

# **VD\_OMNI CCST.2008.0015 vom 3. Juli 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-07-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2008.0015](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2008.0015)

FR: VD\_OMNI CCST.2008.0015 du 3 juillet 2009

IT: VD\_OMNI CCST.2008.0015 del 3 luglio 2009

## **Regeste**

Municipalité de Payerne c/Conseil communal de Payerne, Service des communes et des relations institutionnelles | Un règlement de conseil communal qui octroie à ses commissions la faculté de désigner elles-mêmes un expert et de préciser le mandat sans l'accord de la municipalité n'est pas conforme à la loi sur les communes, qui règle exhaustivement les compétences du conseil délibérant et les rapports entre les organes communaux. Même dans le cadre des attributions du conseil délibérant telles qu'énumérées limitativement par le législateur vaudois, le fait de mandater un expert est un acte de gestion qui incombe à la municipalité, conformément aux art. 41 ss LC. La municipalité dispose d'une compétence générale et primaire.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La Cour constitutionnelle examine d'office la recevabilité des requêtes dont elle est saisie. A teneur de l'art. 10 al. 2 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32), la municipalité a qualité pour agir contre une règle de droit communal, à savoir tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux contenant des règles de droit, de même que le refus d'approbation de tels actes par le Canton (art. 3 al. 3 LJC), dont la conformité au droit supérieur est contestée (art. 3 al. 1 LJC). En l'espèce, les art. 42 et 44 du règlement du Conseil communal de Payerne adopté le 27 novembre 2008 sont des règles de droit au sens de l'art. 3 LJC qui peuvent être soumises à un examen abstrait de leur compatibilité avec le droit supérieur (cf. CCST.2008.0003, Municipalité de Lausanne c. Conseil communal de Lausanne, du 8 octobre 2008, consid. 1c et les réf. citées). La municipalité a la qualité pour agir. Ainsi, déposée en temps utile et selon les formes prescrites, la présente requête est donc recevable.

### **E. 2**

L'art. 42 du règlement du Conseil communal est formulé comme suit: « Auditions La commission peut, avec l'accord de la Municipalité, entendre des tiers ainsi que des collaborateurs communaux. Elle décide si elle désire le faire en présence d'un ou de plusieurs délégués municipaux ou sans délégation municipale. » a) La municipalité soutient que la seconde phrase de cette disposition communale n'est pas conforme au droit cantonal. Elle invoque à ce titre l'art. 35 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; RSV 175.11), dont la teneur est la suivante : « Les propositions présentées par la municipalité au conseil communal sont formulées par écrit. Elles sont nécessairement renvoyées à l'examen d'une commission. La municipalité peut, d'elle-même ou sur demande de la commission, se faire représenter dans cette commission, avec voix consultative, par un de ses membres ou, si le règlement du conseil l'y autorise, par un fonctionnaire. » Selon la municipalité, il résulterait sans équivoque de ce texte que la décision de se faire représenter dans la

commission ou non lui appartient. Elle estime par ailleurs que la règle communale viole le principe de la séparation des pouvoirs, en vertu duquel les collaborateurs communaux, soumis au pouvoir hiérarchique de la municipalité et non du conseil communal ne devraient pas pouvoir être entendus par les commissions hors sa présence. Cela violerait également le principe de la hiérarchie des fonctions et porterait atteinte à son droit d'être entendu. Enfin, elle souligne la problématique créée par le système de l'art. 42 1<sup>ère</sup> phrase du règlement en cause qui lui permet d'exercer un droit de veto sur le principe des auditions, alors même que la municipalité risque de se voir refuser le droit de participer à ces auditions: il existerait un risque que, dans le doute, elle s'oppose systématiquement à toute audition. Le SeCRI partage l'avis de la requérante quant à l'interprétation littérale de l'art. 35 LC. Au surplus, il considère que les tâches attribuées au conseil communal sont exhaustivement énumérées par le droit cantonal et que n'y figure pas, notamment, un pouvoir hiérarchique à l'égard des collaborateurs communaux. En cela, l'art. 42 2<sup>ème</sup> phrase du règlement communal irait à l'encontre du droit supérieur. Le Conseil communal considère en revanche que la lettre de l'art. 35 LC n'est pas aussi claire que le prétend la municipalité. Le droit qu'a la municipalité de se faire représenter dans une commission n'impliquerait pas le droit d'assister à chaque séance de la commission. A ses yeux, la présence permanente d'un représentant de la municipalité pourrait entraver l'indépendance dont la commission doit faire preuve dans sa tâche de contrôle. En outre, le droit d'être entendu de la municipalité serait respecté, dès lors qu'elle aurait suffisamment d'occasions, au sein de la commission et en plenum, pour se déterminer. Il estime enfin que l'audition de tiers et de collaborateurs communaux sans représentant de la municipalité est nécessaire à l'accomplissement de certaines de ses tâches, en particulier celles qui ont trait au statut des fonctionnaires et au contrôle de la gestion communale. Sur ce dernier point, le conseil communal considère qu'il serait peu efficace de laisser l'organe "contrôlé" s'immiscer dans les travaux de l'organe de contrôle. b) Selon la Constitution vaudoise, chaque commune est dotée d'une autorité délibérante, le conseil communal ou le conseil général, et d'une autorité exécutive, la municipalité (art. 141 al. 1 Cst-VD). La municipalité s'organise librement et a toutes les compétences communales, à l'exception de celles attribuées par la Constitution ou la loi à l'autorité délibérante (art. 150 Cst-VD). Le conseil communal ou général édicte les règlements (art. 146 al. 1 let. a Cst-VD), adopte l'arrêté d'imposition et le budget et autorise les dépenses extraordinaires et les emprunts (let. b), se prononce sur les collaborations intercommunales (let. c), décide des projets d'acquisition et d'aliénation d'immeubles (let. d), contrôle la gestion (let. e) et adopte les comptes (let. f), la loi pouvant lui confier d'autres compétences (art. 146 al. 2 Cst-VD), ce que fait notamment l'art. 4 LC. En particulier, l'art. 4 al. 1 LC prévoit que le conseil communal ou général délibère sur le contrôle de la gestion (ch. 1) et sur le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (ch. 9). Ainsi, l'art. 150 Cst-VD octroie à la municipalité une compétence générale, qui n'est limitée que par les compétences dévolues au conseil communal (Commentaire du projet de nouvelle Constitution, 2002, ad art. 150, p. 34) et l'art. 146 al. 1 Cst-VD énumère les compétences exclusives de l'autorité délibérante, que le législateur peut néanmoins compléter ( ibid. , ad art. 146, pp. 33-34). Quant à l'art. 35 LC, il prévoit la possibilité d'instituer des commissions du conseil communal ou général chargées de préavis sur les propositions émises par un conseiller communal ou la municipalité. La seule commission expressément prévue par la loi cantonale est la commission de gestion. Lui est renvoyé le rapport sur la gestion et les comptes que la municipalité remet annuellement au conseil délibérant (art. 93c LC). La municipalité est tenue de fournir à cette commission tous les documents et renseignements

nécessaires (art. 93e LC). L'art. 35 du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes (RCCom; RSV 175.31.1) précise que la commission de gestion procède à un examen approfondi des comptes. Cet examen peut être confié, le cas échéant, à la commission des finances. Selon l'art. 35a RCCom, dans le cadre de leur mandat, ces commissions ont un droit d'investigation illimité (al. 1), et la municipalité est tenue de leur fournir tous les documents et renseignements nécessaires (al. 2). c) Le concept de séparation des pouvoirs est particulier au niveau communal, puisque chacune des fonctions étatiques traditionnelles n'est pas remplie exclusivement par un organe spécifique (Moor, Droit administratif, vol. I, 2<sup>ème</sup> éd., Berne 1994, ch. 3.1.3.4, p. 199; cf. aussi Meylan, Gottraux et Dahinden, Communes suisses et autonomie communale, pp. 23-24; Auer, Malinverni, Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2<sup>ème</sup> éd., Berne 2006, n. 250, p. 87 et vol. II, 2<sup>ème</sup> éd., Berne 2006, n. 23, p. 11). La production de normes communales est relativement faible, tandis que les compétences administratives du conseil communal sont plus importantes que pour un organe législatif ordinaire (Moor, op. cit., vol. I, ch. 3.1.3.4, p. 199 et Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, ch. 4.3.1, p. 174). Si le parlement communal exerce une surveillance étroite sur les affaires communales de par sa proximité et ses intérêts sur des domaines relativement restreints, il peut aussi exister une prédominance de l'exécutif, qui reçoit parfois directement délégation d'exécution du droit cantonal et qui dispose souvent d'une compétence générale alors que l'assemblée communale n'a qu'une liste exhaustive de compétences (Moor, op. cit., vol. III, ch. 4.3.1, p. 174 et ch. 4.3.2.1, p. 176). Entre les deux autorités politiques communales (organe exécutif et organe législatif), il n'y a donc pas de réelle séparation, mais plutôt une interdépendance, un partage du pouvoir (cf. Alain Bauer, Constitution annotée de la République et Canton de Neuchâtel, n. 2.2 ad art. 46, p. 120; CCST.2008.0003 précité, consid. 2e). Cette répartition particulière des pouvoirs influe donc aussi sur les contrôles exercés entre organes. Une autre particularité provient du statut spécial des communes : il s'agit en effet de collectivités publiques subordonnées, qui ne créent pas elles-mêmes leur propre ordre juridique (Auer, Malinverni et Hottelier, op. cit., vol. I, n. 231, p. 81). Organisées par le droit cantonal, elles disposent certes d'autonomie, mais dans une mesure déterminée essentiellement par la constitution et la législation cantonales; le canton peut ainsi changer le champ et la portée de cette autonomie au gré de modifications législatives (ATF 1C\_384/2007 du 14 mai 2008, consid. 2.1; ATF 129 I 410 consid. 2.1; CCST.2005.0002 du 7 octobre 2005, consid. 3 et 4). De manière plus générale, la réglementation communale doit être conforme au droit de rang supérieur, en particulier à la répartition matérielle des compétences entre Confédération et canton d'une part, et commune d'autre part, ce en vertu du principe de la hiérarchie des normes (Moor, op. cit., vol. III, ch. 4.2.3, p. 172; CCST.2008.0003 ibidem). Nonobstant le mode particulier d'organisation du pouvoir au sein des communes, on admet que le principe de la séparation des pouvoirs existe aussi au niveau communal et que les autorités communales n'ont pas le droit de dépasser le cadre qui leur est tracé par la législation cantonale et communale (Auer, Malinverni et Hottelier, op. cit., vol. I, n. 250, p. 87; CCST.2008.0003 ibidem). Il découle surtout du régime légal exposé ci-dessus que le législateur vaudois a voulu régler de manière exhaustive la façon dont le conseil communal exerce une surveillance sur la municipalité, sans pour autant contrevenir à la constitution vaudoise. En effet, la garantie d'autonomie des communes dans leur administration (art. 139 let. a Cst-VD) est très générale, compte tenu d'une part de l'acceptation large que doit recevoir la notion d'autonomie – il suffira ainsi que les communes disposent d'un pouvoir de décision relativement important dans l'application du droit fédéral ou cantonal – et d'autre part de

l'étendue des domaines énumérés à l'art. 139 Cst-VD (CCST.2005.0002 du 7 octobre 2005, consid. 4c). La séparation des pouvoirs au niveau communal, telle que voulue et organisée par le législateur vaudois, s'oppose à ce que le conseil communal édicte des règles permettant d'élargir le contrôle de l'activité de l'exécutif. La cour de céans en a par exemple conclu qu'il n'était pas possible, par le biais de règles communales uniquement, d'instituer des commissions d'enquête (CCST.2008.0003 ibidem). En d'autres termes, la séparation des pouvoirs au niveau communal vaudois obéit à des règles particulières quant à la répartition des rôles entre municipalité et conseil communal. d) Cela étant, l'art. 35 LC dispose expressément que "la municipalité peut, d'elle-même ou sur demande de la commission, se faire représenter dans cette commission, avec voix consultative, par un de ses membres". Si la municipalité peut d'elle-même se faire représenter, cela signifie incontestablement qu'elle n'a pas à obtenir l'accord de la commission ni du conseil communal pour participer à une séance de commission. La loi ne prévoit donc pas que la commission ou le conseil communal puisse s'opposer à la présence de la municipalité. Or, on a vu que le législateur vaudois avait réglé de manière exhaustive la façon dont le conseil communal exerce une surveillance sur la municipalité. Au vu des spécificités, au niveau communal, du principe de la séparation des pouvoirs et du contrôle entre organes, le pouvoir d'investigation d'une commission, aussi large soit-il, ne peut justifier une étendue de ses compétences au-delà de ce que le droit cantonal prévoit. Le conseil communal n'a pas à craindre une présence de la municipalité au sein des commissions, dès lors qu'elle ne joue qu'un rôle consultatif à ces occasions. Elle ne saurait, de par sa simple présence lors d'auditions de tiers, entraver le travail desdites commission ou menacer leur indépendance. Au contraire, l'art. 35 LC, en permettant à la commission de compter en son sein un représentant de la municipalité lors de ses séances, assure une transmission de l'information la plus détaillée possible, information qui comprend notamment les compléments d'explications que la municipalité pourrait avoir à apporter lors des auditions de tiers. Cette procédure s'inscrit parfaitement dans la logique de transparence dont le conseil communal prétend se soucier. Du reste, il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi sur les communes que la possibilité de prévoir la représentation de la municipalité au sein de la commission est notamment justifiée par la complexité des affaires présentées (Bulletin du Grand Conseil [ BGC ] , août 1955, pp. 823 s.). Il semble ainsi que la ratio legis de l'art. 35 LC vise plus à garantir une exégèse technique des préavis soumis à la commission qu'un droit "d'être entendu" par lequel la municipalité aurait à défendre sa position. Il ne faut alors pas voir dans cette disposition une ingérence dans l'indépendance de la commission, mais bien un gage d'efficacité dans un contexte de collaboration entre deux entités communales. Ainsi, dès lors que l'art. 35 LC prévoit pour la municipalité la faculté générale de se faire représenter, il faut comprendre – ce que sa lettre suggère – que le législateur communal ne peut librement restreindre cette possibilité. Contrairement à ce que prétend le Conseil communal, la mission de contrôle dont une commission est investie ne justifie pas que certaines de ses séances se fassent sans représentant de la municipalité alors même que cette dernière juge sa présence utile. L'art. 42 du règlement communal, qui prévoit que la commission décide si, lorsqu'elle entend des tiers ou des collaborateurs communaux, elle désire le faire en présence d'un ou de plusieurs délégués municipaux ou sans délégation municipale, viole donc l'art. 35 LC, soit une norme de droit supérieur. Pour ce motif déjà, la deuxième phrase de l'art. 42 du règlement communal doit être annulée. Point n'est donc besoin d'examiner plus avant l'éventuelle incompatibilité de l'art. 42 2<sup>ème</sup> phrase du règlement avec le pouvoir hiérarchique qu'exerce la municipalité sur les collaborateurs communaux qu'une commission pourrait

éventuellement entendre en application de cet article.

### **E. 3**

L'art. 44 du règlement du Conseil communal est formulé comme suit: Art. 44 Experts  
Lorsqu'une commission juge que l'évaluation d'une information ou d'un fait nécessite des éclaircissements par une personne indépendante, elle peut désigner, après consultation du Conseil, un ou des experts. La commission précise le mandat qui est mis ensuite en œuvre par la Municipalité. a) La municipalité affirme que cette disposition n'est pas conforme au principe de la séparation des pouvoirs ni à la loi sur les communes pour deux motifs. D'une part, la désignation d'experts n'entrerait pas dans le champ des attributions légales du conseil communal. D'autre part, dès lors qu'une commission ne dispose pas d'une attribution organisationnelle et propositionnelle, elle ne pourrait pas valablement désigner un expert. La municipalité souligne également que l'art. 44 est boiteux en raison de son imprécision (qui, du conseil ou de la commission, décide du mandat? à qui, de la commission ou de la municipalité, l'expert doit-il rendre des comptes?). Enfin, la municipalité soutient que la mise en œuvre de cet article pose un problème au regard de la séparation des pouvoirs, puisque les experts mandatés par une commission interviendraient directement auprès de l'administration communale. Dans ses observations du 19 janvier 2009, le SeCRI, qui se réfère à son propre avis de droit du 1<sup>er</sup> juillet 2008 malgré la légère modification dans la rédaction de l'art. 44 du règlement, considère que le fait de mandater des experts est une compétence qui n'est pas prévue expressément par la loi pour le conseil communal et qui ne peut dès lors lui être reconnue, puisque le principe de la séparation des pouvoirs tel qu'il existe au niveau communal ne permet pas d'élargir ses compétences. Dans ce même avis du 1<sup>er</sup> juillet 2008, ledit service précisait que la possibilité de recourir à des experts pour des questions ponctuelles existe, mais uniquement dans le cadre des compétences de l'autorité qui les mandate; cela s'apparente alors à des actes de gestion. Il ressort en outre de ses déterminations du 19 janvier 2009 que le SeCRI considère que l'art. 44 tel qu'adopté n'est pas conforme au droit supérieur, car la loi ne permet pas au conseil d'intervenir dans la gestion de la municipalité au cours d'un exercice comptable, excepté par le biais de l'interpellation prévue à l'art. 34 al. 1 LC. Le SeCRI ajoute encore que l'autorité de surveillance de la commune est l'Etat, en vertu de l'art. 140 Cst-VD, et non le conseil communal. Le Conseil communal se prévaut de l'avis du SeCRI du 1<sup>er</sup> juillet 2008 quant à la possibilité qu'il a de recourir ponctuellement à des experts, dans le cadre de ses compétences, à titre d'acte de gestion. Il considère que c'est précisément la situation visée par l'art. 44 du règlement. Par ailleurs, le Conseil communal soutient qu'il n'existe aucune disposition légale qui l'empêcherait de mandater un expert. Enfin, il précise que cela ne se ferait qu'à titre exceptionnel et ne devrait pas s'apparenter aux tâches confiées à des commissions d'enquête parlementaires. b) Force est d'admettre que, comme le concède le Conseil communal, la formulation de l'art. 44 est maladroite: la commission désigne un expert et "précise le mandat", mais c'est la municipalité qui met celui-ci en œuvre. De toute évidence, il s'agit d'une injonction que la commission donne à la municipalité de mandater un expert particulier avec des instructions particulières. aa) Il a été exposé ci-dessus que les compétences du conseil communal sont exhaustivement énumérées dans la Constitution cantonale et dans la loi. Or aucune disposition légale ne prévoit à titre général la désignation d'un expert par ledit conseil. Au contraire, conformément à l'art. 41 LC, qui prévoit que l'exécution de tout ce qui a été définitivement arrêté par le conseil général ou communal appartient à la municipalité, une telle compétence doit plutôt être dévolue à l'organe exécutif. Lorsque le Conseil communal soutient qu'aucune disposition légale l'empêche de

mandater un expert, il perd de vue que, en vertu de l'art. 146 Cst-VD, il ne dispose que des compétences expressément prévues par le droit cantonal et non de toutes celles que la loi ne mentionne pas. Ni le conseil ni une commission n'a donc la compétence générale de mandater un expert. En revanche, dans le cadre des attributions du conseil délibérant telles que définies par le législateur vaudois, soit l'art. 4 LC principalement ainsi que diverses dispositions légales cantonales éparses, une expertise sur ses ordres devrait pouvoir être mise en œuvre. En effet, dans ce contexte, l'expertise constitue l'un des instruments permettant à l'organe délibérant d'exercer plus efficacement ses compétences. Encore faut-il que les modalités procédurales que peut prescrire le droit cantonal soient respectées lors du recours à cet instrument. bb) Le contrôle sur la municipalité par le conseil communal ou général s'exerce occasionnellement, par le moyen de l'interpellation, et périodiquement, par l'examen général et annuel de la gestion des affaires communales (Zwahlen, Des pouvoirs respectifs de la Municipalité et du Conseil général ou communal en droit vaudois, RDAF 1958, pp. 169 ss, spéc. p. 176). L'interpellation se fait selon la procédure décrite à l'art. 34 LC. Les conseillers communaux disposent également d'un droit d'initiative par le biais du postulat et de la motion, dont la mise en œuvre est définie de façon relativement précise aux art. 30 ss LC. La proposition édictée par voie de postulat ou de motion est examinée par l'assemblée qui statue après avoir entendu la municipalité (art. 33 al. 1 LC). Une fois prise en considération par le conseil, la proposition est impérative pour la municipalité (art. 33 al. 4 LC). L'art. 34 LC règle la procédure d'interpellation, par laquelle un membre du conseil communal peut demander à la municipalité une explication sur un fait de son administration, mais qui ne peut conduire qu'à l'adoption d'une résolution et non d'une injonction. Ces deux procédures sont détaillées avec précision dans la loi cantonale, de sorte qu'un règlement communal ne saurait instaurer d'alternative supplémentaire quant à la manière, pour un conseiller communal, de requérir un acte de gestion. Ainsi, le conseil délibérant n'a pour seul interlocuteur que la municipalité et selon les formes prescrites par la loi sur les communes. La transmission formelle d'un mandat à un expert, la discussion de sa rémunération, le paiement de sa note d'honoraires et son imputation dans tel compte de charges du budget sont des compétences qui relèvent typiquement des tâches de gestion qui sont dévolues à la municipalité. Ceci découle tant de la conception traditionnelle vaudoise (cf. Zwahlen, op. cit., pp. 170 à 175) que du droit cantonal actuellement en vigueur (art. 150 Cst. mis en relation avec les art. 4 et 41 LC). Si l'organe délibérant souhaite des éclaircissements provenant d'une personne indépendante, il doit s'adresser à la municipalité pour qu'elle mandate elle-même un expert. Les membres du conseil – et à plus forte raison d'une commission – doivent donc passer par la voie propositionnelle prévue par les art. 30 ss LC. L'obligation de passer par une telle procédure ressort particulièrement de l'exposé des motifs concernant la dernière modification de la loi sur les communes qui souligne que, l'art. 146 al. 3 Cst-VD ayant introduit la notion de motion impérative, le nouvel art. 31 LC allait renforcer la portée du droit d'initiative du conseil dans le sens où la municipalité serait tenue de présenter l'étude ou le projet demandé par le conseil et non plus seulement de répondre à la motion par un simple rapport ou une proposition (Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes in BGC, avril 2005, pp. 9082 et 9111). On ne voit dès lors pas qu'une expertise puisse être mise en œuvre à titre d'acte de gestion selon une procédure propre par la commission elle-même en dehors des mécanismes prévus par la loi sur les communes. cc) En résumé, la problématique est ici analogue à celle qui se posait dans la cause *Municipalité de Lausanne c. Conseil communal de Lausanne* (CCST.2008.0003) concernant la possibilité de constituer des commissions d'enquête

parlementaire par le conseil communal. Dans cet arrêt, la cour a considéré que sur la question de la répartition des compétences entre Conseil communal et Municipalité, la nouvelle Constitution et la loi sur les communes n'avaient pas été modifiées de sorte que les considérations prévalant sous l'empire de l'ancienne Constitution restaient d'actualité (consid. 2d in fine). Ainsi, il convient de rappeler que, dans le Canton de Vaud, la Municipalité dispose d'une compétence générale et primaire, alors que les attributions du conseil général ou communal sont fixées par des énumérations limitatives de la Constitution et de la loi, sauf en matière réglementaire où ce conseil détient un pouvoir primaire et général (Halvy, L'organisation territoriale et les communes, in La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, pp. 291 ss, p. 301; Zwahlen, op. cit., p. 174). Les attributions actuelles du Conseil général ou communal sont énumérées à l'article 4 de la loi sur les communes (LC). Comme l'avait relevé le SECRI dans son avis de droit du 1er juillet 2008, la désignation d'experts par le Conseil n'entre pas dans le champ de ses attributions. D'après les art. 42 et 44 LC, les attributions de la Municipalité concernent spécialement l'administration des services publics et l'administration des biens communaux, en particulier. L'administration des biens de la commune comprend notamment les dépenses relatives à l'administration de la commune dans le cadre du budget et des autres autorisations données par le conseil (art. 44 al. 1 ch. 3 LC). Or, l'engagement d'un expert engendre des dépenses, qui peuvent ne pas être modiques. Dans le système légal actuel, seule la Municipalité peut engager de telles dépenses, dans le cadre du budget ou d'autorisations de dépenser accordées par le Conseil communal. Le Conseil communal ou général ou une de ses commissions ne peut le faire. En l'état, l'art. 44 du règlement communal, selon lequel la commission peut elle-même désigner un ou des experts, puis préciser le mandat qui doit alors être mis en œuvre par la municipalité, n'est pas conforme aux art. 4, 42 et 44 LC, soit au droit supérieur. Il dépasse à l'évidence le cadre des compétences que le droit cantonal octroie à une commission. Si l'on veut attribuer au conseil délibérant des moyens d'investigations propres - possibilité de faire appel à des experts ou d'instituer des commissions d'enquête parlementaire - il faut, comme cela a été jugé dans l'arrêt *Municipalité de Lausanne c. Conseil communal de Lausanne* du 8 octobre 2008 précité, modifier la loi sur les communes. Il n'est certes pas non plus exclu d'envisager un système où les commissions du conseil délibérant auraient des pouvoirs propres. Mais cela nécessiterait également une modification de la législation cantonale, ce qui, au demeurant, devrait être possible au vu de l'art. 146 al. 2 Cst-VD.

#### **E. 4**

Les considérations qui précèdent conduisent à l'admission de la requête et à l'annulation des art. 42, 2<sup>ème</sup> phrase, et 44 du règlement du Conseil communal de Payerne du 27 novembre 2008. Un émoulement de justice est mis à la charge de la commune de Payerne, qui a donné lieu au litige (art. 1 al. 1 du Tarif des frais judiciaires perçus par la Cour constitutionnelle; RSV 173.32.5). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.