de construire, recommandation n° 4, pp. 3 et 45-46.

gratuit¹⁰⁶, ce que le Grand Conseil a accepté¹⁰⁷. Ainsi, l'art. 67, al. 2 nLC prévoit désormais que la municipalité peut, par décision, déléguer des pouvoirs de signature à l'un de ses membres, à un cadre ou à un employé communal, cette délégation devant s'opérer au moyen d'une procuration expresse donnée selon les formes prévues par l'art. 67, al. 1, 1^{re} phr. nLC. La procuration peut être spéciale ou générale (art. 67, al. 3, 1^{re} phr. nLC). Dans ce dernier cas, elle doit mentionner les limites du mandat (art. 67, al. 3, 2^e phr. nLC). Les actes pris en vertu de cette délégation de pouvoir doivent être donnés sous la signature du ou des membres de la municipalité ou de la personne au bénéfice de dite délégation (art. 67, al. 4 nLC) et, lorsqu'il s'agit de décisions au sens technique du terme¹⁰⁸, la voie du recours administratif est ouverte auprès de la municipalité, la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative¹⁰⁹ est applicable (art. 67, al. 5 nLC), en particulier ses art. 73 à 91.

2.1.2.2.2. L'administration générale

A la suite d'une proposition émanant de l'Association vaudoise des secrétaires municipaux (AVSM), plusieurs dispositions concernant l'organisation du secrétariat municipal et de la bourse communale ont été introduites. Tout d'abord, l'art. 49, al. 2 nLC précise que le boursier et le secrétaire municipal sont nommés par la municipalité et sont placés sous ses ordres, codifiant ainsi une pratique en vigueur dans de nombreuses communes vaudoises selon laquelle ces agents sont considérés comme des cadres de l'administration communale, raison pour laquelle au demeurant ils font partie des personnes qui doivent prêter serment devant l'autorité exécutive en application de l'art. 91 LC¹¹⁰. Ensuite, l'art. 52a nLC poursuit comme objectif de préciser le rôle du secrétaire municipal¹¹¹ en posant comme principe que cet agent est le premier collaborateur de la municipalité et du syndic (al. 1) et qu'il participe aux séances de la municipalité avec voix consultative et tient le procès-verbal des séances (al. 2). Sur proposition de la commission ad hoc¹¹², le législateur a renoncé à introduire des dispositions sur la nomination de secrétaires municipaux adjoints (art. 51, al. 3 P-nLC)¹¹³, mais cette possibilité peut être prévue dans le règlement d'organisation de la municipalité dont il a été question ci-avant¹¹⁴. Enfin,

¹⁰⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 67 P-nLC, p. 16.

¹⁰⁷ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 6 novembre 2012, p. 17.

¹⁰⁸ Sur la notion de décision au sens de la loi sur les communes, voir par exemple, EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 40-41 et les références citées et 189 à 191 et les références citées.

¹⁰⁹ LPA-VD; RSV 173.36.

¹¹⁰ EMPL n° 453, rem. ad art. 49 P-nLC, p. 13.

¹¹¹ EMPL n° 453, rem. ad art. 52a P-nLC, p. 14.

¹¹² Rapport RC-453, p. 21.

¹¹³ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 30 octobre 2012, p. 25.

¹¹⁴ Voir supra ch. 2.1.2.2.1.

l'art. 52b nLC contient une liste non exhaustive de tâches du secrétaire municipal, mais ne poursuit pas comme objectif de se substituer à une éventuelle réglementation communale topique ou à un cahier des charges existant¹¹⁵. Ces compétences sont les suivantes:

- coordination entre la municipalité et l'administration communale (let. a);
- co-signature des actes de la municipalité au sens de l'art. 67 nLC (let. b), étant rappelé que cette disposition soumet la validité des actes de la municipalité notamment à la condition d'être signés par le syndic et le secrétaire municipal et que la signature de ce dernier n'est pas susceptible d'engager sa responsabilité personnelle lorsqu'il a préalablement attiré l'attention de la municipalité sur d'éventuel problèmes, par exemple liés à la légalité d'un acte ou à l'absence de compétence de la municipalité dans un cas d'espèce, car obéissant à une instruction de la hiérarchie, il ne viole pas de prescription de service ni ne commet de négligence grave. Ainsi, en cas d'action judiciaire aboutissant à la condamnation de la commune, celle-ci ne saurait se retourner ensuite contre son collaborateur¹¹⁶;
- transmission des informations entre la municipalité et le conseil, d'une part, et les services de l'État, d'autre part (let. c), par exemple les réponses aux consultations cantonales;
- liaison avec le bureau du conseil (let. d), par exemple pour la préparation de l'ordre du jour des séances du conseil général ou communal en application des art. 13 al. 2 et 24 al. 2 nLC;
- exécution des décisions de la municipalité (let. e);
- exercice des tâches que lui attribue la municipalité (let. f), notamment sur la base de la délégation prévue par l'art. 66 LC;
- organisation de l'installation des autorités communales après le renouvellement intégral au sens de l'art. 83 nLC (let. g).

¹¹⁵ EMPL n° 453, rem. ad art. 52b P-nLC, p. 14.

¹¹⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 52b P-nLC, p. 14. Voir également les art. 4 et 10 LRECA.

2.1.2.3. Règles communes

2.1.2.3.1. L'installation des autorités communales

Quelques nouveautés ont également été introduites s'agissant de l'installation des autorités communales. Tout d'abord, la teneur de l'art. 83 nLC a été précisée, car elle pouvait laisser à penser qu'elle s'appliquait tant au renouvellement intégral qu'aux élections complémentaires¹¹⁷, raison pour laquelle le projet de modification contenait l'ajout d'un membre de phrase suivant: «Après les élections sur le renouvellement intégral (...)». Mais, sur proposition de la commission ad hoc¹¹⁸, le Grand Conseil a adopté en premier débat un amendement précisant le point de départ, et l'échéance du délai d'assermentation, celle-ci devant avoir lieu au plus tôt dix jours dès l'élection du syndic, mais au plus tard le 30 juin. Il s'agit d'un terme très bref, étant précisé que les élections générales au plan communal ont lieu au printemps (art. 81 al. 1 LEDP) et que l'élection du syndic intervient après le renouvellement intégral du conseil général ou communal et de la municipalité (art. 81a al. 6 LEDP), laquelle est au demeurant opérée en deux tours (art. 81a al. 5 LEDP) tout comme d'ailleurs celle du syndic (art. 81a al. 5 LEDP) et que le dépôt des listes doit intervenir au plus tard le mardi précédant la troisième semaine avant la date de l'élection pour le second tour (art. 84 al. 2 LEDP). Cela aura une incidence importante sur la planification de la charge de travail des préfets, en particulier dans les districts comprenant de nombreuses communes. Ensuite, l'art. 90 al. 1 nLC apporte quelques compléments tenant compte de la teneur de l'art. 83 nLC et contient une nouvelle règle précisant que le président impartit aux membres des autorités communales absents lors de l'assermentation après le renouvellement intégral ou élus après une élection complémentaire un délai pour prêter serment après l'échéance du délai de trois jours prévu par l'art. 119 al. 1 LEDP en cas de réclamation¹¹⁹. Au surplus, il convient de préciser que, par la prestation de serment, le membre d'une autorité montre qu'il accepte son élection¹²⁰.

2.1.2.3.2. Budget, comptes et gestion

La section I du chapitre IV de la loi sur les communes a également été touchée par la révision du 20 novembre 2012. Tout d'abord, l'art. 93c a été adapté pour tenir compte des conséquences résultant de l'introduction des art. 40c ss nLC¹²¹ et a introduit directement dans la loi la possibilité pour le règlement du conseil de prévoir que la commission des finances est habile à examiner les comptes, le rapport et le rapport-attestation du révi-

¹¹⁷ EMPL n° 453, rem. ad art. 83 P-nLC, p. 16.

¹¹⁸ Rapport RC-453, p. 25.

¹¹⁹ EMPL n° 453, rem. ad art. 90 P-nLC, p. 16.

¹²⁰ Rapport RC-453, p. 25.

¹²¹ Voir supra ch. 2.1.2.1.2.

seur (al. 1)¹²², prenant ainsi en compte les critiques d'un auteur à l'égard de l'absence de dispositions topiques de rang législatif¹²³. L'art. 93c al. 2 nLC corrige une erreur du libellé légal précédemment en vigueur en mentionnant que c'est le rapport-attestation du réviseur qui est joint aux comptes et non le rapport de gestion¹²⁴ et l'art. 93d nLC est adapté en conséquence¹²⁵. Ensuite, l'art. 93e nLC constitue une véritable innovation dans la mesure il énumère les informations auxquelles ont droit les membres des commissions de surveillance, soit la commission de gestion et la commission des finances (art. 40f al. 1 nLC). Cette disposition poursuit comme objectif de résoudre certaines controverses pour sur l'étendue du droit à l'information des membres des commissions de surveillance, étant rappelé que, contrairement à ce que mentionne l'art. 35a du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes¹²⁶, le pouvoir d'investigation de ces entités n'est pas illimité, mais se heurte au contraire à des obstacles dont nous avons fait état dans une contribution antérieure¹²⁷ et que le législateur a repris en l'art. 93e al. 1 nLC qui précise que les restrictions prévues par l'art. 40c nLC¹²⁸ ne trouvent pas application, sauf celles qui découlent d'un secret protégé par la loi. Le législateur n'a cependant pas défini cette notion, mais selon nous, il s'agit des éléments visés par l'art. 16 al. 2 let. c LInfo qui peut trouver application par analogie, soit par exemple le secret fiscal au sens de l'art. 157 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux¹²⁹, le secret médical selon l'art. 18a de la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique¹³⁰ ou tout autre secret dont la protection est instituée par un texte légal¹³¹. Autrement dit, les membres des commissions de surveillance disposent d'un droit à l'information plus large que celui des conseillers généraux ou communaux¹³². Afin d'en préciser l'étendue, l'art. 93c al. 2 nLC contient une liste non exhaustive des éléments auxquels peuvent avoir accès les membres des commissions de surveillance, à savoir:

- les comptes communaux, établis conformément aux règles fixées par le Conseil d'État selon l'article 93a (let. a), et définis par l'art. 22 RCCom¹³³;

¹²² EMPL n° 453, rem. ad art. 93c P-nLC, p. 16.

¹²³ Voir GRISSEL E., RDAF 1987, p. 251.

¹²⁴ EMPL n° 453, rem. ad art. 93c P-nLC, p. 16.

¹²⁵ EMPL n° 453, rem. ad art. 93d P-nLC, p. 16.

¹²⁶ RCCom; RSV 175.31.1.

¹²⁷ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 78 à 96.

¹²⁸ Voir infra ch. 2.3.

¹²⁹ LI; RSV 642.11

¹³⁰ LSP; RSV 800.01.

¹³¹ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 74 et 85. Voir également GRISSEL E., RDAF 2013 I, p. 64.

¹³² EMPL n° 453, rem. ad art. 93d P-nLC, p. 16.

¹³³ EMPL n° 453, rem. ad art. 93d P-nLC, p. 17. Voir également EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 99.

- le rapport-attestation au sens de l'article 93c de la présente loi et le rapport de l'organe de révision (let. b);
- toutes les pièces comptables de l'exercice écoulé (let. c), ce qui comprend les factures, les contrats conclus avec des tiers, les livres, la correspondance, et, d'une manière générale, tous les éléments nécessaires que peuvent obtenir les actionnaires d'une société anonyme en application à titre de droit cantonal supplétif des art. 696 ss du code des obligations du 30 mars 1911¹³⁴ pour être en mesure de se forger une opinion et être renseigné au sujet des comptes et de la gestion¹³⁵;
- toutes les pièces relatives à la gestion administrative de la municipalité (let. d) dans le cadre de sa compétence générale et résiduelle¹³⁶, ce qui comprend les contrats, les offres, les factures, les quittances, les lettres de mission et les avenants au cahier des charges des représentants de la commune ainsi que les rapports des représentants de la commune en application des art. 11 al. 1 et 16 de la loi du 17 mai 2005 sur les participations de l'État et des communes à des personnes morales¹³⁷;
- les extraits de procès-verbaux et les décisions issues des procès-verbaux de la municipalité (let. e), sous réserve des éléments prévus par l'art. 64 nLC¹³⁸;
- tous les renseignements portant sur l'exercice écoulé (let. f);
- l'interrogation directe des membres de tous dicastères ou services de la municipalité, mais en présence d'une délégation de cette autorité (let. g).

Il convient également de rappeler que la communication de ces éléments peut également trouver des limites qui découlent des critères de connexité et de périodicité, selon lesquels respectivement les documents ou renseignements demandés doivent être compris dans l'étendue matérielle du mandat des commissions de surveillance et porter sur l'exercice comptable écoulé, sauf exceptions¹³⁹. En cas de divergences quant à l'étendue du droit à l'information, l'art. 40c, al. 3 nLC est applicable (art. 93c, al. 3 nLC)¹⁴⁰.

¹³⁴ CO; RS 220.

¹³⁵ EMPL n° 453, rem. ad art. 93d P-nLC, p. 17. Voir également EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 99

¹³⁶ Sur ces compétences, voir EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 12 à 32.

¹³⁷ LPECPM; RSV 610.20. EMPL n° 453, rem. ad art. 93d P-nLC, p. 17. Voir également EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 100-101.

¹³⁸ EMPL n° 453, rem. ad art. 93d P-nLC. Voir également supra ch. 2.1.2.2.1.

¹³⁹ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 106-107. Voir également GRISEL E., RDAF 2013 I, pp. 64-65.

¹⁴⁰ Voir supra ch. 2.1.2.1.2.

Enfin, tenant compte d'une recommandation de la Cour des comptes dans un rapport du 3 février 2009¹⁴¹, le législateur a introduit la possibilité pour les communes, les associations de communes, les ententes intercommunales et les autres groupements de droit public de mettre en œuvre un système de contrôle interne, mais est allé moins loin que le Conseil d'État qui, dans son projet de loi voulait rendre obligatoire l'institution d'un tel instrument¹⁴².

Au surplus, en relation avec les finances communales, le législateur a introduit une modification de forme biffant la référence à l'art. 140a aLC qui n'était plus guère d'actualité, cette disposition ayant été abrogée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 2005 sur les péréquations intercommunales¹⁴³.

2.1.2.3.3. La réglementation communale

L'art. 94, al. 2 nLC contient désormais un renvoi formel à l'art. 109 LEDP qui concerne les modalités de publication des décisions et règlements communaux¹⁴⁴ et qui n'appelle pas de commentaire particulier, étant précisé que nous avons abordé cette problématique dans une contribution antérieure¹⁴⁵.

2.1.2.3.4. L'obligation de domicile

Tenant compte d'une jurisprudence rendue en application de l'art. 97 LC, le législateur a souhaité procéder à un léger remaniement de cette disposition afin de mettre en lumière le lien entre celle-ci et les dispositions légales en matière de droits politiques et, plus particulièrement, l'art. 4 LEDP qui pose les principes régissant le domicile politique. L'art. 97 nLC confirme l'obligation pour les élus communaux d'avoir leur domicile dans la commune où ils exercent leurs fonctions (al. 1), condition qui leur confère la qualité d'électeur, et prévoit que les élus qui établissent leur domicile politique ailleurs sont réputés démissionnaires à partir du jour où ils sont radiés du rôle des électeurs (al. 2). Cette sanction a une incidence sur les éventuels actes du conseil et de la municipalité, lesquels, le cas échéant, devront être signés par les suppléants respectifs des élus démis-

¹⁴¹ Cour des comptes, rapport d'audit de la Commune de Montreux du 3 février 2009 en matière d'aliénation et d'acquisition d'immeubles et subsidiairement d'octroi de permis de construire, recommandation n° 1, p. 33.

¹⁴² EMPL n° 453, rem. ad art. 93i P-nLC, p. 18.

¹⁴³ EMPL n° 453, rem. ad art. 140c P-nLC, p. 24. Sur cette problématique et l'historique de cette loi, abrogée par la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC; RSV 175.51), voir EQUEY/WEBER, La nouvelle péréquation intercommunale vaudoise, RDAF 2011 I, pp. 225 à 230.

¹⁴⁴ EMPL n° 453, rem. ad art. 94 P-nLC, p. 18. Voir également supra ch. 2.1.2.1.1.

¹⁴⁵ EQUEY, RDAF 2012 II hors-série, pp. 156-157.

sionnaires, sous réserve toutefois des cas où un recours est formé contre la décision de radiation et est assorti de l'effet suspensif¹⁴⁶. Il convient cependant de relever à cet égard qu'en cas de rejet du recours, la fiction de la démission rétroagit au jour où il a été constaté que l'élu concerné a son domicile politique dans une commune tierce, de sorte que la validité des actes qu'il a cosignés dans l'intervalle s'en trouve affectée. Cette conséquence doit cependant être relativisée dans la mesure où, selon un arrêt ancien du Tribunal cantonal, les citoyens doivent pouvoir se fier à tout acte qui remplit les conditions extérieures de validité sans que la commune ne puisse se dégager en invoquant plus tard un vice non apparent¹⁴⁷.

2.1.2.3.5. *L'interdiction de l'acceptation ou de la sollicitation de libéralités ou d'autres avantages*

L'art. 100a nLC comble une lacune importante en introduisant une interdiction de principe aux membres du conseil général ou communal, de la municipalité ou de l'administration communale d'accepter, de solliciter ou de se faire promettre des libéralités ou d'autres avantages directement ou indirectement liés à l'exercice de leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers (1^{re} phr.), à l'exception de ceux qui sont usuels et de faible valeur (2^e phr.), ce par quoi il faut entendre les cadeaux de fin d'année ou les repas offerts à titre d'invitation officielle, la notion de faible valeur n'ayant volontairement pas été définie, mais pouvant être rapprochée du concept similaire figurant en l'art. 172ter du code pénal du 21 décembre 1937¹⁴⁸ dont la limite a été arrêtée par le Tribunal fédéral à Fr. 300.-¹⁴⁹. Les avantages indirectement liés à la fonction sont ceux que l'élu ou le collaborateur communal est susceptible de se voir offrir dans le cadre d'une activité connexe à celle de son mandat, par exemple en tant que représentant de la commune dans une association ou une société dont elle est membre. Les notions susévoquées peuvent être définies avec plus de précision dans le cadre de la réglementation communale ad hoc¹⁵⁰.

Le non respect de la prohibition contenue en l'art. 100a nLC peut entraîner la mise en œuvre de la procédure de suspension, voire de révocation au sens de l'art. 139b nLC (art. 139b al. 2 nLC)¹⁵¹, outre d'éventuelles procédures pénales sur le fondement des art. 322ter et 322quater CP.

¹⁴⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 97 P-nLC, pp. 18-19.

¹⁴⁷ JT 1946 III 54, spéc. 59-60. Voir également EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 159.

¹⁴⁸ CP; RS 311.0. EMPL n° 453, rem. ad art. 100a P-nLC, pp. 18-19.

¹⁴⁹ Voir par exemple, ATF 121 IV 261 = JT 1997 IV 103.

¹⁵⁰ EMPL n° 453, rem. ad art. 100a P-nLC, p. 19.

¹⁵¹ EMPL n° 453, rem. ad art. 100a P-nLC, p. 19.

2.2. *Le droit de proposition*

Selon la systématique adoptée par les députés¹⁵² à la suite d'une proposition de la commission ad hoc chargée d'examiner le projet de modification de la loi sur les communes¹⁵³, la section III (dispositions communes au conseil général et au conseil communal) a été subdivisée en deux sous-sections consacrées respectivement au droit d'initiative des membres du conseil (sous-section I) et à la pétition (sous-section II). Cette dernière fait l'objet de dispositions entièrement nouvelles (art. 34b à 34e nLC).

2.2.1. *Le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité*

2.2.1.1. *Le droit d'initiative des membres du conseil*

2.2.1.1.1. *La typologie*

Cette partie de la nouvelle du 20 novembre 2012 complète de manière importante le dispositif précédemment en vigueur. Tout d'abord, le législateur a entendu apporter quelques éclaircissements au sujet des différents types d'interventions constituant le droit d'initiative des membres de l'organe délibérant et a introduit formellement deux instruments nouveaux: la question et le simple vœu. Si la définition du postulat reste identique à celle en vigueur jusqu'au 30 juin 2013 (art. 31, let. a LC)¹⁵⁴, il n'en va pas de même de la motion (art. 31, let. b nLC), du règlement et de la décision du conseil (art. 31, let. c nLC). En ce qui concerne la première, pour combler une lacune qui a parfois induit en erreur certains auteurs de motions qui ne portaient pas sur une compétence du conseil général ou communal, créant ainsi de nombreux problèmes en pratique¹⁵⁵ et pouvant conduire à l'irrecevabilité de la proposition¹⁵⁶, l'art. 31, let. a nLC mentionne désormais expressément que l'étude sur un objet déterminé ou sur un projet de décision demandé par le biais de la motion doit être de compétence du conseil. S'agissant du second, le législateur a précisé que les membres du conseil pouvaient, en sus d'un projet de règlement ou de décision, déposer une partie ou une modification de règlement et a ajouté que ces propositions doivent porter sur un objet de compétence du conseil (art. 31, let. c nLC)¹⁵⁷, se fondant sur une opinion que nous avons soutenue dans une contribution antérieure¹⁵⁸.

¹⁵² Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, p. 41.

¹⁵³ Rapport RC-453, pp. 8-9.

¹⁵⁴ Pour une définition de ce type de droit de proposition, voir EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 129.

¹⁵⁵ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 129-130. Voir également, EMPL n° 453, rem. ad art. 31 P-nLC, p. 6.

¹⁵⁶ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 157.

¹⁵⁷ EMPL n° 453, rem. ad art. 31 P-nLC, p. 6.

¹⁵⁸ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 130.

Enfin, l'art. 34a nLC, introduit des règles sur la question ou le simple vœu, que les membres du conseil général ou communal peuvent adresser à la municipalité (al. 1), laquelle y répond dans le délai prévu par l'art. 34, al. 3 LC¹⁵⁹, c'est-à-dire immédiatement ou au plus tard à la séance suivante du conseil, et qui ne fait l'objet d'aucun vote ni d'aucune résolution (al. 2) ni même de prise en considération, de renvoi à une commission ou de discussion¹⁶⁰. Le but de cette nouvelle est de combler l'absence de règles topiques dans la législation d'organisation des autorités communales, alors que ce type d'interventions était pourtant réglé à l'art. 4 de la loi du 27 mai 1816 sur les fonctions et les compétences des conseils communaux et des municipalités et reposait ensuite sur une forme de droit coutumier¹⁶¹, et, partant de donner un fondement légal à ces instruments et d'uniformiser la pratique au sein des communes vaudoises¹⁶². Sous réserve des prescriptions de l'art. 34a nLC, ce droit d'initiative s'exerce de manière informelle, car il permet à n'importe quel membre de l'organe délibérant de solliciter la parole et de poser une question ou d'émettre un souhait auprès de l'autorité exécutive¹⁶³, laquelle est présente en corps ou par délégation à chaque séance. Dans la pratique, l'ordre du jour de la séance du conseil prévoit une «heure des questions» ou un point «divers» pendant lesquels les conseillers peuvent intervenir¹⁶⁴. Ce droit peut d'ailleurs être exercé en tout temps pendant la discussion portant par exemple sur un préavis de la municipalité. Idéalement, les questions ou les simples vœux devraient être annoncés à l'avance au bureau afin qu'ils soient portés à l'ordre du jour et, partant, de permettre à la municipalité de préparer un projet de réponse¹⁶⁵. Il sied également de rappeler que le délai prévu par l'art. 34, al. 3 LC auquel renvoie l'art. 34a, al. 2 nLC ne constitue qu'une simple prescription d'ordre¹⁶⁶. Enfin, conformément à la systématique introduite par le Grand Conseil dont nous avons brièvement parlé ci-avant¹⁶⁷, la question et le simple vœu constituent l'un des modes d'expression du droit d'initiative des membres de l'organe délibérant et auraient peut-être gagné à figurer dans la liste contenue en l'art. 31 nLC. Ce choix du législateur soulève la question de déterminer si les règles prévues par les art. 32 et 33 nLC trouvent applica-

¹⁵⁹ Et non de l'art. 34, al. 4 LC comme le soutient, à notre sens à tort, un auteur (GRISEL E., RDAF 2013 I, p. 60).

¹⁶⁰ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 179.

¹⁶¹ 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, p. IV. Voir également 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; ci-après: EMPL sur les communes, in BGC août-septembre 1955.

¹⁶² EMPL n° 453, rem. ad art. 34a P-nLC, p. 8.

¹⁶³ EMPL n° 453, rem. ad art. 34a P-nLC, p. 8.

¹⁶⁴ EMPL n° 453, rem. ad art. 34a P-nLC, p. 8.

¹⁶⁵ EMPL n° 453, rem. ad art. 34a P-nLC, p. 8.

¹⁶⁶ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 176.

¹⁶⁷ Voir supra ch. 2.2.

tion à la question ou au simple vœu. Dans la mesure où la procédure est exhaustivement réglée par l'art. 34a, al. 2 nLC, les modalités prévues à l'art. 33 nLC n'entrent pas en ligne de compte. En revanche, le cas est moins clair s'agissant des conditions de recevabilité prévues par l'art. 32, al. 4 nLC. A notre sens, l'application de cette disposition doit être déniée pour deux raisons. Tout d'abord, comme en ce qui concerne l'interpellation, la question ou le simple vœu ne génère pas d'autre obligation pour la municipalité que d'y répondre et, partant, ne déclenche pas le processus prévu par l'art. 33 nLC¹⁶⁸. Ensuite, l'exercice de ces deux instruments n'est pas soumis à des exigences très strictes, que ce soit sur la forme ou sur le fond. Ainsi, une question ou un simple vœu peut porter sur un sujet qui ne relève pas *a priori* de la compétence de l'une ou l'autre des autorités communales ou qui porte sur un objet contraire au droit ou impossible, dès lors qu'il est loisible à la municipalité dans le cadre de sa réponse de mettre en exergue la problématique posée par l'intervention du conseiller. En revanche, lorsque dans le cadre de l'exercice de son droit, un membre du conseil tient des propos inconvenants ou illicites, il appartiendra au président de le rappeler à la règle, conformément à la compétence de police dont il jouit en application de la réglementation d'organisation, laquelle lui permet d'adresser des observations aux membres du conseil qui troublent l'ordre ou manquent de respect à leurs collègues ou aux conseillers municipaux, le cas échéant en leur retirant la parole ou en suspendant ou en levant la séance¹⁶⁹.

2.2.1.1.2. Les conditions de validité

Le législateur a ensuite apporté d'importantes dispositions relatives aux conditions de validité et de recevabilité des propositions des membres du conseil. Dans ce cadre, l'art. 32, al. 3, 1^{re} phr. nLC pose comme principe que le conseil général ou communal examine la recevabilité de la proposition. Par rapport au projet du Conseil d'État, une seconde phrase a été ajoutée mentionnant que le règlement du conseil général ou communal précise la procédure à suivre (art. 32, al. 3, 2^e phr. nLC)¹⁷⁰ sur proposition de la commission ad hoc¹⁷¹. Ensuite, l'art. 32, al. 4 nLC prévoit une liste non exhaustive de circonstances dans lesquelles la proposition n'est pas recevable, soit:

- lorsque son contenu ne correspond pas à son intitulé, est incomplet ou ne permet pas à la municipalité de se déterminer sur les mesures, l'étude ou le projet requis (let. a);

¹⁶⁸ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 171 et 178.

¹⁶⁹ Voir les art. 30 du règlement-type pour le conseil communal et 26 du règlement-type pour le conseil général.

¹⁷⁰ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, p. 42.

¹⁷¹ Rapport RC-453, p. 10.

- elle est rédigée en des termes incompréhensibles, inconvenants, injurieux ou illisibles (let. b);
- elle n'est pas signée (let. c);
- son objet est illicite, impossible ou contraire aux mœurs (let. d);
- elle est contraire au droit supérieur, au principe de l'unité de rang, au principe de l'unité de forme ou au principe de l'unité de la matière (let. e); ou
- elle porte sur une compétence qui n'entre pas dans les attributions de l'autorité communale concernée par le type de proposition ou sur une compétence exhaustivement attribuée par la loi à une autorité cantonale ou fédérale (let. f).

Ces causes d'invalidité ne constituent pas une véritable nouveauté, car elles codifient la pratique dans le cadre de laquelle il est fait recours à l'application par analogie des dispositions de la loi sur l'exercice des droits politiques concernant le droit des citoyens, en particulier l'art. 88 LEDP, et reprennent en substance les cas que nous avons évoqués dans une contribution antérieure¹⁷².

Sur proposition de la commission ad hoc, les députés ont biffé un alinéa précisant que lorsque la proposition ne respecte pas l'une des conditions susévoquées, son auteur est invité par le président du conseil à la retirer ou à la modifier (art. 32, al. 4 P-nLC)¹⁷³, au motif qu'une telle disposition est de nature réglementaire¹⁷⁴. Nous ne discernons pas en quoi cette norme devrait figurer dans le règlement du conseil plus que l'une des autres dispositions concernant le droit d'initiative des membres de l'organe délibérant, d'autant que l'art. 33, al. 3 nLC mentionne expressément que l'auteur de la proposition peut la retirer ou la modifier jusqu'à la prise en considération par le conseil. Le retrait de l'art. 32, al. 4 P-nLC a comme conséquence qu'en cas d'absence de disposition similaire dans le cadre de la réglementation d'organisation du conseil, le président ne pourra pas intervenir auprès de l'auteur d'une proposition informe afin de lui permettre de corriger le vice, si bien que l'organe délibérant devra obligatoirement statuer sur la recevabilité de cet acte, ouvrant le cas échéant les voies de droit prévues par les art. 145 et 146 nLC. Mais il y a plus, cette disposition avait pour but de permettre un examen préliminaire en amont de la part du bureau et plus particulièrement du président des propositions remises avant la séance du conseil pour être portée à l'ordre du jour¹⁷⁵ et d'éviter que des propositions non conformes soient prises en considération et, partant, renvoyées à la municipalité pour étude, puis transmises à une

¹⁷² EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 133 à 135. Voir également EMPL n° 453, rem. ad art. 32 P-nLC, p. 7.

¹⁷³ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, p. 42.

¹⁷⁴ Rapport RC-453, p. 10.

¹⁷⁵ Rapport RC-453, p. 9.

commission pour rapport et enfin retournées au conseil pour discussion et délibérations, soit en définitive de désengorger les autorités communales¹⁷⁶.

2.2.1.1.3. La procédure de traitement

La procédure de traitement des propositions émanant des membres du conseil général ou communal a également fait l'objet de plusieurs modifications. Ainsi, l'art. 33, al. 1 nLC précise que, outre la municipalité, l'auteur de la proposition et le président du conseil doivent être entendus. Les deux possibilités offertes au conseil, c'est-à-dire, d'une part, le renvoi à une commission pour préavis sur la prise en considération et le renvoi direct à la municipalité sous réserve d'une demande préalable d'un nombre minimum de membres du conseil que son règlement d'organisation doit arrêter, et, d'autre part, la prise en considération immédiate (art. 33, al. 2, let. a et b LC), ne sont pas affectées par la nouvelle du 20 novembre 2012. Par conséquent, la jurisprudence rendue par le Conseil d'État qui interdit de voter le renvoi à la municipalité lorsque le renvoi à une commission pour préavis sur la prise en considération a déjà été adopté¹⁷⁷ et le renvoi à une commission lorsque le conseil général ou communal n'est pas entré en matière¹⁷⁸, mais qui autorise cependant de voter le renvoi en municipalité après le refus de la transmission à une commission¹⁷⁹, conserve toute sa validité¹⁸⁰. L'art. 33, al. 2 nLC ne contient qu'une modification de forme par laquelle le mot «assemblée» est remplacé par le terme «conseil». Comme nous l'avons exposé précédemment, la possibilité pour l'auteur de la proposition de la retirer ou de la modifier jusqu'au moment de la prise en considération, ce par quoi il faut entendre, selon la teneur originelle de l'art. 33, 2^e phr. LC «*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*»¹⁸¹ n'a pas été retenue par le législateur¹⁸². L'art. 33, al. 4 nLC précise qu'une fois la prise en considération intervenue, la municipalité doit impérativement la traiter et y répondre dans un délai que le règlement du conseil doit arrêter ou, à défaut, dans l'année qui suit le dépôt de la proposition par un rapport sur le postulat (let. a), par l'étude ou le projet de décision demandé dans le cadre d'une motion (let. b) ou par un préavis

¹⁷⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 32 P-nLC, pp. 7-8.

¹⁷⁷ Décision du Conseil d'État du 29 juin 2011, CE/DINT/2011/3 consid. 2.1.2.

¹⁷⁸ Décision du Conseil d'État du 12 octobre 2011, CE/DINT/2011/4 consid. 3.1.2.

¹⁷⁹ Décision du Conseil d'État du 12 octobre 2011, CE/DINT/2011/4 consid. 3.1.2.

¹⁸⁰ Voir l'intervention du député Laurent Ballif in Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, p. 44.

¹⁸¹ EMPL sur les communes, in BGC août-septembre 1955, p. 822. Voir également EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 147 et les références citées.

¹⁸² Voir supra ch. 2.2.1.1.2.

sur le projet de règlement et, ajouterons nous, de partie ou de modification de règlement¹⁸³, et de décision proposé (let. c). Il est à noter que par rapport au système en vigueur jusqu'au 30 juin 2013, le délai de traitement des propositions n'est plus arrêté au cas par cas par le conseil¹⁸⁴, mais doit figurer dans le règlement de ce dernier, concrétisant ainsi de manière précise l'obligation ancrée en l'art. 146 al. 3 Cst-VD¹⁸⁵. Bien évidemment, ce délai devra être raisonnable, de manière à laisser suffisamment de temps à la municipalité de préparer les éléments demandés. L'art. 33, al. 5 nLC prévoit formellement la possibilité pour l'autorité exécutive d'assortir d'un contre-projet la proposition de décision, de règlement ou de partie ou de modification de règlement, codifiant ainsi la pratique en vigueur dans de nombreuses communes¹⁸⁶. L'art. 33, al. 6 nLC précise que les propositions que la municipalité estime informées à l'aune de l'art. 32, al. 4 nLC font l'objet d'un simple rapport explicatif. Il s'agit ici des propositions sur lesquels le conseil est entré en matière et qui ont suivi la procédure prévue par l'art. 33 nLC. Par rapport au projet du Conseil d'État, cette disposition, adoptée sur proposition de la commission ad hoc¹⁸⁷, va plus loin en conférant implicitement à la municipalité la possibilité de se prononcer sur la validité de la proposition. Bien entendu, l'autorité exécutive utilisera cette possibilité avec circonspection, d'autant que, selon la commission ad hoc, le conseil est compétent pour apprécier la réponse de la municipalité, «*ce qui ouvre le droit aux voies de recours*»¹⁸⁸, ce par quoi, il faut entendre à notre sens les art. 145 et 146 nLC.

2.2.1.2. La pétition

La nouvelle du 20 novembre 2012 a introduit des dispositions sur le traitement des pétitions dans une section spécifique à cet instrument qui ne relève pas de la seule prérogative des membres du conseil¹⁸⁹, car elle 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 compétence¹⁹⁰. L'art. 31, al. 2 Cst-VD fait obligation aux autorités de répondre aux pétitions dont elles sont saisies. Les art. 105 à 108 LGC règlent les modalités de traitement de cet instrument, mais la loi sur les communes ne prévoyait rien à ce sujet.

¹⁸³ Voir l'art. 31, let. c nLC.

¹⁸⁴ Voir l'art. 33, al. 2 LC.

¹⁸⁵ GRISSEL E., RDAF 2013 I, p. 58.

¹⁸⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 33 P-nLC, p. 8.

¹⁸⁷ Rapport RC-453, p. 11 et Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, p. 43.

¹⁸⁸ Rapport RC-453, p. 11.

¹⁸⁹ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 132.

¹⁹⁰ ATF 119 Ia 53 consid. 3 = JT 1995 I 305.

Les art. 34b à 34e nLC s'inspirent des dispositions topiques de la loi sur le Grand Conseil. L'art. 34b, al. 1 nLC pose le principe selon lequel le conseil général ou communal examine les pétitions qui lui sont adressées. Lu en relation avec la règle constitutionnelle susévoquée, cette disposition a une portée obligatoire. L'art. 34b, al. 2 nLC prévoit que tout dépôt d'une pétition est annoncé au conseil lors de sa prochaine séance. Il sied de préciser que le projet du Conseil d'État contenait un renvoi à l'art. 32 al. 1 LC qui a été supprimé par le Grand Conseil¹⁹¹ sur proposition de la commission ad hoc¹⁹² au motif que son sens n'était pas «évident». Pourtant, il avait comme seul objectif de préciser que les pétitions devaient être adressées par écrit au président du conseil.

L'art. 34b, al. 3 nLC contient une règle similaire à celle de l'art. 32, al. 4, let. b nLC, à ceci près que le classement sans suite sanctionne les écrits rédigés en termes incompréhensibles, inconvenants, injurieux ou illisibles. Les pétitions qui relèvent de la compétence d'une autre autorité, qu'elle soit communale, cantonale ou fédérale, lui sont transmises sans délai, sous réserve des dispositions prévues par l'art. 34d, al. 2 nLC qui font obligation à la commission chargée de rapporter sur la pétition de proposer au conseil le renvoi sans délai à l'autorité compétente et ne lui laissant guère le choix de suggérer le prise en considération ou le classement comme le prévoyait pourtant le projet du Conseil d'État¹⁹³. Il convient de relever à cet égard que cette disposition peut entrer en contradiction avec l'art. 34b, al. 4 nLC dont l'on peut déduire que seules les pétitions qui relèvent de la compétence du conseil sont renvoyées à l'examen d'une telle commission. Au surplus, dans la mesure où le législateur a supprimé à l'égard de la commission toute autre option que le préavis de transmission, l'on est fondé à s'interroger sur l'utilité du renvoi préalable à une telle commission des pétitions qui ne relèvent pas à l'évidence de la compétence du conseil. Il en va d'ailleurs de même des pétitions pour lesquelles il existe des incertitudes quant à l'autorité compétente et dans l'hypothèse où finalement il apparaît à la commission que le conseil général ou communal est compétent, car elle ne peut que préaviser la transmission à une autorité tierce. Il faut rappeler ici que le renvoi à l'art. 32, al. 1 LC prévu par le projet du Conseil d'État en l'art. 34b, al. 1 P-nLC avait également pour but de créer un point d'entrée pour la réception d'une pétition en ce sens que le bureau devait proposer la suite à lui donner, soit le classement pur et simple lorsqu'elle réalise l'une des conditions prévues par l'art. 34b, al. 3 nLC, la transmission à l'autorité compétente lorsque la pétition entre dans l'un des cas prévus par l'art. 34b, al. 4 nLC ou, enfin, le renvoi à l'examen d'une commission, lorsqu'elle relève de la compétence

¹⁹¹ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, p. 44.

¹⁹² Rapport RC-453, p. 12.

¹⁹³ Rapport RC-453, p. 50.

du conseil¹⁹⁴. En définitive, la modification de l'art. 34d, al. 2 nLC n'est guère heureuse et la teneur originelle du projet du Conseil d'État aurait dû être maintenue.

L'art. 34c, al. 1 nLC prévoit que la commission ad hoc détermine l'objet de la pétition en recueillant tous les renseignements utiles, le cas échéant après avoir sollicité l'avis de la municipalité. Selon nous, l'art. 40h, al. 2 nLC trouve application par analogie, de sorte que la commission pourrait entendre des intervenants extérieurs ou du personnel de l'administration communale aux conditions prévues par cette disposition¹⁹⁵. L'art. 34c, al. 2 nLC prévoit que la commission entend en principe le pétitionnaire. Ajouté par le Grand Conseil¹⁹⁶ sur proposition de la commission¹⁹⁷, cet amendement, qui s'inspire de l'art. 107 al. 1 LGC, impose dans la règle à la commission d'inviter le pétitionnaire à fournir des observations complémentaires, soit par écrit ou dans le cadre d'une audience¹⁹⁸. Font exception les cas dans lesquels il n'est pas nécessaire de recevoir l'auteur de la pétition, parce que celle-ci a été utilisée abusivement ou parce que celui-là est un quérulent¹⁹⁹. L'art. 34c, al. 3 nLC prévoit que la commission sollicite le préavis de toute autre commission déjà chargée de traiter une affaire en relation avec l'objet de la pétition et que, le cas échéant et avec son accord, lui transmet cette dernière. L'art. 34d, al. 1 nLC prévoit que la commission rapporte au conseil sur les pétitions relevant de la compétence de ce dernier en proposant la prise en considération (let. a) ou le rejet de la prise en considération et le classement (let. b). Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier, pas plus que l'art. 34, al. 2 nLC que nous avons examiné ci-avant ou l'art. 34e nLC qui ne fait que transposer dans la loi le principe ancré à l'art. 31, al. 2 Cst-VD.

2.2.2. Le droit d'initiative de la municipalité

La réforme du 20 novembre 2012 a introduit quelques nouveautés sur le droit d'initiative de la municipalité. La forme écrite comme condition de validité des propositions de la municipalité est confirmée (art. 35, al. 1, 1^{re} phr. nLC)²⁰⁰, le législateur ayant précisé qu'elles doivent prendre la forme d'un préavis sans toutefois définir cet instrument que l'on peut considérer comme la faculté pour l'organe exécutif d'une commune de soumettre par écrit à l'organe délibérant des projets de décisions de la com-

¹⁹⁴ Rapport RC-453, p. 13 et Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, pp. 44-45.

¹⁹⁵ Voir supra ch. 2.1.2.1.2.

¹⁹⁶ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, p. 45.

¹⁹⁷ Rapport RC-453, p. 13.

¹⁹⁸ Rapport RC-453, p. 13.

¹⁹⁹ Rapport RC-453, p. 13.

²⁰⁰ Sur cette question, voir EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 133.

pétence de ce dernier²⁰¹. L'art. 35, al. 2 nLC précise cependant les règles minimales de contenu du préavis, celui-ci devant comprendre les éléments nécessaires au conseil pour prendre sa décision en pleine connaissance de cause et des conclusions, en principe une par objet soumis au conseil. L'art. 35, al. 3 et 4 nLC qui prévoit respectivement que les propositions de la municipalité sont nécessairement renvoyées à l'examen d'une commission et que la municipalité peut s'y faire représenter reprend les principes de l'art. 35 LC en vigueur jusqu'au 30 juin 2013²⁰² et n'appelle pas de commentaire particulier. Il sied cependant de rappeler ici que le renvoi à une commission est obligatoire, à peine de frapper d'un vice rédhibitoire la décision du conseil et d'entraîner son annulation²⁰³. L'art. 35, al. 5 nLC prévoit que la municipalité peut retirer ses propositions jusqu'au vote du conseil général ou communal sur le fond, confirmant ainsi un usage répandu dans de nombreuses communes et poursuivant un but d'économie de la procédure, permettant ainsi à la municipalité de retirer un projet qui doit être complété ou corrigé, sans être contrainte d'aller jusqu'au vote final de l'organe délibérant et d'ouvrir les voies de recours, le cas échéant pour faire annuler la décision du conseil²⁰⁴. Enfin, l'art. 35, al. 6 nLC codifie une règle non écrite selon laquelle, les rapports de commissions ne font pas l'objet d'un vote, sauf lorsqu'ils contiennent des amendements à un projet de dispositions normatives, par exemple un règlement ou un arrêté ou de décision, raison pour laquelle l'art. 35a, al. 2 nLC est réservé. L'art. 35a nLC codifie la pratique en cours dans la plupart des conseils et prévoit la possibilité de déposer des amendements et des sous-amendements (al. 1) pour les commissions chargées d'examiner les propositions portées devant le conseil (al. 2, let. a), les membres du conseil (al. 2, let. b) et la municipalité (al. 2, let. c). Il faut rappeler ici que le conseil général ou communal ne peut pas voter sur un préavis municipal entre deux votes sur un amendement concernant ce dernier²⁰⁵ et que seules les dispositions normatives d'un préavis, c'est-à-dire son dispositif et l'éventuelle réglementation qu'il contient peuvent faire l'objet d'amendements²⁰⁶. Enfin, l'art. 35b, al. 1 nLC prévoit plusieurs dispositions relatives à la procédure de vote et rappelle que la discussion doit être ouverte puis close avant de passer au vote, conformément à la jurisprudence du Conseil

²⁰¹ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 133.

²⁰² Rapport RC-453, p. 14.

²⁰³ Décision du Conseil d'Etat du 4 avril 1990 consid. II/2 = RDAF 1990, p. 517 qui précise en outre qu'à l'inverse les écrits émanant de la municipalité agissant dans son propre domaine de compétences, telles que les communications ou les réponses à une interpellation, n'ont pas été soumises à une commission.

²⁰⁴ EMPL n° 453, rem. ad art. 35 P-nLC, p. 9. Voir également, EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 167.

²⁰⁵ Décision du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 2009, R9 65/2008 consid. II/b.

²⁰⁶ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 163.

d'État²⁰⁷. Nous relevons également que le vote sur le fond ne peut intervenir avant le vote sur l'entrée en matière²⁰⁸. L'art. 35b, al. 2 nLC précise que les décisions soumises à votation doivent être prises à la majorité simple, c'est-à-dire à la moitié des suffrages valablement exprimés plus une voix. En principe, le vote s'opère à main levée (art. 35b, al. 3, 1^{re} phr. nLC). Le président n'y participe pas et, en cas de doute, il doit passer à la contre-épreuve (art. 35b, al. 3, 2^e phr. nLC), c'est-à-dire à un nouveau vote²⁰⁹. En cas d'égalité, il tranche (art. 35b, al. 3, 3^e phr. nLC). Cette règle s'applique à notre sens tant dans la procédure de premier vote qu'en cas de contre-épreuve. Sur proposition de la commission ad hoc²¹⁰, le Grand Conseil²¹¹ a décidé d'introduire la possibilité pour les communes de recourir au vote électronique, lequel est assimilable au vote à main levée (art. 35b, al. 4, 1^{re} phr. nLC), et au vote à l'appel nominal, lequel peut également être réalisé par le recours à un procédé électronique (art. 35b, al. 4, 2^e phr. nLC), mais doit préalablement être demandé par un quorum de conseillers que le règlement du conseil doit définir (art. 35b, al. 5, 1^{re} phr. nLC). En cas d'égalité dans le cadre du vote à l'appel nominal, que ce soit dans sa forme traditionnelle ou par voie électronique, la prérogative du président l'autorisant à trancher trouve également application (art. 35, al. 5, 3^e phr. nLC). Enfin, confirmant également un usage en vigueur dans de nombreux conseils généraux ou communaux, le législateur a introduit la possibilité de voter à bulletin secret, dans la mesure où le règlement de l'organe délibérant communal ne l'exclut pas et à condition qu'il fixe un quorum pour le recours à ce procédé (art. 35b, al. 6, 1^{re} phr. nLC). Le président prend part au vote à bulletin secret, mais, en cas d'égalité, il ne peut trancher, de sorte que l'objet soumis au vote est réputé refusé (art. 35b, al. 6, 2^e et 3^e phr. nLC).

2.3. Le droit à l'information des membres du conseil général ou communal

Les art. 40c et 40d nLC constituent l'un des points principaux de la nouvelle de la réforme du 20 novembre 2012, bien qu'ils se limitent à codifier la pratique de nombreuses communes²¹² et la jurisprudence du Conseil d'État²¹³, car ils instituent formellement un véritable droit à l'information des membres du conseil général ou du conseil communal, mettent en place

²⁰⁷ Décisions du Conseil d'Etat du 17 novembre 2010, R9 95/2010 consid. II/b-c et du 12 octobre 2011, CE/DINT/2011/4 consid. 2.1-2.2.

²⁰⁸ Décision du Conseil d'Etat du 3 novembre 2010, R9 91/2020 consid. IV.

²⁰⁹ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 169.

²¹⁰ Rapport RC-453, p. 16.

²¹¹ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 9 octobre 2012, pp. 48-49.

²¹² GRISEL E., RDAF 2013 I, p. 60.

²¹³ EMPL n° 453, rem. ad art. 35 P-nLC, p. 9. Voir par exemple, la décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1.

un régime uniforme dans ce cadre et transposent dans la législation d'organisation des autorités communales le principe de la transparence découlant de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information²¹⁴, laquelle ne trouve pas application, du moins de manière directe, dans les relations entre autorités²¹⁵.

2.3.1. L'étendue

L'art. 40c nLC s'inspire des dispositions de l'art. 10 LGC, dont nous avons suggéré l'application par analogie à défaut de dispositions topiques dans la loi sur les communes²¹⁶, et prévoit en principe que les membres de l'organe délibérant peuvent avoir accès à l'information nécessaire à l'exercice de leur mandat (al. 1). Il s'agit d'une prescription de principe qui fait l'objet d'exceptions, lesquelles sont énumérées de manière exhaustive en l'art. 40c, al. 2 nLC. La communication des éléments suivants peut ainsi être refusée:

- les documents internes sur lesquels la municipalité s'est directement fondée pour prendre une décision (let. a). Le concept de «document interne» est identique à la notion contenue en l'art. 10 al. 2 LGC²¹⁷ et comprend les notes et les contre-notes des départements²¹⁸ et, au plan communal, des services ou des directions de l'administration communale²¹⁹;
- les informations qui relèvent de la sécurité de la commune (let. b);
- les informations qui doivent rester confidentielles pour des motifs prépondérants tenant à la protection de la personnalité ou d'un secret protégé par la loi (let. c).

La demande de l'une ou l'autre des informations visées par l'art. 40c, al. 1 nLC n'est soumise à aucune forme spécifique, mais le conseiller qui entend exercer son droit doit exposer en quoi les renseignements ou les documents dont il sollicite la communication sont nécessaires à l'exercice de son mandat²²⁰. Par analogie avec ce qui prévaut dans le cadre de la législation en matière d'information²²¹, nous sommes d'avis que la motivation ne devrait être que succincte et se limiter à contenir les indications permettant d'identifier les documents ou les renseignements sollicités. En cas de divergences entre un membre du conseil et la municipalité quant à

²¹⁴ LInfo; RSV 170.21.

²¹⁵ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 75-76.

²¹⁶ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 67.

²¹⁷ EMPL n° 453, rem. ad art. 35 P-nLC, p. 10.

²¹⁸ EMPL n° 376 sur le Grand Conseil, BGC printemps 2007, p. 10330.

²¹⁹ EMPL n° 453, rem. ad art. 35 P-nLC, p. 10.

²²⁰ EMPL n° 453, rem. ad art. 35 P-nLC, p. 10.

²²¹ Voir l'art. 10 LInfo.

l'étendue du droit à l'information, le préfet peut être saisi à la requête de la partie la plus diligente aux fins de conciliation et, en cas d'échec, il statue, sa décision pouvant faire l'objet d'un recours en application de l'art. 145 nLC (art. 40c, al. 3 nLC).

2.3.2. Le secret de fonction

Comme corollaire du droit à l'information des membres des autorités communales, le législateur a introduit le secret de fonction (art. 40c, al. 1 nLC), codifiant un principe déjà en vigueur dans la pratique²²². Cela implique que les conseillers généraux ou communaux et les conseillers municipaux doivent traiter de manière confidentielle tout fait ou renseignement dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur mandat (art. 40c, al. 2 nLC) et dont la divulgation:

- est limitée par la loi ou une décision de l'autorité compétente (let. a);
- pourrait léser un intérêt public ou privé prépondérant ou les droits de la personnalité (let. b). Ces derniers doivent être compris comme ceux inclus dans la garantie prévue par l'art. 13 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999²²³, soit les données personnelles, en particulier celles concernant les conceptions religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales, la santé, la sphère intime, l'appartenance sociale ainsi que les poursuites et les sanctions administratives ou pénales et les profils de la personnalité²²⁴;
- interférerait dans une procédure judiciaire ou administrative en cours (let. c); ou
- est prohibée en vertu du huis clos prononcé par le conseil général ou communal (let. d), en application des art. 15, al. 2 et 27, al. 2 nLC²²⁵.

Vu sa rédaction, la liste prévue par l'art. 40d, al. 2 nLC est exhaustive et les conditions qu'elle énumère ne doivent pas être réalisées cumulativement. En cas de constat de violation du secret de fonction, il appartient au bureau du conseil général ou communal d'informer le préfet qui instruit une enquête administrative (art. 40d al. 3, 1^{re} phr. nLC), soit la procédure au sens de l'art. 141, al. 4 LC²²⁶. Comme ni la loi ni les travaux préparatoires ne précisent si le bureau est également compétent pour signaler des cas de violation du secret de fonction qui pourraient survenir au sein de la municipalité, ce dernier serait habile pour procéder également dans ce cadre. Il sied également de préciser que tout membre d'une autorité com-

²²² EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 87 à 91.

²²³ Cst.; RS 101.

²²⁴ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 83 et les références citées.

²²⁵ Voir supra ch. 2.1.2.1.1.

²²⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 40d P-nLC, p. 10.

munale est fondé à déposer un signalement auprès du préfet (art. 141, al. 4 LC²²⁷) et qu'au demeurant le syndic est soumis à une obligation de dénonciation des infractions poursuivies d'office dont il connaît de la commission sur le territoire communal (art. 77, al. 1 LC), ce qui comprend la publication de débats officiels secrets (art. 293 CP) et la violation du secret de fonction (art. 320 CP). Au surplus, le signalement au préfet devrait idéalement contenir les informations permettant à ce dernier d'évaluer les faits reprochés. Lorsque l'enquête du préfet relève des faits susceptibles de réaliser une infraction pénale, il transmet le dossier au procureur de l'arrondissement concerné (art. 40d, al. 3, 2^e phr. nLC). Enfin, si l'enquête pénale aboutit à une décision condamnatrice définitive et exécutoire, la procédure de révocation prévue par l'art. 139b nLC est applicable (art. 139b, al. 3 let. b nLC)²²⁸. En revanche, la violation du devoir prévu par l'art. 40d nLC ne figure pas expressément dans la liste prévue par l'art. 139b, al. 2 nLC, laquelle n'est cependant pas exhaustive, ni dans l'énoncé de l'art. 139b, al. 3, let. d nLC. Cependant, le législateur a réservé la possibilité pour le Conseil d'État d'ordonner la suspension d'un membre du conseil général ou communal en cas d'ouverture d'une instruction pénale à l'encontre de ce dernier pour des faits constitutifs de crimes ou de délit, laquelle peut intervenir si l'enquête administrative du préfet a mis en exergue des faits réalisant une infraction pénale. Le cas est plus délicat s'agissant de la révocation au sens de l'art. 139b, al. 3 nLC, à tout le moins au stade de l'enquête administrative, car ce n'est que lorsque celle-ci permet d'établir la réalisation de l'un des cas visés aux art. 65a (absence de récusation) et 100a nLC (acceptation ou sollicitation de libéralités ou d'avantages) que le Conseil d'État peut soumettre au corps électoral la question de la révocation. Dans ces conditions, en l'absence d'une décision condamnatrice devenue définitive et exécutoire à raison d'une violation du secret de fonction, seule la suspension pourrait être ordonnée, ce que confirme d'ailleurs implicitement l'art. 139b, al. 1, 2^e phr. nLC, à peine de violer le principe de la présomption d'innocence comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans une affaire concernant la révocation d'un conseiller municipal en application de l'art. 139b LC dans sa teneur en vigueur avant le 1^{er} juillet 2013²²⁹.

²²⁷ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 42-43.

²²⁸ EMPL n° 453, rem. ad art. 109a P-nLC, p. 29.

²²⁹ CCST.2009.0008 du 5 février 2010 consid. 2b/aa.

2.4. Les collaborations intercommunales

2.4.1. Ententes intercommunales

Comblant une lacune importante²³⁰, l'art. 109a nLC prévoit une définition formelle de l'entente intercommunale, laquelle doit être comprise comme tout accord écrit entre deux ou plusieurs communes par lequel elles conviennent d'exercer en commun un service public ou une tâche d'intérêt public. L'entente intercommunale n'est pas dotée de la personnalité morale²³¹. Dans la pratique, les ententes intercommunales prennent la forme d'une convention écrite ou d'un règlement adopté par plusieurs communes, ce que le projet du Conseil d'État avait entendu concrétiser dans la loi²³². N'en tenant pas compte et donnant suite à une note du Service des affaires intercommunales de la Riviera qui estimait qu'il existait un risque de confusion avec les statuts d'associations intercommunales, à notre avis à tort puisque ces dernières font l'objet de dispositions spécifiques et sont dotées de la personnalité juridique et que l'exposé des motifs du Conseil d'État explicite très distinctement les différences entre un tel règlement et ceux adoptés par les associations de communes²³³, le service en charge des relations avec les communes proposa de supprimer en l'art. 110, al. 1 nLC la référence aux règlements intercommunaux, ce que la commission ad hoc²³⁴ et le Grand Conseil acceptèrent²³⁵. Cette modification n'est guère heureuse, car elle a pour conséquence de contraindre les communes qui souhaitent adopter une réglementation conjointe de conclure préalablement entre elles une convention, ce qui complexifie le processus de formation de l'entente. Ce dernier est au demeurant réglé par les dispositions adoptées en l'art. 110, al. 4 à 7 nLC à la suite d'une proposition de la commission²³⁶ chargée d'examiner le projet de modification de la loi sur les communes²³⁷. Nous en traitons ci-après. L'art. 110, al. 2 nLC reprend en substance la réglementation anciennement en vigueur contenue en l'art. 110, al. 1 LC et prévoit une liste d'éléments que la convention doit impérativement contenir, à savoir:

- les communes parties à la convention (ch. 1);
- son but (ch. 2);
- la commune boursière (ch. 3), celle-ci étant en principe habile à engager les communes parties à l'égard des tiers²³⁸;

²³⁰ EMPL n° 453, rem. ad art. 109a P-nLC, p. 29.

²³¹ EMPL n° 453, rem. ad art. 109a P-nLC, p. 29.

²³² EMPL n° 453, rem. ad art. 109a P-nLC, p. 29.

²³³ EMPL n° 453, rem. ad art. 110 P-nLC, p. 30.

²³⁴ Rapport RC-453, p. 29.

²³⁵ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 6 novembre 2012, pp. 19-20.

²³⁶ Rapport RC-453, p. 29.

²³⁷ Bulletin de la séance du Grand Conseil du 6 novembre 2012, pp. 19-20.

²³⁸ EMPL n° 453, rem. ad art. 110 P-nLC, p. 20.

- le ou les services ou la tâche d'intérêt public exercés en commun (ch. 4);
- son organisation, notamment les compétences et les responsabilités réciproques de l'administration du service commun et celles des administrations communales intéressées (ch. 5);
- le mode de répartition des frais (ch. 6);
- la statut des biens (ch. 7);
- les modalités de résiliation (ch. 8).

L'art. 110, al. 3 nLC rappelle que la convention doit être adoptée par le conseil général ou communal, ce qui ne suscite pas de commentaire particulier. Il n'en va en revanche pas de même en ce qui concerne les alinéas suivants de l'art. 110 précité. Tout d'abord, le projet du Conseil d'État contenait un art. 110, al. 4 P-nLC qui prévoyait en substance qu'en dérogation à l'art. 35 P-nLC, les communes concernées auraient pu, d'un commun accord, modifier le texte des statuts (*recte*: de la convention) jusqu'au moment où les organes délibérants auraient dû délibérer sur son adoption, transposant ainsi dans la loi sur les communes la procédure précédemment mis en place dans le cadre de la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes²³⁹ et créant ainsi une cohérence avec celle-ci. Mais sur proposition de la commission ad hoc²⁴⁰, le Grand Conseil a introduit un système fort compliqué qui prévoit tout d'abord que l'avant-projet de convention ou de modification d'une convention existante est soumis par la municipalité de chaque commune concernée au bureau de son conseil qui nomme une commission (art. 110, al. 4 nLC), laquelle adresse ensuite sa réponse (*recte*: son rapport) à la municipalité (art. 110, al. 5 nLC), celle-ci devant ensuite informer la commission des suites données à ses prises de position dans le cadre du processus d'adoption par les municipalités des autres communes concernées (art. 110, al. 6 nLC). Le projet définitif est ensuite présenté pour adoption par la municipalité au conseil de chaque commune concernée sans possibilité pour l'organe délibérant de procéder à des amendements (art. 110, al. 7 nLC). Une fois adoptée, la convention doit être approuvée par le Conseil d'État dont le pouvoir de contrôle se limite à la légalité (art. 110, al. 8, 1^{re} phr. nLC), ce qui ne constitue guère une nouveauté²⁴¹. L'approbation est publiée dans la Feuille des avis officiels, la publication faisant partir les délais légaux pour un éventuel dépôt d'une demande de référendum ou d'une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal, conformément à l'art. 110, al. 8, 2^e et 3^e phr. nLC. Cette

²³⁹ LFusCom; RSV 175.61. Voir l'art. 7, 2^e phr. LFusCom et l'EMPL n° 453, rem. ad art. 110 P-nLC, p. 30.

²⁴⁰ Rapport RC-453, pp. 29-30.

²⁴¹ Voir l'art. 110 al. 3 aLC.

disposition reprend en substance la teneur de l'art. 109, let. b LEDP qui trouve application par analogie pour le surplus.

2.4.2. Associations de communes

Tout d'abord, l'art. 113 nLC reprend la procédure introduite par la commission ad hoc et par le Grand Conseil dans le cadre de l'art. 110 nLC²⁴² et n'appelle dès lors pas de commentaire particulier.

Ensuite, l'art. 114 nLC est modifié pour tenir compte des autres formes de collaborations intercommunales prévues par des lois spéciales, tels que les groupements forestiers au sens de l'art. 44a de la loi forestière du 19 juin 1996²⁴³ et les organisations régionales au sens de l'art. 9 de la loi du 2 mars 2010 sur le service de défense contre l'incendie et de secours²⁴⁴ et de l'art. 5 de la loi du 11 septembre 1995 d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile²⁴⁵, et leur rendre applicables les dispositions de la loi sur les communes en particulier ses art. 1^{er} à 103, pour autant que ces dernières n'entrent pas en contradiction avec les règles prévues par ces lois spéciales²⁴⁶.

Quant à la modification de l'art. 115, ch. 13 nLC, elle ne poursuit que pour seul objectif de réparer un oubli du législateur lors de la réforme de la loi sur les communes de 2005 et prévoit désormais que le conseil intercommunal doit préciser le montant du plafond d'endettement au sens de l'art. 143 nLC²⁴⁷.

L'art. 116, al. 3 nLC prévoit que les organes des associations de communes sont installés avant le 30 septembre suivant les élections générales et entrent en fonction dès leur assermentation, les art. 89 à 93 de la loi sur les communes²⁴⁸ étant applicables pour le surplus. Il s'est agi ici pour le législateur de prévoir un régime dérogatoire à celui contenu en les dispositions précitées en instituant un délai différent pour l'assermentation des membres des autorités des associations intercommunales de celui de leurs homologues communaux, afin de laisser à ceux-ci le temps suffisant de désigner ceux-là²⁴⁹. Pour résoudre les éventuelles difficultés, le législateur a introduit une disposition transitoire en l'art. 183ter nLC qui prévoit que le mandat des membres des organes des associations de communes installés avant le 30 septembre suivant les élections générales de la législature 2011 à 2016 est prolongé jusqu'à la date précitée²⁵⁰.

²⁴² Voir supra ch. 2.4.1. Voir également EMPL n° 453, rem. ad art. 110 P-nLC, p. 31 et Bulletin de la séance du Grand Conseil du 6 novembre 2012, pp. 20-21.

²⁴³ LVLFO; RSV 921.01.

²⁴⁴ LSDIS; RSV 963.15.

²⁴⁵ LVLPC; RSV 520.11.

²⁴⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 114 P-nLC, p. 21.

²⁴⁷ EMPL n° 453, rem. ad art. 115 P-nLC, p. 21.

²⁴⁸ Sur les modifications de ces dispositions, voir supra ch. 2.1.2.3.1.

²⁴⁹ EMPL n° 453, rem. ad art. 116 P-nLC, p. 21.

²⁵⁰ EMPL n° 453, rem. ad art. 116 P-nLC, p. 21.

Les dispositions relatives à la modification des statuts sont également touchées par la réforme du 20 novembre 2012. Si, dans son principe, il est possible pour le conseil intercommunal en tout temps d'apporter des changements aux statuts, le législateur a entendu faciliter la procédure de modification des buts et des tâches principaux de l'association, des règles de représentation des communes au sein des organes de celle-ci, de l'augmentation du capital de dotation, du mode de répartition des charges et de l'élévation du plafond d'endettement, en prévoyant désormais que l'approbation du conseil général ou communal de chaque commune membre n'est plus nécessaire lorsque les statuts prévoient une majorité qualifiée du conseil intercommunal ou de l'ensemble des organes délibérants des communes faisant partie de l'association (art. 126, al. 2, 1^{re} phr. nLC). Il est utile de relever que, sur proposition de la commission ad hoc²⁵¹, le Grand Conseil a biffé la possibilité de prévoir une majorité simple pour l'adoption de la décision de modification prise par le conseil intercommunal²⁵². Cependant, par rapport à l'art. 126, al. 2 aLC, il est désormais possible de modifier l'un ou l'autre des objets susmentionnés sans nécessairement soumettre ce changement au conseil général ou communal de chaque commune membre²⁵³. Cette nouvelle règle n'affecte pas les droits des communes concernées, car, d'une part, celles-ci peuvent donner des instructions de vote à leurs délégués au sein du conseil intercommunal et, de l'autre, le Conseil d'État reste compétent pour contrôler la légalité des modifications et sa décision peut faire l'objet d'une demande de référendum ou de contrôle abstrait auprès de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal²⁵⁴. Enfin, l'art. 126, al. 4 nLC prévoit que les modifications des statuts par décision du conseil intercommunal doivent être communiquées dans les dix jours aux municipalités des communes membres de l'association, chacune pouvant adresser au Conseil d'État dans les vingt jours ses observations sur les modifications. La règle est presque similaire à celle prévalant avant l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur les communes. La possibilité de déposer des observations est très peu usitée en pratique.

L'art. 127, al. 1, 3^e phr. nLC prévoit que les décisions de dissolution des associations de communes doivent être communiquées au Conseil d'État, remédiant ainsi à une lacune²⁵⁵ et permettant aux autorités de surveillance d'en prendre acte et de biffer l'association concernée de la liste des entités à inspecter. Il est également utile de préciser que la décision de dissolution n'est pas soumise à l'approbation du Conseil d'État, faute de dispositions topiques.

²⁵¹ Rapport RC-453, p. 32.

²⁵² Bulletin de la séance du Grand Conseil du 6 novembre 2012, p. 21.

²⁵³ EMPL n° 453, rem. ad art. 126 P-nLC, p. 22.

²⁵⁴ EMPL n° 453, rem. ad art. 126 P-nLC, p. 22. Voir également l'art. 126 al. 3 LC.

²⁵⁵ EMPL n° 453, rem. ad art. 127 P-nLC, p. 22.

Les règles qui précèdent trouvent également application à l'égard des fédérations de communes et des agglomérations, vu les renvois prévus par les art. 128b et 128i LC.

2.5. Les voies de droit

2.5.1. Suspension et révocation

A la suite d'une affaire très médiatisée concernant un conseiller municipal d'une commune vaudoise accusé de corruption passive et d'acceptation d'un avantage, il est apparu au Conseil d'État que la procédure de révocation prévue par la loi sur les communes était dépourvue d'efficacité en pratique, d'autant qu'il n'était pas possible de prononcer la suspension avant une éventuelle décision en matière de révocation faute de dispositions ad hoc²⁵⁶, le Grand Conseil ayant expressément rejeté une proposition du Conseil d'État en ce sens lors de la réforme de 2005²⁵⁷. Désormais, en présence de motifs graves, sur requête de la municipalité ou de la majorité des deux tiers du conseil général ou communal, le gouvernement cantonal peut suspendre respectivement un ou plusieurs membres de l'exécutif et de l'organe délibérant communaux (art. 139b, al. 1, 1^{re} phr. nLC). Même si ni la loi ni l'exposé des motifs y relatif le mentionnent expressément, chaque autorité communale ne dispose des compétences sus-évoquées qu'à l'égard de ses membres respectifs, ceci en vertu du principe général de la séparation des pouvoirs ancré en l'art. 89 Cst-VD. Constituent des motifs graves toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi ne permettent pas la continuation du mandat pour lequel le ou les membres de la municipalité ou du conseil général ou communal ont été élus ou sont de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'impliquent leurs fonctions, soit notamment l'ouverture d'une instruction pénale à raison d'un crime ou d'un délit, une incapacité durable, une absence prolongée ou une violation des dispositions de la loi sur les communes en matière de conflit d'intérêt ou d'interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages au sens des art. 65a et 100a nLC (art. 139b, al. 2 nLC). La suspension poursuit comme objectif de mettre en œuvre une procédure transitoire lorsqu'un membre d'une autorité réalise l'une des conditions prévues par l'art. 139b, al. 2 nLC, mais que la situation n'est pas encore réglée de manière définitive, par exemple en cas d'incapacité due à la maladie ou à un accident ou lorsqu'une procédure pénale est ouverte. Dans ce dernier cas, il peut s'écouler un laps de temps particulièrement long avant qu'une décision condamnatrice ne soit prononcée et devienne définitive et exécutoire²⁵⁸, comme l'a d'ailleurs démon-

²⁵⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 139b P-nLC, p. 22. Sur ce cas, voir CCST.2009.0008 du 5 février 2010.

²⁵⁷ EMPL n° 238, BGC avril-mai 2005, pp. 9086-9087.

²⁵⁸ EMPL n° 453, rem. ad art. 139b P-nLC, p. 23.

tré l'affaire à laquelle nous faisons référence ci-avant. La suspension d'un membre du conseil général ou communal ou de la municipalité est désormais possible si respectivement les deux tiers des membres de l'organe délibérant ou la municipalité en font la requête au Conseil d'État (art. 139, al. 1, 1^{re} phr. nLC). A notre avis, même si ni la loi ni l'exposé des motifs du Conseil d'État ne le précisent, les règles sur le quorum prévues par les art. 15 et 26 LC sont applicables. Au surplus, en l'absence de normes spécifiques concernant la décision de la municipalité, la majorité simple des membres du collège est suffisante. Dans le cas particulier du conseil, il appartient au bureau de préparer un préavis, en dérogation à l'art. 35 nLC, et de convoquer une assemblée pour se prononcer sur la suspension²⁵⁹. Le membre concerné ne prend pas part au vote, en application des art. 65a et 100a nLC²⁶⁰. Saisi d'une demande de suspension, le pouvoir exécutif cantonal en détermine la durée qui ne peut excéder une année, cette décision étant renouvelable dans le cas où une procédure pénale est pendante (art. 139, al. 1, 2^e et 3^e phr. nLC). Lorsque plusieurs membres de la municipalité ou du conseil communal sont suspendus, les art. 139 et 139a LC et 82, 86 à 87 LEDP sont applicables (art. 139b, al. 5 nLC). Selon l'exposé des motifs, la décision de suspension est susceptible de faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, conformément à l'art. 92 LPA-VD²⁶¹.

Contrairement à ce qui prévaut dans certains cantons²⁶², le gouvernement cantonal n'est pas compétent pour statuer directement sur la révocation d'un membre d'une autorité communale, car l'art. 139b, al. 3 nLC prévoit qu'il doit soumettre cette question au corps électoral de la commune concernée, de surcroît seulement si l'une des conditions prévues exhaustivement par cette disposition est réalisée, soit:

- lorsque la durée de la suspension est échuë et que l'intéressé se trouve encore en incapacité ou en absence (let. a);
- lorsque l'intéressé concerné a fait l'objet d'une décision pénale condamnatrice à raison d'un crime ou d'un délit, définitive et exécutoire (let. b). La simple suspicion d'actes pénalement répréhensibles ne suffit pas²⁶³, et ne peut entraîner que la suspension jusqu'à droit connu sur le sort de l'action pénale²⁶⁴;

²⁵⁹ EMPL n° 453, rem. ad art. 139b P-nLC, p. 23.

²⁶⁰ EMPL n° 453, rem. ad art. 139b P-nLC, p. 23.

²⁶¹ EMPL n° 453, rem. ad art. 139b P-nLC, p. 23.

²⁶² Voir par exemple les art. 84 de la loi genevoise du 13 avril 1984 sur l'administration des communes (LAC; RSGE B 6 05) et 151e de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSFR 140.1).

²⁶³ CCST.2009.0008 du 5 février 2010 consid. 2b.

²⁶⁴ EMPL n° 453, rem. ad art. 139b P-nLC, p. 23.

- lorsqu'une enquête administrative a permis d'établir la responsabilité de l'intéressé dans le cas d'une perturbation des relations avec ses homologues et qu'une tentative de conciliation du préfet ou du chef du département en relation avec les communes a échoué (let. c). Il s'est agi ici pour le législateur de tirer les conséquences de la jurisprudence rendue dans ce cadre²⁶⁵;
- lorsqu'une enquête administrative a permis d'établir la réalisation de l'un des cas visés aux articles 65a et 100a de la présente loi (let. d).

Si d'autres éléments sont mis en exergue et susceptibles de causer des motifs graves sans toutefois entrer dans la liste précitée, seule la suspension est envisageable²⁶⁶. La procédure est réglée par les art. 107 ss LEDP, le Conseil d'État devant convoquer les électeurs aux urnes et financer le scrutin, conformément à l'art. 107, al. 4 LEDP²⁶⁷. Une exception est cependant prévue pour les communes à conseil général dans lesquelles la question de la révocation doit être soumise à cet organe (art. 139b, al. 4 nLC), car ses membres ne sont pas élus par le corps électoral²⁶⁸. Selon la jurisprudence du Tribunal cantonal, l'arrêté de convocation est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État ne pouvant fonctionner comme autorité de recours dès lors qu'il serait juge et partie²⁶⁹.

2.5.2. Recours et dénonciation

Selon l'art. 145 al. 1 nLC, les décisions prises par le conseil général ou communal, la municipalité ou le préfet revêtant un caractère politique prépondérant, de même que les contestations portant sur des vices de procédure ou d'autres irrégularités susceptibles d'avoir affecté la décision du conseil ou de la municipalité peuvent faire l'objet d'un recours administratif au Conseil d'État. La solution retenue par le législateur diffère de celle envisagée dans le cadre de l'avant-projet, qui préconisait de transférer au Tribunal cantonal la compétence juridictionnelle du Conseil d'État²⁷⁰. Elle a notamment pour but de régler un problème de confusion sur l'autorité compétente pour connaître des recours contre les décisions de la municipalité survenu à l'occasion de la réforme de la juridiction administrative de 1989 qui avait transféré cette attribution au Tribunal administratif, lequel était également déclaré habile pour traiter des recours contre les décisions des autorités communales, alors que le Conseil d'État conservait certaines attributions dans des domaines qui lui étaient expressément réservés par la

²⁶⁵ GE.2010.0019 du 10 août 2010.

²⁶⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 139b P-nLC, p. 23.

²⁶⁷ EMPL n° 453, rem. ad art. 139b P-nLC, pp. 22-23.

²⁶⁸ EMPL n° 453, rem. ad art. 139b P-nLC, p. 22.

²⁶⁹ CCST.2009.0008 du 5 février 2010 consid. 1b.

²⁷⁰ EMPL n° 453, rem. ad art. 145 P-nLC, pp. 24-25.

loi, en particulier lorsque le caractère politique des décisions était particulièrement évident²⁷¹, étant précisé que la jurisprudence rendue sous l'empire de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives²⁷² avait confirmé que cette législation n'avait eu que comme conséquence de restreindre la voie de recours au Conseil d'État aux seules décisions rendues par les organes délibérants communaux²⁷³. Nous avons également mis en exergue cette problématique dans une contribution antérieure tout en relevant que l'entrée en vigueur de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative n'y a pas apporté de changements²⁷⁴. La modification introduite en l'art. 145, al. 1 nLC donne à nouveau la compétence au gouvernement cantonal d'examiner sur recours les décisions prises par la municipalité en sus de celles du conseil général ou communal et des préfets, mais seulement lorsque ces décisions revêtent un caractère politique prépondérant au sens de l'art. 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral²⁷⁵. L'art. 145 nLC a été adopté sans amendement ni discussion²⁷⁶. Pourtant, il aurait pu susciter un certain nombre de controverses, car la notion ancrée dans la disposition précitée de la LTF ne fait l'objet d'aucune définition²⁷⁷ et est examinée de cas en cas par la jurisprudence du Tribunal fédéral²⁷⁸. Ce dernier a néanmoins rappelé que le Conseil fédéral a souligné l'aspect exceptionnel de la dérogation au contrôle juridictionnel cantonal d'actes revêtant un caractère politique prépondérant²⁷⁹ et que cette interprétation restrictive doit être privilégiée, l'art. 86, al. 3 LTF indiquant au demeurant que seules les situations revêtant à l'évidence à un tel caractère sont visées, de sorte qu'il ne

²⁷¹ 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.

²⁷² Recueil 1989, p. 596.

²⁷³ Décision du Conseil d'État du 30 juin 2004, R9 26/04 consid. I.

²⁷⁴ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 191.

²⁷⁵ LTF; RS 173.110. EMPL n° 453, rem. ad art. 145 P-nLC, p. 25.

²⁷⁶ Rapport RC-453, p. 35 et Bulletin de la séance du Grand Conseil du 6 novembre 2012, p. 39.

²⁷⁷ CORBOZ/WURZBURGER/FERRARI/FRÉSARD/AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, Berne, 2009, rem. 24 ad art. 86 LTF, p. 845.

²⁷⁸ Caractère politique prépondérant admis: ATF 135 I 113 consid. 1 = JT 2009 IV 104 (décision du pouvoir exécutif d'un canton d'ouvrir une enquête pénale contre un juge). Rejeté: ATF du 14 mai 2013, 8C_240/2013 consid. 2.1 (décision en matière de rapports de travail de droit public); ATF du 10 juillet 2012, 2C_673/2012 consid. 3.2 (autorisation de mise en service d'équipements techniques lourds et d'autres équipements de médecine de pointe); ATF du 16 mars 2011, 8C_113/2011 consid. 3.2-3.3 (décision refusant la production de certaines pièces relatives au processus d'élaboration de la politique salariale d'un canton); ATF du 4 janvier 2011, 1D_9/2010, 1D_10/2010 et 1D_11/2010 consid. 3.2 (décisions de naturalisation); ATF 136 I 42 consid. 1.6 (décision concernant une demande d'exonération des droits d'enregistrement et/ou de succession sur une donation); ATF 135 II 94 consid. 3.4 (décision de détention en vue de l'expulsion); ATF du 6 novembre 2009, 1C_346/2009 consid. 4.1 (décision de retrait de permis de circulation).

²⁷⁹ Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, in FF 2001 4027, ch. 2.2.1.2, ch. 4122 ad art. 78 P-LTF, et ch. 4124 ad art. 80 P-LTF.

suffit pas que «*la cause ait une connotation politique, encore faut-il que celle-ci s'impose de manière indubitable et relègue à l'arrière-plan les éventuels intérêts privés en jeu*»²⁸⁰. Enfin, certains auteurs soutiennent que la liste d'exceptions prévues par l'art. 32, al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral²⁸¹ peut servir d'exemple en la matière²⁸² et que, partant, sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de l'art. 86, al. 3 LTF les décisions concernant l'approbation des actes normatifs communaux ou les actes de surveillance des communes²⁸³.
Peuvent également entrer dans ce cadre, la décision d'un conseil général portant nomination d'un citoyen à la présidence de cet organe sans en être membre²⁸⁴, la décision d'une municipalité concernant la répartition de ses dicastères²⁸⁵, le refus d'une municipalité de transmettre l'intégralité de ses procès-verbaux de séance à une commission communale de surveillance²⁸⁶, la décision d'un conseil communal portant renvoi d'une motion à une commission pour rapport sur la prise en considération immédiatement après avoir adopté le renvoi à la municipalité²⁸⁷ ou une décision d'un conseil communal prise sans que la discussion ait été formellement close²⁸⁸ et, à notre avis, les décisions prises en application des art. 40c, al. 3, 40h, al. 2²⁸⁹, 65a, 93e, al. 3, 100a et 139b nLC, 143, 144, 150 et 165 LC²⁹⁰. Les décisions des autorités des collaborations intercommunales peuvent également entrer dans ce cadre si elles revêtent un caractère politique prépondérant, vu le renvoi de l'art. 114 LC aux dispositions applicables aux autorités communales. Cela étant, comme la détermination de ce caractère n'est guère aisée, le législateur a prévu la possibilité de procéder à un échange de vues, en application par analogie de l'art. 7 LPA-VD (art. 145, al. 2 nLC). Conformément à la jurisprudence longue et constante du Conseil d'État, les vices de procédure ou les autres irrégularités peuvent également faire l'objet d'un recours²⁹¹. Constituent de telles informalités, le fait de ne pas communiquer aux membres de l'organe déli-

²⁸⁰ ATF 136 I 42 consid. 1.5.2 et 1.5.4.

²⁸¹ LTAF; RS 173.32.

²⁸² Voir par exemple, DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral, Berne 2008, § 3015, p. 1134.

²⁸³ EMPL n° 453, rem. ad art. 145 P-nLC, p. 26. Voir également PFISTERER/SCHWEIZER, Répercussions de la réforme de la justice de la Confédération sur les cantons, in AJP/PJA 2007, p. 801.

²⁸⁴ Décision du Conseil d'Etat du 24 décembre 2008 dans la cause Commune de C. c/ J.E., consid. 1.

²⁸⁵ Décision du Conseil d'Etat du 26 août 2009, R 9 81/2009 consid. Ia.

²⁸⁶ Décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 1.1.1.

²⁸⁷ Décision du Conseil d'Etat du 29 juin 2011, CE/DINT/2011/3 consid. 1.1.1.

²⁸⁸ Décision du Conseil d'Etat du 12 octobre 2011, CE/DINT/2011/4 consid. 1.1.1.

²⁸⁹ Voir supra ch. 2.1.2.1.2.

²⁹⁰ Voir également EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, p. 194.

²⁹¹ EQUEY, Le respect des prescriptions de forme et de fond comme condition de validité des décisions du conseil général ou communal, in Canton-communes n° 18, pp. 15 à 17.

bérant des documents dans les délais prévus par le règlement du conseil²⁹² et, plus particulièrement dans le délai de dix jours prévu par l'art. 93d nLC²⁹³, l'absence de renseignements suffisants dans un préavis municipal²⁹⁴, le fait de ne pas renvoyer à une commission un préavis municipal²⁹⁵, de ne pas consigner de manière fidèle les déclarations d'un conseiller dans le procès-verbal de la séance²⁹⁶, de passer au vote sans préalablement délibérer sur les amendements concernant un préavis²⁹⁷, de dicter au procès-verbal du conseil les réponses de la municipalité à des oppositions formées contre un plan d'affectation, alors qu'elles doivent figurer dans le préavis²⁹⁸, le fait de soumettre au vote du conseil la prise en considération d'une proposition dont il venait de décider le renvoi à une commission pour rapporter sur l'entrée en matière²⁹⁹ ou le renvoi à une commission lorsque le conseil général ou communal a rejeté la prise en considération³⁰⁰.

En sus de la voie de recours prévue par l'art. 145 nLC, les décisions visées par cette disposition et prises par une autorité communale dans le cadre de ses attributions de droit public peuvent être annulées par le Conseil d'État, d'office ou sur requête du chef du département en charge des relations avec les communes, du préfet ou d'un administré, pour illégalité en application de l'art. 146 nLC. La qualité pour agir conférée par cette disposition est très large, car, selon la jurisprudence du Conseil d'État, la possibilité de signalement par elle prévue peut être assimilée 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'État dans l'intérêt du public³⁰¹. Le délai pour agir été porté à 30 jours et court dès la notification de la décision litigieuse (art. 146, al. 2 nLC) et le gouvernement cantonal n'est plus obligé de statuer dans le laps de temps prévu pour déposer la dénonciation³⁰², quand bien même cette obligation avait été abandonnée en pratique, car considérée comme une simple prescription

²⁹² Décision du Conseil d'Etat du 25 octobre 1989, R 9 975/89 consid. V.

²⁹³ Décision du Conseil d'Etat du 22 novembre 1985, R 9 671/85 consid. II.

²⁹⁴ Décisions du Conseil d'Etat du 29 octobre 1975, R 9 2402/75 consid. II; du 9 juillet 1980, R 9 189/79; du 4 octobre 1982, R 9 371/82; du 30 septembre 2009, R 9 77/2009 consid. III et du 3 février 2010, R 9 71/2009, consid. III.

²⁹⁵ Décision du Conseil d'Etat du 4 avril 1990 consid. II = RDAF 1990, p. 515.

²⁹⁶ Décision du Conseil du 17 août 1983 consid. III = RDAF 1984, p. 331.

²⁹⁷ Décision du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 2009, R 9 65/2008 consid. IIb-c.

²⁹⁸ Décision du Conseil d'Etat 30 septembre 2009, R 9 77/2009 consid. III.

²⁹⁹ Décision du Conseil d'Etat du 29 juin 2011, CE/DINT/2011/3 consid. 2.2.

³⁰⁰ Décision du Conseil d'Etat du 12 octobre 2011, CE/DINT/2011/4 consid. 3.1.2.

³⁰¹ Décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 1.2.2 et les références citées. Voir également EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 194-195.

³⁰² EMPL n° 453, rem. ad art. 146 P-nLC, p. 26.

d'ordre³⁰³. Il convient cependant de réserver les décisions frappées de nullité, lesquelles peuvent être déférées en tout temps devant l'autorité de recours³⁰⁴. Pour les décisions qui ne font pas l'objet de la forme écrite ou d'une publication par la voie édictale, par exemple certains actes du conseil général ou communal en matière d'élection ou de votation, le délai pour agir commence à courir dès le lendemain de la séance au cours de laquelle ces décisions ont été adoptées³⁰⁵.

Selon le législateur, le simple renvoi de l'art. 149 nLC aux dispositions prévues par la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative doit être considéré comme ouvrant une voie de recours contre les décisions rendues par le Conseil d'État en application des art. 145 et 146 nLC³⁰⁶. Il suit de là que le système mis en place par ces dispositions ne prive pas les personnes ayant la qualité pour agir, à l'exception toutefois du simple dénonciateur³⁰⁷, de déférer leur cause devant une autorité judiciaire cantonale avant de saisir le Tribunal fédéral. Cela a pour conséquence que lorsque le Conseil d'État rend une décision qui relève directement de sa compétence, comme c'est le cas par exemple pour la suspension et la révocation prévues par l'art. 139b nLC, le refus d'autoriser l'augmentation du plafond d'endettement dans le cadre de l'art. 143, al. 2 LC, les sanctions prises en vertu de l'art. 144 LC, le refus d'approbation d'un texte à portée normative de rang intercommunal, en application des art. 110, al. 8 nLC et 113, al. 2 nLC, ou la mise sous régie ou sous contrôle en application des art. 150, al. 1 et 165, al. 1 LC, il ne peut statuer ensuite en qualité d'autorité de recours au sens de l'art. 145 nLC ni agir dans le cadre de l'art. 146 nLC, de sorte que, conformément, à la jurisprudence du Tribunal cantonal, ce dernier est compétent pour statuer directement à la place du gouvernement cantonal³⁰⁸, étant précisé que les affaires relevant de l'exercice des droits politiques devraient être transmises à la cour constitutionnelle³⁰⁹ alors que les autres causes devraient relever de la compétence de la cour de droit administratif et public³¹⁰.

³⁰³ Décision du Conseil d'Etat du 30 juin 2010, CE/DINT/2010/1 consid. 1.3. Voir également EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 196 à 200.

³⁰⁴ EMPL n° 453, rem. ad art. 146 P-nLC, pp. 26-27 et les références citées.

³⁰⁵ EMPL n° 453, rem. ad art. 146 P-nLC, p. 27.

³⁰⁶ EMPL n° 453, rem. ad art. 146 P-nLC, p. 27.

³⁰⁷ Décision du Conseil d'Etat du 12 octobre 2011, CE/DINT/2011/4 consid. 1.2.2 et les références citées.

³⁰⁸ CCST.2009.0008 du 5 février 2010 consid. 1b.

³⁰⁹ Arrêt précité.

³¹⁰ Voir par exemple, GE.2010.0019 du 30 juillet 2010 consid. 2.

2.6. Modifications diverses

La réforme du 20 novembre 2012 a également touché la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial³¹¹, la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux et la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle³¹². Les changements intervenus dans la première ne consistant qu'en des modifications pour tenir compte de la fusion de certaines communes³¹³ et la seconde ayant déjà fait l'objet d'une contribution antérieure³¹⁴, nous n'en traiterons pas ci-après. Enfin, s'agissant de la dernière, son art. 10 est modifié pour conférer aux membres des autorités des associations de communes les mêmes prérogatives que celles en vigueur à l'égard des élus communaux (al. 1) et dans les mêmes proportions (al. 2), reprenant ainsi formellement une opinion que nous avons soutenue dans une contribution antérieure³¹⁵. A également été introduite la possibilité pour le canton, par le Conseil d'État, de former une requête à la cour constitutionnelle contre tout acte normatif communal ou intercommunal (al. 2, let. e), le législateur ayant limité, semble-t-il, la légitimation active du gouvernement cantonal à l'encontre des seules décisions de refus d'une autorité communale ou intercommunale de soumettre à un acte normatif à approbation cantonale, lorsque celle-ci est requise, et aux actes normatifs communaux et intercommunaux non soumis à approbation (al. 3). L'art. 94 nLC trouve application par analogie pour déterminer le caractère justiciable de tels actes.

3. Conclusion

La révision de la loi sur les communes ne modifie en rien les principes généraux mis en œuvre précédemment, notamment en ce qui concerne la répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil général ou communal sur la municipalité. Cela étant, l'organisation de chacune de ses autorités et les relations qu'elles entretiennent réciproquement font l'objet de précisions qui codifient la pratique ou qui en précisent et en délimitent la portée. Dans ce cadre, la densité normative des règles applicables a grandement augmenté et les exigences en matière de respect des formes et des processus s'en trouvent intensifiées et leur sévérité accrue. Il est clair qu'il ne peut être exclu que, dans un premier temps à tout le moins, les usagers de ces dispositions, en particulier les membres des autorités communales, risquent de connaître quelques complications. Cependant, comme l'a souligné le Conseil d'État dans sa

³¹¹ LDecTer; RSV 132.15.

³¹² LJC; RSV 173.32.

³¹³ EMPL n° 453, pp. 27-28.

³¹⁴ EQUEY, RDAF 2012 II hors-série, pp. 150 à 153 et 194.

³¹⁵ EQUEY, RDAF 2010 I hors-série, pp. 186-187.

jurisprudence, le respect de telles exigences a pour but de garantir le correct exercice des droits démocratiques et la libre formation de l'opinion des membres des autorités communales et l'expression sûre et fidèle de leur volonté³¹⁶.

Il faut également souligner le souhait du législateur de renforcer la transparence de l'activité des autorités communales et la confiance en ces dernières en renforçant les dispositifs existants sur le droit à l'information, le secret de fonction, et la récusation. En revanche, il faut déplorer le fait que le législateur n'ait pas choisi d'adapter la procédure de révocation à celle mise en place par ses homologues cantonaux, notamment fribourgeois et genevois, et opté pour une adaptation minimale du système anciennement en vigueur, dont la pratique a démontré l'inefficacité.

Quoiqu'il en soit, comme le relève un auteur, malgré le soin apporté par le législateur, le cadre réglementaire mis en place ne peut pas résoudre tous les problèmes qui ne manqueront pas de surgir en pratique³¹⁷. Mais, comme nous le soulignons dans une contribution antérieure, la plupart des communes et de leurs autorités fonctionnent de manière optimale, notamment eu égard au faible nombre de recours ou de dénonciations portés devant le Conseil d'État³¹⁸. En définitive, plus que des textes de lois de qualité, il est important de pouvoir compter sur des élus et des collaborateurs qui se signalent par leur disponibilité, leur bon sens et leur pondération et, ce dont, nous en sommes convaincu, les communes en bénéficient dans leur très grande majorité.

³¹⁶ Voir par exemple la décision du 29 juin 2011, CE/DINT/2011/3 consid. 2.2.1.

³¹⁷ GRISEL E., RDAF 2013 I, p. 68.

³¹⁸ EQUEY, Le respect des prescriptions de forme et de fond comme condition de validité des décisions du conseil général ou communal, in Canton-communes n° 18, p. 17.

Le transfert de cadres dans le droit des migrations

Monica PELLANDA

*Maîtrise universitaire bilingue en droit des Universités de Genève et de Bâle**

1. Introduction	283
2. Le droit des migrations et la réglementation du mouvement transnational des personnes physiques	284
2.1. Le droit des migrations	284
2.1.1. La position de la Confédération suisse	285
2.1.2. Le droit suisse des étrangers et les organes de mise en œuvre	285
3. Le transfert de cadres	288
3.1. Le concept de transfert	288
3.2. La notion de cadre	290
4. Le droit régissant l'accès au marché du travail helvétique ...	291
4.1. Le droit de l'OMC	291
4.1.1. L'Accord général sur le commerce des services	291
4.1.2. Les engagements spécifiques de la Confédération suisse	294
4.1.2.1. Le transfert intra-firme	295
4.1.2.2. Éléments de procédure d'admission	296
4.2. Aperçu du droit découlant d'accords internationaux de libre-échange	298
4.2.1. Les accords de la Confédération suisse conclus dans le cadre de l'AELE	299
4.2.2. L'accord bilatéral de libre-échange et de partenariat économique entre la Confédération suisse et le Japon	299
4.3. Le droit découlant des accords bilatéraux entre la Confédération suisse et l'UE	301
4.3.1. L'Accord sur la libre circulation des personnes	301
4.3.2. Le régime des travailleurs	302

* Le présent article s'inspire en grande partie de mon travail de Master rédigé en 2012 sous la supervision du Prof. Dr. iur. Peter UEBERSAX, que je remercie de sa bienveillance et sa disponibilité. Il me tient particulièrement à cœur d'exprimer ma gratitude à l'égard de mon cher collègue Monsieur Fateh BOUDIAF, avocat, pour ses remarques pertinentes. À ce propos, j'ai privilégié mettre l'accent sur les caractéristiques spécifiques aux différents régimes juridiques traités, ce qui a valu à cet article de perdre une certaine souplesse, ce dont je tiens à avertir le lecteur.