

VD_OMNI CCST.2011.0005 vom 15. November 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2011.0005

FR: VD_OMNI CCST.2011.0005 du 15 novembre 2011

IT: VD_OMNI CCST.2011.0005 del 15 novembre 2011

Regeste

SCHWAAB c/CONSEIL COMMUNAL DE BOURG EN LAVAUX | L'acte par lequel un conseil communal fixe les indemnités de ses membres, institue la perception d'une contribution à leur charge en cas d'absence excusée et non excusée et dispose que ces indemnités et contributions sont portées en compte en vue de financer la course de fin de législature et le repas de fin d'année du conseil communal, est une décision collective; il ne contient pas de règle de droit et n'est par conséquent pas soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les 20 jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. L'art. 3 LJC précise que ce contrôle porte sur les actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1) soit, s'ils remplissent ces conditions, les lois et les décrets du Grand Conseil, les règlements du Conseil d'Etat et les directives publiées d'un département ou d'un service (al. 2). Peuvent également faire l'objet d'un tel recours tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux ou intercommunaux contenant des règles de droit, de même que le refus d'approbation de tels actes par le Canton, lorsque celle-ci est requise (al. 3). Pour le législateur, la notion de " règle de droit " doit recevoir la même acception que celle qui résultait de l'art. 5 al. 2 de l'ancienne loi fédérale sur les rapports entre les conseils (Exposé des motifs et projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, BGC septembre 2004, p. 3650). Sont réputées règles de droit les dispositions générales et abstraites qui visent un nombre indéterminé de personnes et de situations et qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure (Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^{ème} éd., Zurich 2006, p. 80, n. 383; art. 22 al. 4 de la LF du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale [RS 171.110]; ATF 125 I 316 consid. 2a; 106 Ia 307). Deux éléments caractérisent la norme: d'une part sa nature générale et abstraite, et d'autre part son objet, qui est de relier une conséquence juridique à un état de fait et de déterminer ainsi des rapports juridiques entre sujets de droit, y compris les autorités (Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2^{ème} éd., ch. 2.1.1.1). Par sa généralité et son abstraction, la norme s'oppose à la décision, qui fixe un régime juridique soit, individuellement, par rapport aux destinataires, c'est-à-dire les personnes dont les droits et obligations sont touchés, soit, concrètement, par rapport aux circonstances dans lesquelles il s'applique, soit enfin sous les deux rapports. Il y a acte individuel, donc décision et non pas norme, lorsque, par l'objet même du régime juridique sur lequel porte l'acte, la personne

même des destinataires (quel que soit leur nombre) est déterminée, cela au moment où l'acte est décidé, et même si l'autorité ne connaît pas encore leur identité. Il y a acte concret, donc décision et non pas norme, lorsque par l'objet même sur lequel porte l'acte, les conséquences juridiques sont rattachées à une situation singulière, une chose désignée, une date précise (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., ch. 2.1.2.6, p. 198). Les décisions collectives forment une catégorie particulière de décisions; il s'agit d'actes dont les destinataires sont en nombre indéterminé, mais réglant une situation individuelle ou concrète: elles portent sur un objet déterminé, à raison duquel sont fixés les droits ou obligations d'un nombre inconnu de destinataires, tel que la réglementation du trafic à un endroit déterminé (Moor / Poltier, op. cit., vol. II, 3^{ème} éd., ch. 2.1.2.6, p. 201; RDAF 2000 I 468, consid. 1). La distinction entre norme et décision collective peut être délicate, en particulier s'agissant de tarifs. La Cour constitutionnelle a qualifié de norme un arrêté du Conseil d'Etat fixant pour une année les tarifs socio-hôteliers mis à la charge des résidents d'établissements médico-sociaux, contenant notamment des règles générales relatives au mode de fixation des tarifs (CCST.2006.0003 du 27 octobre 2006 consid. 1), ou encore une directive prévoyant une répartition du contingent 2007 des logements de vacances susceptibles d'être vendus à des personnes à l'étranger (CCST.2006.0012 du 10 avril 2007 consid. 1a). Au demeurant, la cour de céans est seule compétente pour déterminer si l'acte entrepris est une norme susceptible de contrôle constitutionnel (CCST 2010.0008 du 14 janvier 2011 consid. 1b).

E. 2

a) On peut distinguer dans l'acte attaqué trois éléments distincts : - en application de l'art. 29 LC, il fixe les indemnités du président, du vice-président, du secrétaire, du secrétaire suppléant et des membres du conseil communal; - il institue la perception d'une contribution des membres du conseil communal en cas d'absence excusée et non excusée; - il prive les membres du conseil communal de leurs indemnités au profit d'un fond destiné à financer une course de fin de législature et un repas de fin d'année. Le fait qu'il s'adresse exclusivement aux membres du Conseil communal de Bourg-en-Lavaux n'est pas en soi déterminant. L'acte vise ainsi une catégorie et non un nombre déterminé de personnes. La composition du conseil est en effet appelée à changer pendant la période de validité de l'acte, soit la durée de la législature. Cela ne permet pas de distinguer si l'on est en présence d'une norme ou d'une décision collective. b) Selon le Tribunal fédéral, les décisions collectives se caractérisent par leur applicabilité directe à une pluralité d'intéressés, sur la base de l'énoncé d'un état de fait suffisamment concret, sans qu'un autre acte d'autorité soit nécessaire (ATF 134 II 272 consid. 3.2 p. 280). Pour les professeurs Moor et Poltier, le " critère le plus adéquat est celui de l'immédiateté de la définition que [l'] acte donne de la situation régie. Si le sens de l'acte est de poser les critères auxquels est liée la survenance de conséquences juridiques, il indique ainsi un champ d'application, et il s'agit d'une norme (exemple, le prix à payer pour les vigneronns d'une région pour leur récolte de l'année; ou le tarif à payer dans l'ensemble des parkings publics autour d'un aéroport). Si, au contraire, l'acte désigne exclusivement et directement une ou plusieurs situations précises pour en faire le fondement direct d'un droit ou d'une obligation, c'est cette situation qui reçoit ainsi un régime juridique, et on se trouve en présence d'une décision - par exemple le tarif à payer dans un parking déterminé: la situation est "Anordnungsobjekt" " (op. cit., vol. II, 3^{ème} éd., ch. 2.1.2.6 b, p. 201). aa) A cet égard, la fixation du montant des indemnités par le conseil communal constitue assurément une décision collective. La présence des membres du conseil aux séances, attestée par le

procès-verbal, suffit à conférer à ceux-ci une créance contre la bourse communale, sans qu'un autre acte soit nécessaire pour concrétiser la règle. bb) Il n'en va pas différemment pour la "contribution" exigée des membres du conseil en cas d'absence. On peut en effet supposer que la qualification de cette dernière (excusée ou non excusée) ne dépendra pas d'une décision du conseil sur la validité de l'excuse, mais bien du seul fait, là encore consigné au procès-verbal, que l'absence aura été annoncée ou pas. A noter que la contribution en question ne doit pas être confondue avec l'amende dont le règlement du conseil peut frapper les conseillers communaux qui négligent leur devoir de prendre part aux séances (v. art. 98 al. 1 LC). Comme le confirme le conseil communal dans sa réponse " ...le versement, par le(a) conseiller(ère) absent(e), du montant correspondant au jeton de présence d'une séance, a uniquement pour but de respecter une égalité de traitement entre les conseillers(ères) et ne doit pas être considéré comme une amende ". Du reste, le règlement du Conseil communal de Grandvaux (qui reste provisoirement applicable au Conseil communal de Bourg-en-Lavaux, conformément à la convention de fusion ratifiée par le décret du Grand Conseil du 2 février 2010) prévoit déjà à son art. 49 al. 2 la possibilité de frapper d'une amende les membres du Conseil qui, en dépit d'un avertissement, négligeraient leur devoir de prendre part aux séances. cc) La situation est un peu moins évidente pour la règle selon laquelle les jetons de présence ne sont pas versés aux conseillers communaux, mais portés en compte en vue de financer la course de fin de législature et le repas de fin d'année du conseil. Ce procédé revient en fait à priver d'indemnité les conseillers communaux et affecter le montant ainsi économisé à une dépense communale non budgétisée. Mais que l'indemnité de séance soit de cent, vingt ou zéro francs ne change rien à la nature de l'acte qui la fixe, dont on a vu qu'il s'agissait d'une décision collective. Quant à la règle de financement des festivités de fin d'année ou de législature, elle s'apparente à une décision budgétaire; il ne s'agit pas d'une norme. d) En définitive, quels que soient ses différents aspects, la décision du Conseil communal de Bourg-en-Lavaux du 12 septembre 2011 ne contient pas de règles de droit et n'est par conséquent pas soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle.

E. 3

Il n'y a pas lieu de transmettre la cause au Conseil d'Etat, qui en est d'ores et déjà saisi. Lui seront en revanche remis la réponse et le dossier que le Conseil communal de Bourg-en-Lavaux ont communiqués à la cour de céans.

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