

Avis de droit

Des droits de la Commission Communication & organisation du Conseil communal de Montreux

Rappel des questions

Il a été demandé de répondre aux questions suivantes :

1. La commission a-t-elle le droit de se réunir et de toucher des jetons de présence de ce fait ?
2. Le nombre de commissaires (cinq, à raison d'un par parti) est-il conforme aux lois et règlements en vigueur ?
3. Sous quelle forme la commission peut-elle présenter des propositions ?
4. Ses propositions sont-elles contraignantes et vis-à-vis de quelque autorité (Conseil communal ou Municipalité) ?
5. La commission a-t-elle le droit d'élaborer des projets concrets ?
6. Une fois la proposition (motion, postulat ou proposition de décision au sens étroit) prise en considération par le Conseil communal, la Municipalité est-elle liée par le mode de réalisation/les moyens de mise en œuvre/les dispositions d'exécution proposés par l'auteur de la proposition ?
7. La commission peut-elle confier un mandat d'étude en vue de l'élaboration d'un projet
 - a. au nom et pour le compte de la commune ?
 - b. en son nom et pour son propre compte ?
 - c. au nom de ses membres personnellement à titre privé ?
8. La commission peut-elle mandater un expert externe, pour l'assister lors de ses travaux, aux frais de la commune ?
9. Qui peut être expert (exemples) ?
10. La commission peut-elle proposer des modifications au Règlement du Conseil communal ?

Introduction

Le présent avis se base essentiellement sur les contributions de Me David Equey, alors chef du secteur juridique du Service des communes et des relations institutionnelles au Département de l'intérieur du Canton de Vaud, publiées dans la Revue de droit administratif et de droit fiscal (RDAF), Hors série 2010, p. 1 ss, ainsi que p. 119 ss, toutes deux disponibles sous <http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/affaires-communales/competences-des-responsables-communaux/>.

Question 1 : La commission a-t-elle le droit de se réunir et [ses membres] de toucher des jetons de présence de ce fait ?

Cette question revient en fait à savoir si la commission Communication & organisation du Conseil communal de Montreux (CCO) a été valablement constituée.

Tout acte d'un organe étatique requiert une base légale (art. 5 al. 1 Cst-féd.¹ ; art. 7 al. 1 Cst-VD²), y compris la création d'une commission parlementaire.

La doctrine distingue entre les commissions dites « *ad hoc* » (art. 33 al. 2 LC³), les commissions à l'examen desquelles sont obligatoirement renvoyées les propositions de la municipalité (art. 33 al. 2, et 4 et art. 35 LC), la (les) commission(s) de gestion et des finances (art. 93c LC, 35, 35a et 36 RCom⁴), les autres commissions permises ou imposées par le droit cantonal (p. ex. art. 13 LDCV⁵ ; art. 45 al. 1 LCom⁶) et les commissions thématiques⁷.

Les quatre premières catégories de commissions sont expressément prévues par le droit cantonal. Toutefois, le conseil communal est libre d'instituer d'autres commissions en adoptant des dispositions particulières dans son règlement d'organisation⁸. Il s'ensuit que le règlement d'organisation d'un conseil communal constitue une base légale suffisante pour la création d'une commission thématique. Certains règlements communaux le prévoient même expressément, comme celui de la Commune de Montreux (art. 16 al. 1 let. k RConsComMTX⁹).

Alors que les commissions de gestion et des finances jouissent de prérogatives de contrôle particulières, comme le droit aux renseignements de l'art. 93e LC ou le pouvoir d'investigation de l'art. 35a RCom¹⁰, les commissions thématiques, quant à elles, voient leurs attributions limitées par le cadre des compétences du Conseil communal¹¹. Ce dernier ne saurait donc par exemple créer de commission d'enquête parlementaire¹².

En l'espèce, aucune disposition de droit cantonal ne prévoit de commission ayant pour objet les aspects liés à la communication et à l'organisation du conseil communal. Au niveau communal, la CCO est prévue par l'art. 63^{bis} du Règlement du Conseil communal de Montreux. Cette disposition a été adoptée par le Conseil communal de Montreux le 14 juin 2011 sur la base de la Proposition de

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.

² Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, RSV 101.01.

³ Loi sur les communes du 28 février 1956, RSV 175.11.

⁴ Règlement sur la comptabilité des communes du 14 décembre 1979, RSV 175.31.1.

⁵ Loi sur le droit de cité vaudois du 28 septembre 2004, RSV 141.11.

⁶ Loi sur les impôts communaux du 5 décembre 1956, RSV 650.11.

⁷ DAVID EQUEY, *Aspects juridiques de l'institution communale en droit vaudois : la répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois*, RDAF Hors-série 2010, p. 1 ss (cité ci-après : EQUEY, RDAF 1), p. 46 s., qui cite notamment comme exemple une commission d'intégration des étrangers.

⁸ EQUEY, RDAF 1, p. 47 s.

⁹ Règlement du Conseil communal de Montreux du 6 septembre 2006, RSRC 175.11.1.01.

¹⁰ EQUEY, RDAF 1, p. 47.

¹¹ EQUEY, RDAF 1, p. 48.

¹² EQUEY, RDAF 1, p. 48.

décision No 01/2011 du Bureau du Conseil communal au Conseil communal du 18 avril 2011, signée par M. le Président du Conseil communal d'alors.

La procédure d'adoption de cette disposition étant particulière, il convient de s'y arrêter. En effet, il est peu commun de voir le bureau du conseil soumettre des propositions à ce dernier. Une telle forme d'initiative est certes prévue par l'art. 16 al. 2 LC, mais uniquement s'agissant de la fixation des indemnités des membres du conseil communal, de son secrétariat et de l'huissier. Le RConsComMTX prévoit à ses art. 26 al. 1 let. e et 153 que le Bureau est chargé de tenir ce même règlement à jour quant aux modifications intervenues de plein droit suite à une évolution des dispositions légales supérieures ou constitutionnelles. La modification du règlement d'organisation du conseil communal par laquelle est instituée une nouvelle commission permanente n'étant nullement comparable à la fixation des indemnités des membres du bureau ni ne résultant d'une modification législative ou constitutionnelle, il paraît difficile d'admettre que l'une de ces trois dispositions ne s'applique directement au cas d'espèce.

Une application analogique de l'art. 16 al. 2 LC qui permettrait, de manière générale, au bureau de proposer des modifications du règlement d'organisation du conseil communal paraît quant à elle dénuée de sens. Le bureau deviendrait alors un organe politique, ce qui ne correspond manifestement pas à l'idée du législateur.

Une telle analogie contreviendrait de plus dans une trop large mesure à la règle générale selon laquelle le conseil communal ne peut décider un objet que suite à l'intervention de la municipalité par le biais d'un préavis ou suite à une proposition d'un de ses membres¹³.

Par ailleurs, l'art. 152 RConsComMTX prévoit que les propositions de modification à ce même règlement doivent être traitées selon la procédure relative à l'initiative individuelle. Malgré une terminologie peu claire, on peut y voir un renvoi aux art. 75 ss RConsComMTX, dont il faut déduire la règle générale selon laquelle les modifications au règlement du conseil communal doivent se faire par voire de motion ou de projet de règlement (un postulat n'ayant que peu de sens).

Il faut donc en conclure qu'une proposition de décision du bureau ne peut viser un objet autre que la fixation des indemnités de ses membres ou, du moins, qu'elle ne peut tendre à modifier le RConsComMTX. A tout le moins, une interprétation contraire de l'art. 16 al. 2 LC nous paraîtrait hasardeuse.

La proposition de décision n° 01/2011 du Bureau du Conseil communal de Montreux n'était donc pas recevable en tant que telle¹⁴.

¹³ SERVICE DES COMMUNES ET DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES, *Fiche « Question-Réponse » Conseil communal ou général/16*, août 2009.

¹⁴ Au vu des tâches confiées à la CCO par l'art. 63^{bis} RConsComMTX, une autre solution pour le Bureau du Conseil communal de Montreux aurait été de créer une commission en son sein sans avoir à en référer au Conseil communal. En effet, l'art. 151 RConsComMTX charge d'ores et déjà le Bureau de la communication et de la publication des actes du Conseil. On voit dès lors mal ce qui empêcherait le bureau de désigner certains de ses membres adjoints d'experts externes pour traiter la question de la communication. Il en aurait résulté une commission placée sous la responsabilité du bureau plutôt que sous celle du conseil communal.

Toutefois, la proposition de décision n° 01/2011 s'apparentant quant à son contenu et à son objet à un projet de règlement au sens de l'art. 31 al. 1 let. c LC, il convient d'examiner s'il est possible de la considérer comme tel.

Le projet de décision ou de règlement au sens de l'art. 31 al. 1 let. c LC peut se définir comme étant une proposition rédigée de toutes pièces qui, une fois prise en considération, entraîne l'obligation, pour la Municipalité, de présenter un préavis¹⁵.

Pour être valable sur le plan matériel, le projet de décision doit :

- Être conforme au droit supérieur
- Respecter les principes de l'unité de rang, de forme et de la matière
- Respecter le principe de la séparation des pouvoirs
- Être faisable.

En l'espèce, aucun élément ne semble démontrer que ces conditions ne seraient pas remplies.

Sur le plan formel, la procédure de traitement d'un projet de décision ou de règlement suit en règle générale une quinzaine d'étapes¹⁶.

1. La proposition doit être déposée par écrit (art. 32 al.1 LC).
2. La proposition doit avoir été portée à l'ordre du jour une première fois afin de déclencher officiellement la procédure de traitement¹⁷. Aucun vote d'entrée en matière ni de renvoi à une commission pour étude et rapport ne peut d'ailleurs avoir lieu sans que l'objet ne figure dans l'ordre du jour¹⁸.
3. La proposition peut faire l'objet d'un examen préalable (limité à la légalité de la proposition), soit par une commission (ad hoc ou thématique), soit par le bureau ou la Présidence¹⁹. Cet examen n'est pas pratiqué à Montreux.
4. La proposition doit être prise en considération. Il s'agit d'une étape d'évaluation dans laquelle la recevabilité doit être examinée tant sur le plan formel que matériel, si elle ne l'a pas été lors de l'examen préalable (étape 3)²⁰. Cette décision peut être prise sur la base du rapport d'une commission nommée à cet effet (ad hoc).
5. Une fois prise en considération, la proposition doit être renvoyée à la Municipalité. Le projet devient impératif pour cette dernière, qui doit alors obligatoirement présenter un préavis sur le sujet (art. 33 al. 4 LC).
6. La Municipalité doit élaborer un préavis conforme au projet. Dans le cadre de la réponse à un projet de décision ou de règlement, elle est strictement liée par le texte rédigé de toutes

¹⁵ DAVID EQUEY, *Aspects juridiques de l'institution communale en droit vaudois : le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité en droit vaudois*, RDAF Hors-série 2010, p. 119 ss (cité ci-après : EQUEY, RDAF 2), p. 130.

¹⁶ Pour le détail, cf. EQUEY, RDAF 2, p. 142 ss.

¹⁷ EQUEY, RDAF 2, p. 143.

¹⁸ EQUEY, RDAF 2, p. 144.

¹⁹ EQUEY, RDAF 2, p. 145.

²⁰ EQUEY, RDAF 2, p. 146 s.

pièces par l'auteur du projet²¹. Elle peut toutefois y adjoindre un contre-projet. Si le projet est contraire au droit, elle doit en principe le déclarer irrecevable²².

7. La Municipalité doit formellement adopter le préavis. Il s'agit d'une décision municipale au sens de l'art. 65 al. 2 LC, qui doit revêtir la forme des actes prévue par l'art. 67 LC (forme écrite, munie de la signature du syndic et du secrétaire municipal ainsi que du sceau municipal)²³.
8. Une fois le préavis adopté, la Municipalité doit déposer ce dernier auprès du Bureau du Conseil communal.
9. Comme tout préavis, le préavis adopté en réponse à un projet de décision ou de règlement doit nécessairement être renvoyé à l'examen d'une commission, où la Municipalité peut se faire représenter (art. 35 LC).
10. La séance de la commission doit permettre à ses membres de débattre de la pertinence du préavis. Ces derniers peuvent déposer des amendements (alors qu'ils ne le peuvent pas s'agissant d'un rapport²⁴).
11. La commission doit rendre un rapport contenant au moins une recommandation quant à l'acceptation ou au rejet du préavis ainsi que les éventuels amendements qu'elle aurait acceptés²⁵.
12. Une fois remis au bureau, le rapport de la commission doit être porté à l'ordre du jour. Aucun vote sur le fond ne peut avoir lieu sur un objet non mentionné dans l'ordre du jour.
13. Le projet est mis en discussion. Le conseil débat notamment des amendements proposés.
14. Le projet est ensuite mis aux voix. La votation a lieu en principe à main levée. Pour qu'un projet soit accepté, il requiert la majorité absolue des voix exprimées.
15. Une fois la discussion et la votation terminées, le conseil a valablement adopté ou rejeté le projet de règlement qui lui était soumis²⁶.

En l'espèce, il faut considérer la proposition de de décision du Bureau n°01/2011, du moins pour sa conclusion n° 4, comme un projet de règlement déposé par M. le Président du Conseil communal de Montreux d'alors, en qualité de Conseiller communal.

La condition de la forme écrite est remplie. Le projet ayant été porté une première fois à l'ordre du jour de la séance du ..., la procédure de traitement de l'objet a été officiellement déclenchée.

La proposition n'a par contre pas formellement été prise en considération, puisque, bien que la discussion ait été ouverte, n'y a pas eu de vote sur ce sujet²⁷. Les droits des autres membres du Conseil communal ont été violés. On relèvera toutefois que personne ne s'est opposé au traitement de cet objet²⁸, qui a en fin de compte été accepté à la majorité absolue²⁹.

²¹ EQUÉY, RDAF 2, p. 170 s.

²² EQUÉY, RDAF 2, p. 157.

²³ EQUÉY, RDAF 2, p. 158.

²⁴ EQUÉY, RDAF 2, p. 163.

²⁵ EQUÉY, RDAF 2, 163.

²⁶ EQUÉY, RDAF 2, 170.

²⁷ Procès-verbal du ... (avril ou mai 2011), p.

²⁸ Procès-verbal du ... (avril ou mai 2011), p.

²⁹ Procès-verbal de la séance du Conseil communal de Montreux du 15 juin 2011, p. 38.

De plus, le projet de règlement n'a pas été renvoyé à la Municipalité. De ce fait, cette dernière n'a pas pu étudier formellement cet objet et éventuellement présenter un contre-projet. Comme évoqué ci-dessus, malgré le peu de marge de manœuvre laissée à la Municipalité pour l'élaboration du préavis en réponse à un projet de décision ou de règlement, la loi impose néanmoins au Conseil communal de transmettre le projet à la Municipalité et à cette dernière de rédiger un préavis. Les droits de la Municipalité ont été violés. On relèvera que la Municipalité n'est intervenue à ce sujet ni lors du dépôt de la proposition ni lors du débat final, alors qu'elle en aurait eu l'occasion.

Force est de constater ici, au vu des documents en notre possession, que la procédure décrite ci-dessus n'a pas été suivie. Il conviendra ensuite de se déterminer sur les conséquences de ces vices.

Pour ce qui concerne le reste de la procédure, le rapport au Conseil Communal de Montreux de la commission nommée pour l'examen de la proposition de décision no 01/2011 du Bureau du Conseil Communal au Conseil communal sur l'octroi d'un crédit complémentaire de Fr. 92'000.- TTC pour le développement du site Internet du Conseil communal du 3 juin 2011 atteste du fait qu'une commission a étudié et recommandé l'acceptation à huit voix pour et une abstention du projet de règlement sous revue. Dite commission ne s'est en revanche pas prononcée sur la recevabilité quant à la forme de la proposition qui lui était soumise.

Le rapport a été porté à l'ordre du jour de la séance du 15 juin 2011³⁰. Après discussion et adoption de divers amendements, le projet a été accepté par le Conseil communal de Montreux à la majorité absolue (une voix contraire et deux abstentions)³¹.

Nous l'avons dit, la procédure d'adoption de l'art. 63^{bis} du RConsComMTX souffre trois vices, à savoir l'absence de vote sur la prise en considération de la proposition, l'absence de renvoi en Municipalité et par conséquent l'impossibilité pour cette dernière de présenter un contre-projet ainsi que l'absence de préavis de la Municipalité selon la forme prescrite par l'art. 35 LC.

Il faut par contre constater que la forme des actes du Conseil communal a été respectée.

La jurisprudence du Conseil d'Etat considère qu'un acte du Conseil communal souffrant d'un vice essentiel de procédure est sujet à recours selon l'art. 145 LC³². Ce recours doit s'exercer dans un délai de 30 jours dès l'adoption de l'acte ou dès sa publication³³.

Pour le surplus, l'art. 146 LC permet au Conseil d'Etat, d'office ou suite à un signalement, d'annuler toute décision illégale prise par un conseil communal qui ne serait pas déjà concrètement sujette à recours. Pour pouvoir faire usage de cette possibilité, le Conseil d'Etat doit avoir été saisi dans un délai de 20 jours³⁴.

³⁰ Procès-verbal de la séance du Conseil communal de Montreux du 15 juin 2011, p. 1 ss.

³¹ Procès-verbal de la séance du Conseil communal de Montreux du 15 juin 2011, p. 38.

³² Décision du Conseil d'Etat du 3 février 2010, R9 71/2009 consid. IIIc ; Décision du Conseil d'Etat du 4 avril 1990 consid. I/3 ; EQUEY, RDAF 2, p. 188. Une telle décision n'est donc pas nulle, mais seulement annulable. Cf. aussi, dans le même sens, mais en droit bernois, JÜRIG WICHTERMANN, n° 9 ad art. 55 Gemeindegesetz BE, in D. Arn/U. Friederich/P. Friedli/M. Müller/S. Müller/J. Wichtermann (éd.), *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern*, Berne 1999.

³³ EQUEY, RDAF 2, p. 192.

³⁴ EQUEY, RDAF 2, p. 193 ss.

Enfin, un règlement communal est aussi sujet à requête auprès de la Cour constitutionnelle (art. 3 al. 3 LC³⁵)³⁶. Cette dernière peut contrôler la conformité au droit supérieur, notamment la conformité d'un acte communal avec la LC, qui détermine notamment la procédure de traitement des projets de règlement. Le règlement d'organisation du conseil communal n'étant pas soumis à l'approbation cantonale (art. 94 al. 2 LC), le délai est de 20 jours à compter de la publication, conformément à l'art. 5 al. 3 LJC.

A notre connaissance, aucun recours n'a été déposé en temps utile auprès du Conseil d'Etat. Ce dernier ne s'est pas non plus saisi de cette affaire dans le délai imparti. Enfin, aucune requête n'a été déposée, à notre connaissance, auprès de la Cour constitutionnelle visant à faire contrôler la conformité de l'art. 63^{bis} RConsComMTX au droit supérieur, notamment à la LC.

L'art. 63^{bis} RConsComMTX n'ayant pas été attaqué par l'une des voies de droit mentionnées ci-dessus, n'ayant pas besoin de l'approbation cantonale (art. 94 al. 2 LC) et n'étant pas soumis au référendum (art. 107 al. 2 let. b LEDP³⁷), il a pu entrer en vigueur au plus tôt le lendemain de son adoption, soit le 16 juin 2011 (art. 155 al. 2 RConsComMTX, par analogie), au plus tard à l'échéance du délai de recours auprès du Conseil d'Etat, soit le 15 juillet 2011.

Il s'ensuit que l'art. 63^{bis} RConsComMTX était une base légale suffisante pour la création de la CCO et que cette dernière est valablement constituée. Au vu de ce qui a été développé ci-dessus, la CCO doit être considérée comme une commission thématique, puisqu'elle n'est pas prévue par le droit cantonal. Elle peut de ce fait se réunir en tant que commission thématique et toucher des jetons de présence conformément à la décision du Conseil communal de Montreux fixant les indemnités des membres de commission.

Question 2 : Le nombre de commissaires (cinq, à raison d'un par parti) est-il conforme aux lois et règlements en vigueur ?

Au niveau cantonal, il n'existe que très peu de règles applicables aux commissions thématiques. Tout au plus peut-on citer celle prévoyant que seuls des membres du conseil peuvent faire partie d'une commission, outre bien sûr les membres de la Municipalité ou les fonctionnaires autorisés, dans le cadre de l'art. 35 LC³⁸.

Quant au RConsComMTX, ce dernier traite des commissions en général dans ses art. 43 à 56. Les art. 57 à 63^{bis} concernent certaines commissions en particulier, dont la CCO.

L'art. 43 al. 1 RConsComMTX dispose que toute commission est composée de sept membres au moins. Il ne s'agit toutefois que d'une règle générale, comme l'indique le titre précédent les art. 43 à 56 RConsComMTX, à laquelle il peut être dérogé par une disposition spéciale. C'est en l'occurrence le cas de l'art. 63^{bis} al. 2 RConsComMTX, disposition applicable uniquement à la CCO et qui fixe le

³⁵ Loi sur la juridiction constitutionnelle du 5 octobre 2004, RSV 173.32.

³⁶ EQUÉY, RDAF 2, p. 186.

³⁷ Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989, RSV 160.01.

³⁸ EQUÉY, RDAF 1, p. 48.

nombre de membres de cette dernière en fonction du nombre de groupes politiques au conseil communal, auquel s'ajoute la présidence du conseil ainsi que le secrétariat.

En l'absence de droit supérieur contraire et en présence d'une dérogation valable, c'est la réglementation particulière de l'art. 63^{bis} al. 2 RConsComMTX qu'il faut appliquer.

A l'heure actuelle, le Conseil communal de Montreux comprenant cinq groupes politiques, le nombre de cinq membres de la CCO auquel s'ajoutent la présidence ainsi que le secrétariat du conseil est donc conforme aux lois et règlements en vigueur. Il conviendra d'adapter ce nombre en fonction de l'évolution du nombre de groupes au Conseil communal.

Question 3 : Sous quelle forme la commission peut-elle présenter des propositions ?

Les commissions ne peuvent présenter des préavis ou des propositions au sens des art. 30 ss LC (motions, postulats, projets de décision ou de règlement)³⁹. Cela implique que la CCO ne peut formuler de proposition déclenchant automatiquement de procédure particulière.

L'art. 63^{bis} al. 1 let. d RConsComMTX prévoit que la CCO adresse un rapport au Conseil communal une fois par année. C'est sous cette forme que la CCO est censée communiquer avec le Conseil communal, et, à cette occasion, lui faire part de ses propositions de développement de la communication et de l'organisation du conseil communal comme le lui prescrit l'art. 63^{bis} al. 1 let. b RConsComMTX.

Toutefois, rien n'empêche les membres des commissions de déposer des propositions au sens des art. 30 ss LC à titre individuel⁴⁰. Les membres de la CCO pourraient donc reprendre les travaux de cette dernière dans des motions, postulats ou projets de décision ou de règlement individuels.

Question 4 : Ses propositions sont-elles contraignantes et vis-à-vis de quelque autorité (Conseil communal ou Municipalité) ?

Comme expliqué dans la réponse à la question n° 3, la CCO en tant que telle ne peut pas formuler de proposition contraignante. Elle ne peut que présenter le résultat de ses travaux dans son rapport annuel.

Par contre, les propositions reprises dans les motions ou projets de décision des membres individuels de la CCO deviennent contraignantes une fois prises en considération par le conseil communal.

³⁹ EQUÉY, RDAF 1, p. 48.

⁴⁰ EQUÉY, RDAF 1, p. 48.

Question 5 : La commission a-t-elle le droit d'élaborer des projets concrets ?

La question revient en fait à celle de savoir si l'élaboration de projets concrets entre dans le cadre du mandat de la CCO défini à l'art. 63^{bis} al. 1 RConsComMTX.

Toutefois, comme expliqué dans la réponse à la question n° 1, une commission du conseil communal ne peut avoir plus de prérogatives que ce dernier. C'est donc à la lumière de la répartition des compétences entre le conseil communal et la municipalité qu'il faudra interpréter l'art. 63^{bis} al. 1 RConsComMTX.

La compétence de la municipalité est générale et résiduelle, alors que les compétences du conseil communal sont spécifiques et sont par conséquent énumérées de manière exhaustive dans la Constitution et dans la loi (notamment art. 146 Cst-VD et 4 LC). La seule exception à ce principe concerne l'adoption des règlements, qui est une compétence primaire et générale dévolue au conseil communal⁴¹.

L'art. 41 LC réserve l'exécution des décisions du conseil à la municipalité. Dans ce cadre-là, cette dernière doit jouir d'un pouvoir d'appréciation⁴². Toutefois, lorsque le conseil vote une dépense, « il ne donne pas de blanc-seing, il approuve un projet relativement précis, qui permettra d'atteindre un but d'intérêt public nettement défini »⁴³. La délimitation entre les éléments qui relèvent de la décision de compétence du conseil communal et ceux qui relèvent de l'exécution, qui est une compétence exclusive de la municipalité, n'est pas toujours aisée. La doctrine donne l'exemple d'un crédit pour la construction d'un bâtiment. Outre la décision étroite de l'octroi ou non du crédit demandé, le conseil doit encore définir l'affectation de ce bâtiment, affectation qui ne pourra par la suite être modifiée par la municipalité sans son accord. Par contre, le conseil ne peut choisir lui-même l'entreprise qui effectuera les travaux⁴⁴.

L'art. 63^{bis} RConsComMTX al. 1 let. b donne mandat à la CCO de formuler des propositions visant au développement de la communication et de l'organisation du conseil communal.

Il apparaît clair que, dans ce cadre, la CCO peut non seulement, mais doit aussi, élaborer des projets plus ou moins concrets. Cela dit, l'élaboration du projet doit se limiter à la définition de celui-ci et ne doit par conséquent pas comprendre d'éléments relatifs à son exécution. Comme expliqué ci-dessus, la délimitation entre définition du projet et exécution n'est pas toujours simple.

Ainsi, la CCO pourrait élaborer un projet de bulletin officiel du conseil communal en définissant notamment quelles informations doivent être publiées, sous quelle forme ces informations doivent être publiées, si la publication peut contenir de la réclame et quels doivent être les destinataires de la publication. Elle ne pourrait par contre pas choisir l'imprimerie chargée de produire le bulletin ou la taille de police de caractère employée.

⁴¹ EQUEY, RDAF 1, p. 9 et p. 33 ; ETIENNE GRISEL, *Les relations entre la Municipalité et le Conseil général ou communal en droit vaudois*, RDAF 1987, p. 237 ss, p. 239 et p. 241.

⁴² GRISEL, p. 245.

⁴³ GRISEL, p. 245.

⁴⁴ GRISEL, p. 245.

Question 6 : Une fois la proposition (motion, postulat ou proposition de décision au sens étroit) prise en considération par le Conseil communal, la Municipalité est-elle liée par le mode de réalisation/les moyens de mise en œuvre/les dispositions d'exécution proposés par l'auteur de la proposition ?

Comme expliqué dans la réponse à la question n° 5, la définition du projet relève de la compétence du conseil communal, mais l'exécution de celui-ci appartient à la municipalité. Les éléments évoqués dans la question (mode réalisation/moyens de mise en œuvre/dispositions d'exécution) relèvent assurément de l'exécution du projet plutôt que de sa définition. Il nous faut par conséquent répondre à la question par la négative.

La seule exception pourrait concerner d'éventuelles dispositions d'exécution qui ne relèveraient pas de la compétence de la municipalité. En effet, comme expliqué dans la réponse à la question n° 5, la compétence réglementaire appartient de manière générale au conseil communal. La municipalité n'est compétente pour édicter des règlements au niveau communal que dans les cas prévus par la loi. Il n'est par conséquent pas impossible que l'exécution d'un projet accepté par le conseil communal suppose la modification de règlements qui relèveraient de la compétence de celui-ci. Dans ce cas, si la proposition a été déposée sous forme de projet de décision ou de règlement et que l'auteur a défini les dispositions d'exécution dans son projet, la municipalité serait liée. Mais ce cas de figure doit être qualifié de rare. En effet, les dispositions d'exécution sont des normes secondaires dont la compétence relève en règle générale de l'organe exécutif.

Question 7 a : La commission peut-elle confier un mandat d'étude en vue de l'élaboration d'un projet au nom et pour le compte de la commune ?

A défaut de procuration expresse, la commune n'est valablement représentée que par la Municipalité (art. 68 LC). Il s'ensuit que la CCO ne peut pas confier de mandat d'étude au nom et pour le compte de la commune sans être au bénéfice d'une procuration signée par la municipalité.

Question 7 b : La commission peut-elle confier un mandat d'étude en vue de l'élaboration d'un projet en son nom et pour son propre compte ?

Du moment que la CCO dispose d'un budget propre, sa présidence peut confier un mandat au nom et pour le compte de la CCO. Il faut cela dit que le mandat entre dans le cadre des attributions de la commission (cf. ci-dessus). De plus, la Commune ne saurait être engagée sans la signature de la Municipalité (Syndic et secrétaire municipal).

Question 7 c : La commission peut-elle confier un mandat d'étude en vue de l'élaboration d'un projet au nom de ses membres personnellement à titre privé ?

Il va de soi que chacun est libre de confier des mandats à titre privé et d'en assumer les conséquences financières.

Question 8 : La commission peut-elle mandater un expert externe, pour l'assister lors de ses travaux, aux frais de la commune ?

L'art. 52 1^{ère} phr. RConsComMTX, applicable de manière générale à toute les commissions, précise qu'une commission souhaitant une expertise doit s'adresser à la municipalité. Il s'ensuit que la CCO ne peut pas mandater d'expert de son propre chef. La municipalité représentant la commune, c'est elle qui doit mandater l'expert.

Au cas où l'expert mandaté par la municipalité ne convient pas ou si cette dernière refuse l'expertise, l'art. 52 2^e phr. RConsComMTX permet à la commission d'en appeler au conseil, qui sera alors appelé à trancher.

Question 9 : Qui peut être expert (exemples) ?

Toute personne disposant de connaissances particulières peut être expert. L'expert peut être tant interne qu'externe (cf. art. 43 al. 2 RConsComMTX). Il peut par exemple s'agir d'un technicien de la commune, d'un ingénieur, d'un architecte, d'un médecin ou d'un psychologue, d'un juriste ou encore d'un professeur d'université.

Question 10 : La commission peut-elle proposer des modifications au Règlement du Conseil communal ?

Comme expliqué dans la réponse à la question n° 5, la CCO a notamment pour mandat de formuler des propositions visant au développement de la communication et de l'organisation du conseil communal. Du moment que les propositions de modification du RConsComMTX répondent à cet objectif, elles entrent dans le cadre du mandat de la CCO.

Comme expliqué dans les réponses aux questions n° 3 et 4, les propositions de la CCO n'auront cela dit aucune force contraignante et seront présentées de manière officielle par le biais du rapport annuel.

Nous estimons ainsi avoir répondu aux questions posées et demeurons à disposition de la CCO pour répondre à d'éventuelles questions complémentaires.