

VD_OMNI CCST.2016.0005 vom 12. Januar 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-01-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2016.0005

FR: VD_OMNI CCST.2016.0005 du 12 janvier 2017

IT: VD_OMNI CCST.2016.0005 del 12 gennaio 2017

Regeste

Municipalité d'Yverdon-les-Bains/Conseil communal d'Yverdon-les-Bains, Service des communes et du logement | Conflit positif de compétence; l'art. 29 al. 2 LC, réservé par l'art. 146 al. 2 Cst-VD, confère une compétence exclusive au conseil communal pour fixer les modalités de rémunération de son/ses secrétaires/s, et déterminer ainsi la dotation en personnel de son secrétariat (c.2d). La municipalité n'est pas l'autorité qui fixe le régime de rémunération du secrétariat du conseil communal, mais seulement celle qui le concrétise; quand celle-ci calcule le salaire effectif des secrétaires, elle n'exerce pas une des attributions de la municipalité au sens de l'art. 42 LC, mais exécute, conformément à l'art. 41 LC, une décision prise par le conseil communal dans le domaine de compétence qui lui est exclusivement attribué par l'art. 29 al. 2 LC (c.4c).

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office la recevabilité des requêtes dont elle est saisie (RDAF 2006 I 88). a) Selon l'art. 136 al. 2 Cst-VD, la cour contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur, la loi définissant la qualité pour agir (let. a); elle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (let. b) et tranche les conflits de compétence entre autorités (let. c). Le législateur a adopté une loi d'application, savoir la loi sur la juridiction constitutionnelle du 5 octobre 2004 (LJC; RSV 173.32) dont l'art. 1^{er} précise qu'elle définit les attributions de la cour et règle la procédure applicable aux requêtes interjetées auprès d'elle (ATF 133 I 49 consid. 2.1). Son titre II (art. 3 à 18 LJC) a traité au contrôle abstrait des normes cantonales et communales. L'art. 3 al. 3 LJC prévoit que 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 peuvent faire l'objet d'un contrôle de la cour de céans quant à leur conformité au droit supérieur. La requête dirigée contre des règlements communaux et intercommunaux soumis à l'approbation cantonale doit être déposée dans un délai de vingt jours à compter de la publication officielle de cette approbation ou du refus d'approbation (art. 5 al. 2 LJC); s'agissant des règlements communaux non soumis à l'approbation cantonale, le délai de vingt jours court à compter de l'affichage au pilier public (art. 5 al. 3 LJC). Selon l'art. 10 al.

E. 2

Il nomme pour la durée de la législature son secrétaire, lequel peut être choisi en dehors du conseil.

E. 3

Cette décision est prise, en principe, une fois au moins par législature. " Par l'adoption des articles susmentionnés, le législateur a ainsi complété, conformément à l'art. 146 al. 2 Cst-VD, les attributions du conseil général ou communal énumérées à l'art. 4 al. 1 LC. La doctrine relève que les art. 16 al. 2 et 29 al. 2 LC introduisent une exception, dans la mesure où ils prévoient la compétence du bureau pour préparer une proposition à l'attention du conseil (général ou communal) sur un objet qui sera directement voté par ce dernier, alors que selon l'art. 35 LC, il entre dans les attributions de la municipalité de préparer de telles propositions (Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, op. cit., p. 34, note 123). cc) Au vu de ce qui précède, la procédure ayant précédé l'adoption de l'arrêté litigieux n'a pas été régulière : il n'incombait pas à la municipalité de soumettre au conseil communal une proposition d'indemnités, ni par conséquent de formuler à cet effet un préavis. En effet, en vertu de l'art. 29 al. 2 LC, le bureau était parfaitement habilité sur le plan formel à soumettre une proposition au conseil sur un objet que celui-ci pouvait adopter directement. Ce constat n'entache cependant pas la validité de l'acte attaqué, dans la mesure où son adoption même a été régulière. Aucun grief n'est d'ailleurs formulé par la requérante à ce sujet. Cette irrégularité formelle étant sans incidence, il faut déterminer si, sur le plan matériel, l'autorité intimée était compétente pour adopter l'acte attaqué en se fondant sur l'art. 29 al. 2 LC, comme celle-ci le soutient. d) aa) Toute interprétation débute par la lettre de la loi (interprétation littérale). Mais celle-ci n'est pas déterminante : encore faut-il qu'elle restitue la véritable portée de la norme, qui découle également de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi (interprétation téléologique) ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (ATF 142 III 402 consid. 2.5.1 et les réf. cit.). bb) En l'espèce, il ressort du texte clair de l'art. 29 al. 2 LC (cf. supra consid. 2 c) bb)) que la compétence de fixer les indemnités du secrétaire du conseil communal appartient audit conseil, d'une part, et que c'est au bureau dudit conseil qu'il incombe de proposer ces indemnités, et non à la municipalité, d'autre part. cc) Cette interprétation littérale est confirmée par le contexte de l'art. 29 LC. En effet, cette disposition a pour titre marginal " Indemnités ", et s'insère dans la Section II du Chapitre II de la loi sur les communes intitulé " Du conseil général et du conseil communal ". Elle figure précisément à la fin de cette section, après une série de dispositions sur l'organisation du conseil communal (art. 17 LC sur le nombre de conseillers; art. 22 sur le serment; art. 23 sur le bureau; art. 24 et 25 sur la convocation; art. 26 sur le quorum; art. 27 sur la publicité des séances; art. 28 sur le fait que le personnel communal peut en faire partie). Enfin, l'art. 29 LC trouve un pendant exact à l'art. 16 (cf. supra consid. 3 c) bb)), applicable, lui, au conseil général. dd) Enfin, cette interprétation est indubitablement confirmée par les versions successives de la législation sur les communes, adoptées depuis le XIX^e siècle. D'un point de vue historique, préalablement à la révision de 2012 susmentionnée, et malgré de nombreuses modifications intervenues depuis son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1956, la loi sur les communes reste tributaire dans ses principes de deux législations plus anciennes (Equey, La réforme de la loi vaudoise sur les communes, op. cit., p. 232), à savoir la loi du 18 mai 1876 sur les attributions et les compétences des autorités communales (Recueil des lois, décrets et autres actes du gouvernement du Canton de Vaud (Recueil) 1876, p. 153) et la loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales (Recueil 1885, p. 341), 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 municipalités (Recueil 1816, p. 175) et la loi du 18 décembre 1845 sur l'organisation des autorités communales (Recueil 1845, p. 654) (cf. Equey, La répartition des attributions entre autorités communales et le pouvoir de contrôle du conseil sur l'activité de la municipalité en droit vaudois, op. cit., pp. 8-10). La compétence conférée par l'art. 29 al. 2 LC au conseil communal pour fixer l'indemnité de son secrétariat sur la base de la proposition de son bureau est très ancienne. Elle remonte à la loi du 18 décembre 1845 sur l'organisation des autorités communales, qui disposait à son art. 97 que " Le conseil communal déterminera préliminairement sur la proposition du bureau : 1° Les indemnités du syndic, des officiers municipaux, des boursiers, des secrétaires et des sergents de la municipalité ; 2° Celles du secrétaire et du sergent du conseil communal " (Recueil 1845, p. 680). La loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales a repris ce principe à son art. 58, qui disposait que " Le conseil communal détermine préliminairement, sur la proposition de son bureau, les indemnités ci-après indiquées : 1° Du syndic et des membres de la municipalité ; 2° Du secrétaire et de l'huissier du conseil communal " (Recueil 1885, p. 361). Lors des débats au Grand Conseil ayant précédé l'adoption de la loi du 16 septembre 1885, les députés se sont demandé s'il ne devait pas revenir à la municipalité de préavis sur les indemnités du conseil communal, par analogie au parlement cantonal. A cet égard, le rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet de loi a précisé ce qui suit : " Pour ce qui est de faire préavis la Municipalité, ce serait s'adresser au serviteur pour qu'il fixât l'indemnité à accorder au maître ; si on comprend le Conseil communal fixant les indemnités à payer à la Municipalité, on ne saurait admettre l'inverse ". Le législateur a voulu ainsi que le bureau prenne la responsabilité du préavis, et que celle de la décision revienne au conseil communal (BGC printemps 1885, pp. 318-319). Lors de l'adoption de la loi sur les communes du 28 février 1956, le mode de fixation des indemnités résultant de l'art. 58 de la loi du 16 septembre 1885 n'a pas subi de modification : le statu quo a été maintenu (cf. Exposé des motifs et projet de décret modifiant la Constitution vaudoise du 1^{er} mars 1885 et projet de loi sur les communes, BCG printemps 1955, p. 822). Lors des débats au Grand Conseil ayant précédé l'adoption de la nouvelle loi, le rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet a relevé, s'agissant de l'organisation et du fonctionnement des autorités communales, mais aussi de la répartition des tâches et des compétences entre les communes et l'Etat, qu'" il est, pratiquement, très difficile de faire table rase de ce qui existe et des traditions souvent anciennes de la vie publique d'un pays " (BGC automne 1955, p. 920). La teneur actuelle de l'art. 29 LC résulte d'une modification adoptée par le législateur le 2 novembre 1999, entrée en vigueur le 14 janvier 2001. L'objectif de la modification était d'" éviter les cas trop fréquents où les municipalités n'osent proposer elles-mêmes que leurs indemnités soient revues " faute de précision dans la loi à cet égard (BCG octobre 1999, p. 4162). Ainsi, la compétence – nouvelle et formelle – de proposer la fixation des indemnités a été donnée expressément à la municipalité pour ses membres et le syndic (al. 1), tandis que le bureau du conseil conservait la prérogative de proposer les indemnités de ses membres, la loi précisant qu'étaient également concernées les indemnités de son président, de son secrétaire et, cas échéant, de son huissier (al. 2). Le conseil demeurait cependant matériellement compétent pour fixer les indemnités des deux autorités (al. 1 et 2) (cf. Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes, BGC octobre 1999, pp. 4150-4165 ; BCG novembre 1999, pp. 4714-4715). Une solution entraînant l'abrogation du système en place au profit de l'application des règles générales de l'art. 35 LC (à savoir : préavis municipal, rapport de commission et vote du conseil) a certes été présentée comme

une alternative par le Conseil d'Etat (cf. BGC octobre 1999, p. 4153). Cette solution n'a toutefois pas été reprise dans le projet de loi, et n'a par conséquent même pas fait débat au sein du parlement : le législateur n'a donc lui-même jamais envisagé de réorganiser les compétences matérielles en matière d'indemnisation des autorités communales (BCG octobre 1999, pp. 4162-4165). La commission chargée d'examiner le projet de loi s'est cependant interrogée sur les différentes acceptions du mot " indemnité ", et s'est demandé si la loi ne devrait pas préciser les différents termes que recouvre ce mot et leurs usages. Sur ce point, il convient de citer un extrait du rapport de la commission : " En clair, quand faut-il parler de vacations, d'indemnités, de notes de frais, de jetons de présence, etc. ? Très vite, les commissaires se rendent compte qu'il s'agit là d'us et coutumes locaux et que sur ce point l'autonomie communale doit être préservée : les communes doivent être libres de fixer les différentes catégories et modes de rémunération. Dans la loi, le terme d'indemnité semble à tous, tout à fait suffisant " (BGC octobre 1999, p. 4162). Il ressort de ce qui précède qu'au fil des révisions du cadre légal répartissant les compétences entre autorités communales, le législateur a choisi de ne pas modifier les prérogatives tant formelles que matérielles du conseil communal ou général – ancrées dans la loi depuis 1845 – en matière de fixation de ses propres indemnités (à savoir : proposition du bureau et décision du conseil). Il faut relever aussi que la municipalité n'a jamais exercé de compétence en matière d'indemnisation des autorités communales, si ce n'est celle formelle et récente, c'est-à-dire à compter du 14 janvier 2001 seulement, de proposer – mais sans pouvoir de décision – les indemnités de ses propres membres. Enfin, il convient de souligner qu'au cours de ses travaux, le législateur n'a jamais envisagé que l'art. 42 LC, qui énumère les attributions des municipalités et auquel la requérante se réfère, puisse conférer à la municipalité une quelconque compétence en ce qui concerne l'indemnisation des membres du conseil général ou communal. ee) En conclusion, interprété selon sa lettre, son contexte, et la volonté du législateur, l'art. 29 al. 2 LC, réservé par l'art. 146 al. 2 Cst-VD, confère une compétence exclusive au conseil communal pour fixer les indemnités de ses membres et de son secrétaire. L'autorité intimée n'a donc pas empiété sur les compétences de la requérante en se fondant sur l'art. 29 al. 2 LC pour fixer les modalités de rémunération des secrétaire et secrétaire adjointe, ce qui équivaut à déterminer la dotation en personnel du secrétariat du conseil communal. 3. a) Au demeurant, comme exposé ci-dessus (cf. consid. 2 d) dd)), le législateur n'a exclu aucune catégorie ni aucun mode de rémunération s'agissant des indemnités visées par l'art. 29 LC. D'après le rapport du 21 janvier 2016 de l'Association des secrétaires des conseils communaux vaudois (ASCCV), versé au dossier par l'autorité intimée, il existe en pratique une grande diversité des méthodes de rémunération des secrétaires : l'on rencontre le forfait annuel, le forfait mensuel, le forfait par séance, le tarif horaire, le salaire mensuel, les jetons de présence, le forfait par procès-verbal, enfin, le tarif horaire pour les votations. Les méthodes mixtes sont souvent utilisées : celles-ci ont l'avantage de pouvoir tenir compte des périodes de travail plus ou moins conséquentes, par exemple selon que l'on se trouve en année électorale ou non (cf. réponses à la question n° 11 : comment votre salaire est-il calculé ?). Il ressort également de ce rapport que les secrétaires travaillant pour les communes de plus de 8000 habitants ont majoritairement un contrat écrit (cf. réponses à la question n° 3 : avez-vous un contrat écrit ? Votre engagement avec la commune résulte-t-il d'un contrat écrit ?). La rémunération des secrétaires étant la contrepartie de leurs prestations, si l'on choisit le forfait annuel ou mensuel, son montant se déterminera principalement en fonction du nombre d'heures de séances à préparer et suivre, et du nombre d'heures pour l'organisation de scrutins (votations ou élections), auquel un

tarif horaire donné sera appliqué ; s'il ne se traduit pas en forfait, ce volume d'heures déterminera un taux d'activité donné, auquel un salaire, découlant d'un tarif horaire ou d'une classe salariale, par exemple, sera appliqué. L'évaluation des prestations à rémunérer, et le choix des bases de la rémunération, sont les deux composantes d'une même compétence : quelle que soit la méthode de rémunération choisie, ces deux opérations sont indissociables et reviennent à l'autorité matériellement compétente pour fixer l'indemnité de l'art. 29 al. 2 LC. En l'espèce, pour son secrétariat engagé par contrat de droit privé pour la durée de la législature, l'autorité intimée a retenu une méthode mixte de rémunération, combinant un salaire pour les prestations définies contractuellement, ainsi qu'un tarif horaire de fr. 43.- pour les dépouillements, en sus. L'autorité intimée a évalué le volume des tâches à accomplir, et déterminé que celui-ci correspondait concrètement à un taux d'activité de 130% (1.3 EPT) à répartir entre un secrétaire et un ou des secrétaires adjoints. Quant aux bases de la rémunération, l'autorité intimée a décidé que celles-ci devaient correspondre à la classe 6 du statut du personnel de la commune. Ce régime d'indemnisation est conforme à l'art. 29 al. 2 LC et à la pratique en la matière. L'autorité intimée a justifié l'augmentation du taux d'activité global de son secrétariat (de 100% à 130%) de manière concrète, invoquant l'accroissement des tâches engendrant des heures supplémentaires qu'il n'a pas été possible de compenser, le rythme de travail soutenu, le retard pris dans certains travaux courants, l'évolution de la complexité des dossiers et des procédures de préparation aux élections, enfin, le soutien apporté aux conseillers communaux, aux commissions ad hoc et permanentes. Comme exposé ci-dessus, l'estimation du volume des tâches de son secrétariat rentre dans la compétence du conseil communal, puisqu'il s'agit d'une composante de la fixation de ses indemnités. L'augmentation du taux d'activité global ne prête donc pas non plus flanc à la critique sous l'angle de l'art. 29 al. 2 LC. b) aa) S'il revient à l'autorité intimée d'ajuster les ressources de son secrétariat en fonction des tâches à accomplir, celle-ci peut le faire une fois au moins par législature conformément à l'art. 29 al. 3 LC. L'autorité intimée invoque que le régime d'indemnisation de son secrétariat a évolué, ainsi que sa dotation, sans que la municipalité ne remette en cause ce processus, ni ses fondements. Pour sa part, la requérante soutient qu'on ne peut lui reprocher d'avoir changé de pratique puisqu'elle n'a jamais eu l'occasion, au cours des législatures précédentes, d'adopter ou de contester, en amont, les indemnités litigieuses, dès lors que les préavis concernant ces indemnités étaient présentés directement au conseil communal par le bureau. bb) Les changements intervenus lors des deux précédentes législatures, sur lesquels il est utile de se pencher pour comprendre la situation litigieuse, sont les suivants : aaa) Dans son rapport du 23 janvier 2006 au conseil communal concernant la législature 2006-2011, le bureau dudit conseil indiquait se fonder sur l'art. 29 al. 2 LC, et exposait notamment ce qui suit : " [...] Il incombe donc au Bureau, de prendre l'initiative d'adresser un préavis au Conseil communal, comme cela s'est déjà fait en août 2001. S'agissant de la fixation des jetons et indemnités, le projet de décision qui suit tient compte des modifications apportées aux tarifs en vigueur et adoptés en 2001. Ces propositions ont été proposées par le Bureau lors de sa séance du 20 janvier 2006. [...] Article 1 : Les jetons et indemnités des membres du Conseil communal et de son Bureau sont fixés comme suit pour la législature allant du 1 er juillet 2006 au 30 juin 2011. [...] Secrétaire du Conseil communal La fonction de secrétaire du Conseil communal est colloquée en classe 6. Le calcul du salaire effectif s'opère sur la base des règles définies par le statut du personnel communal et son règlement d'application ; il tiendra donc compte de l'expérience et des connaissances acquises préalablement. Le taux d'activité est évalué à

40%. Au bénéfice d'un contrat de droit privé à durée déterminée de 5 ans (une législature), le/la secrétaire du Conseil communal, par analogie au personnel désigné par l'article 3 du statut du personnel communal, bénéficie des prestations prévues à l'article 71 dudit statut.

En outre la préparation des scrutins sera rémunérée au tarif horaire habituel de la/du secrétaire du Conseil communal en place. Pour le surplus, les tarifs suivants sont appliqués :
 Dépouillement, en sus Fr. 16.-/heure Participation

aux frais de bureau à domicile Fr. 500.-/an (selon décision du Bureau en novembre 2002) Secrétaire suppléant(e) du Conseil communal Indemnité fixe annuelle Fr. 1'500.-

La préparation des scrutins sont rétribués (sic) au tarif horaire habituel applicable à la/au secrétaire suppléant(e) défini ci-dessous. Remplacement du (de la) secrétaire : Fr. 29.- (taux

horaire moyen de la classe 3 correspondant à la fonction d'employé(e) de bureau. L'article 44a du statut du personnel, relatif à l'indexation des salaires, est applicable, conformément à l'article 71 dudit statut.) Travaux de mise à jour du site Internet (partie Cc) : idem

ci-dessus Le régime contractuel applicable est identique à celui prévu ci-dessus pour l'engagement de/du secrétaire communal(e) : contrat de durée déterminée (pour la durée de la législature) relevant des dispositions de l'article 3 et 71 du statut du personnel communal.

Dépouillement, en sus Fr. 16.-/heure [...] " bbb) Au cours de la législature 2006-2011, le bureau du conseil communal a proposé une

modification du statut des secrétaires. Dans son rapport du 7 novembre 2008 audit conseil, il indiquait également se fonder sur l'art. 29 al. 2 LC, et exposait notamment ce qui suit :

" [...] Suite à l'installation de notre secrétariat du Conseil dans son bureau de l'Hôtel de Ville, une réorganisation de la répartition des tâches entre le Greffe municipal et notre

secrétariat du Conseil a été entreprise en août et septembre. Dans le cadre de cette réorganisation, le Bureau souhaite également modifier le mode de rémunération de nos

secrétaires, afin qu'il corresponde mieux au mode de travail de nos secrétaires titulaire et suppléante, ainsi qu'aux conditions habituelles d'un contrat de travail de droit privé. Les

heures de travail effectives des secrétaires du Conseil communal durant ces dernières années se présentent comme suit : - entre 1999 et 2000, le poste de secrétaire titulaire

représentait en moyenne un poste à 40%, selon la personne en place ; - entre 2001 et août 2007, le poste de secrétaire titulaire représentait en moyenne un poste à 47% en

progression, selon la personne en place. Ces deux estimations ne comprennent pas les heures consacrées à la préparation des scrutins (votations ou élections), payées en sus. Du

01.09.2007, date de son engagement, au 30.08.2008, les heures de notre secrétaire titulaire, toutes tâches confondues, se sont élevées à : Secrétaire titulaire

	01.09 - 31.12.07	01.01 - 31.08.08 4mois	Total
Heures effectives (toutes tâches confondues	569.3	875.7	1445.0
y compris vacances)	534.4	806.4	1340.8
Heures à effectuer sur base 40%	297.3	341.3	638.6
Heures supplémentaires	272.0	49.0	321.0
Heures supplémentaires sur	101.8	292.3	394.1
votations/élections	195.5	49.0	244.5
40%	101.8	292.3	394.1

569.3 875.7 1445.0 y compris vacances) Heures à effectuer sur base 40% 272.0

534.4 806.4 (y compris droit aux vacances) Heures supplémentaires 272.0

297.3 341.3 638.6 dont préparation 49.0 Heures supplémentaires sur 40%

101.8 292.3 Durant la dernière année (sept. 2007 à août 2007), on constate donc que les heures effectives de notre secrétaire titulaire correspondent

approximativement à un poste à 70% au lieu de 40%. Par ailleurs, durant la période du 01.05.2008 au 31.10.2008 (6 mois), les heures cumulées de nos deux secrétaires, toutes tâches confondues, mais sans préparation de scrutins, se présentent comme suit : 01.05 -

Annualisé - 31.10.08 Heures effectives

E. 6

mois	12 mois	[%] Equivalent en jour de travail en 2008	
	127 jours	252 jours	Secrétaire titulaire (y.c. vacances)
	723.8		Secrétaire suppléante (y.c. vacances)
		974.3	1948.6
		609.6	1209.6
effectuer sur base 40%+20% compris droit aux vacances)			96.7% Heures à 60% (y
	739.0		364.7
		36.7%	Le temps consacré à la préparation des scrutins n'est pas inclus dans l'estimation ci-dessus. Sur la base de l'expérience de notre secrétariat durant ces dernières années, ces temps de préparation sont estimés à :
Annualisé	Préparation d'un scrutin	Secrétaire titulaire	
20h	200h	Secrétaire suppléante	6h
60h	4 votations par année		104 h
	3 élections par législature (5 ans)		780 h
	Temps supplémentaire à prévoir par année		156 h
			260 h (13%) [...]

Secrétaire du Conseil communal La fonction de secrétaire du Conseil communal est colloquée en classe 6. Le calcul du salaire effectif s'opère sur la base des règles définies par le statut du personnel communal et son règlement d'application ; il tiendra donc compte de l'expérience et des connaissances acquises préalablement. Le taux d'activité est de 60%. Au bénéfice d'un contrat de droit privé à durée déterminée de 5 ans (une législature), le/la secrétaire du Conseil communal, par analogie au personnel désigné par l'article 3 du statut du personnel communal, bénéficie des prestations prévues à l'article 71 dudit statut. En outre, au cas où la préparation des scrutins ne pourrait se réaliser dans le cadre du taux d'activité défini, cette prestation sera rémunérée au tarif horaire habituel de la/du secrétaire du Conseil communal en place. Pour le surplus, les tarifs suivants sont appliqués :

Dépouillement, en sus Fr. 20.-/heure

Secrétaire adjointe du Conseil communal La fonction de secrétaire adjointe du Conseil communal est colloquée en classe 6. Le calcul du salaire effectif s'opère sur la base des règles définies par le statut du personnel communal et son règlement d'application ; il tiendra donc compte de l'expérience et des connaissances acquises préalablement. Le taux d'activité est de 40%. Au bénéfice d'un contrat de droit privé à durée déterminée de 5 ans (une législature), le/la secrétaire du Conseil communal, par analogie au personnel désigné par l'article 3 du statut du personnel communal, bénéficie des prestations prévues à l'article 71 dudit statut. En outre, au cas où la préparation des scrutins ne pourrait se réaliser dans le cadre du taux d'activité défini, cette prestation sera rémunérée au tarif horaire habituel de la/du secrétaire du Conseil communal en place. Pour le surplus, les tarifs suivants sont appliqués :

Dépouillement, en sus Fr. 20.-/heure [...]

" ccc) Dans son rapport du 26 avril 2011 au conseil communal concernant la législature 2011-2016, le bureau dudit conseil indiquait se fonder à nouveau sur l'art. 29 al. 2 LC, et exposait notamment ce qui suit : "[...] Il incombe donc au Bureau de prendre l'initiative d'adresser un rapport au Conseil communal, en vue de modifier le règlement fixant les jetons et indemnités diverses des membres du Conseil communal et de son Bureau pour la législature 2011-2016. Les montants proposés résultent des réflexions et décisions prises par le Bureau du Conseil communal dans sa séance du 26 avril 2011. Le projet de décision qui suit tient compte des modifications apportées aux tarifs en vigueur et adoptés

en 2006. [...] Situation actuelle La situation actuelle est fondée sur la décision du Conseil communal du 9 mars 2006 en relation avec la réadaptation des rémunérations des membres du Conseil communal pour la législature 2006-2011 et en novembre 2008 concernant les secrétaires. [...] Proposition pour la législature 2011-2016 [...] 3. Secrétariat du Conseil communal Le secrétariat du Conseil communal correspond à un équivalent plein temps (EPT) réparti entre un/e secrétaire et un/e secrétaire adjoint/e, qui exécutent l'ensemble des tâches dévolues au secrétariat du Conseil communal et ce, depuis le 1^{er} janvier 2009, conformément à la décision du Conseil communal du 11 décembre 2008. Depuis août 2008, il a repris l'ensemble du travail que le Greffe faisait pour lui auquel est venu s'ajouter un certain nombre de nouvelles tâches comme la ventilation des factures du Conseil communal, la préparation de la partie du budget du Conseil communal, l'élaboration de la partie du Conseil communal pour le rapport de gestion, la collaboration avec les commissions permanentes, etc. (se référer au cahier des charges). [...]

Ancien	Nouveau	Impact s/budget	[...] Dépouillement, en sus	Fr.
20.-/heure	Fr. 40.-/heure	+Fr. 320.--	~ Argumentation	Les dépouillements

lors d'élections ou de votations ne sont pas compris dans le temps de travail contractuel des secrétaires et leur présence est obligatoire. Un important travail doit être fourni le dimanche par les secrétaires au niveau de la saisie des résultats (votelec) dont l'accès et la formation ne sont assurés que par le secrétariat du BE ainsi que l'organisation du Bureau de vote. D'autre part, elles assurent également le fonctionnement de la nouvelle machine à dépouillement par lecture optique ainsi que la préparation et la gestion des fichiers y relatifs. [...] " Il ressort des trois rapports précités que le régime d'indemnisation du secrétariat arrêté sur la base de l'art. 29 al. 2 LC par le conseil communal est mixte depuis l'année 2006 au moins (combinant salaire, participation aux frais de bureau à domicile, forfait annuel et divers tarifs horaires), et que le personnel du secrétariat, engagé par contrat de droit privé pour la durée de la législature, se compose d'une secrétaire titulaire et d'une secrétaire adjointe qui accomplissent l'ensemble des tâches dévolues au secrétariat. Tandis que le taux d'activité de la secrétaire titulaire est passé de 40% à 60% en cours de législature 2006-2011, la secrétaire titulaire a gagné le statut de salariée, et son taux d'activité a été fixé à 40%, alors qu'elle était auparavant indemnisée principalement au forfait. Pour la législature 2011-2016, le taux d'activité global du secrétariat, correspondant à un équivalent plein temps (EPT) réparti entre les secrétaires, a été maintenu, mais le tarif horaire des dépouillements a été majoré. Les modifications apportées par le conseil communal au régime d'indemnisation l'ont été sur la base d'une analyse détaillée et concrète des tâches à accomplir, et en particulier de leur volume. Dans les faits, la requérante n'a pas contesté les analyses, ni les conclusions du bureau pour les législatures précédentes, ni la compétence que le conseil communal tirait de l'art. 29 al. 2 LC pour évaluer ses besoins et fixer, en conséquence de leur évolution, la dotation de son secrétariat en retenant qu'il correspondait à un taux d'activité global déterminé. cc) Avec l'autorité intimée, il faut déduire de ce qui précède que la requérante n'a pas par le passé remis en cause l'adoption par le conseil communal des régimes d'indemnisation précédents, similaires à celui aujourd'hui contesté. Cela étant, ce constat ne suffit pas à déduire que la requérante abuserait de son droit – ce que l'intimée ne prétend au demeurant pas – mais seulement que celle-ci s'est accommodée pendant plusieurs années d'un système qu'elle trouve aujourd'hui critiquable. 4. a) Le régime d'indemnisation choisi par l'autorité intimée renvoie au statut du personnel de la commune depuis l'année 2006 au moins, au vu des pièces produites. Comme déjà exposé, la requérante en tire argument pour assimiler les

secrétaires du conseil communal aux collaborateurs et employés de la commune, et faire valoir qu'il lui reviendrait, en vertu de l'art. 42 al. 1 ch. 3 LC, non seulement de fixer leurs conditions d'engagement, mais aussi de déterminer le nombre de postes, respectivement d'EPT affectés au secrétariat du conseil communal. b) L'art. 42 LC prévoit que les attributions des municipalités s'exercent dans les limites prévues par les lois (al. 1), et qu'elles concernent, notamment, la nomination des collaborateurs et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire (ch. 3). c) L'acte attaqué se réfère certes au statut susmentionné à deux reprises. Tout d'abord, il précise que " les fonctions du secrétaire et secrétaire-adjoint du Conseil communal sont colloquées en classe 6. Le calcul du salaire effectif s'opère sur la base des règles définies par le statut du personnel communal et son règlement d'application ; il tiendra donc compte de l'expérience et des connaissances acquises préalablement " (annexe, chiffre 3, premier tiret). Il convient de relever d'emblée qu'il s'agit là uniquement d'arrêter les bases de la rémunération des secrétaires, opération qui rentre dans la compétence de l'autorité intimée (cf. supra, consid. 4 a)). Ensuite, l'acte indique qu' " au bénéfice d'un contrat de droit privé à durée déterminée de 5 ans (une législature), le secrétaire ou le secrétaire-adjoint du Conseil communal, par analogie au personnel désigné par l'article 3 du statut du personnel communal, bénéficie des prestations prévues à l'article 71 dudit statut " (annexe, chiffre 3, troisième tiret). L'art. 3 dudit statut (disponible sur internet) dispose ceci : " ARTICLE 3. Engagement de droit privé. La Municipalité peut engager à titre exceptionnel, et en règle générale pour un temps limité, des travailleurs qui n'ont pas qualité de fonctionnaire, et dont le statut est déterminé par l'article 71 du présent statut. " Quant à l'art. 71 dudit statut, sa teneur est la suivante : " Employés et ouvriers n'ayant pas la qualité de fonctionnaires . ARTICLE 71. Les dispositions du présent statut s'appliquent par analogie au personnel engagé selon l'art. 3, à l'exception des art. 5 à 13, 16, 22, 27, 36 lettre a), 37, 41, 44b) et d), 47, 53, 54, 55 1^{er} alinéa, et 59 à 69. Pour le surplus, ce personnel est soumis aux dispositions du code des obligations (chapitre X), ainsi qu'aux prescriptions du droit public fédéral, cantonal et communal sur le travail et la protection des travailleurs. [...] " L'art. 71 limite ainsi de manière importante l'application analogique du statut aux travailleurs n'ayant pas qualité de fonctionnaire. On relève que les dispositions exclues concernent l'autorité de nomination (art. 5), les conditions de la nomination (art. 6), la nomination à titre provisoire (art. 7), les places à repourvoir (art. 8), la décision de nomination (art. 9), la fin de la qualité de fonctionnaire (art. 10), la démission du fonctionnaire nommé à titre définitif (art. 11), la suppression de la fonction (art. 12), le renvoi pour juste motif (art. 13), le congé, la démission du fonctionnaire engagé à titre provisoire (art. 16). L'art. 71 du statut exclut également l'application analogique des mesures disciplinaires visant les fonctionnaires (art. 62 à 69), qui sont l'expression du pouvoir de sanction découlant de la compétence hiérarchique (cf. Moor, op. cit., vol. III, ch. 5.3.3.1, p. 222). En revanche, le calcul du salaire effectif du personnel n'ayant pas qualité de fonctionnaire s'opère sur la base des règles définies par le statut (art. 42 ss), et en tenant compte de la formation, de l'expérience et des compétences des intéressés (art. 48). Ceci vaut par conséquent également pour le secrétariat du conseil communal. d) Il ressort indubitablement de ce qui précède que les membres du secrétariat du conseil communal engagés par contrat de droit privé, non par la municipalité mais par le conseil communal, n'ont pas qualité de fonctionnaire. En outre, le statut s'applique à eux non pas directement, comme tel, mais par analogie. Enfin, les prestations dont ils bénéficient sont précisément celles prévues pour des travailleurs qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire. Dès lors que la requérante n'est, par

rapport au secrétariat du conseil communal, ni l'autorité de nomination, ni l'autorité qui fixe le régime de rémunération mais seulement celle qui le concrétise (cf. supra consid. 2 et 4), ni l'autorité disciplinaire, le recours à l'art. 42 al. 1 ch. 3 LC n'est pas pertinent. En réalité, les deux références au statut figurant dans cet acte ont uniquement pour but de faciliter le calcul par la municipalité des indemnités fixées par le conseil communal en application de l'art. 29 al. 2 LC. Et quand celle-ci calcule le salaire effectif des secrétaires, en se fondant comme le prescrit l'acte attaqué sur la classe 6 du statut du personnel, et en tenant compte de l'expérience et des connaissances acquises préalablement, elle n'exerce pas une des attributions de la municipalité au sens de l'art. 42 LC, mais exécute, conformément à l'art. 41 LC, une décision prise par le conseil communal dans le domaine de compétence qui lui est exclusivement attribué par l'art. 29 al. 2 LC. Mal fondé, l'argument de la requérante, tiré de l'art. 42 LC, doit être rejeté. 5. Les considérations qui précèdent conduisent au rejet de la requête. La requérante échoue ainsi à démontrer que l'autorité intimée se soit arrogée une compétence que la loi ne lui accorderait pas. Point n'est dès lors besoin d'examiner la requête sous l'angle des règles du titre II de la LJC visant le contrôle abstrait des normes. Les arrêts de la Cour statuant sur un conflit de compétence ne donnent pas lieu à émolument, sauf en cas de saisine téméraire de la Cour par une partie (art. 1 al. 3 du Tarif des frais judiciaires perçus par la Cour constitutionnelle [TCCstelle]; RSV 173.32.5). La cour de céans n'ayant pas été saisie de manière téméraire, il n'y a pas lieu de percevoir d'émolument. Enfin, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

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