

VD_OMNI GE.2020.0071 vom 8. Juni 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-06-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2020.0071

FR: VD_OMNI GE.2020.0071 du 8 juin 2020

IT: VD_OMNI GE.2020.0071 del 8 giugno 2020

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/Le Président du Conseil communal d'Aigle, Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, CONSEIL D'ETAT | Irrecevabilité du recours transmis par le Conseil d'Etat contre un courrier du président du Conseil communal d'Aigle annonçant que l'examen des comptes 2019 serait reporté au mois de septembre 2020 et que les mandats des membres du Bureau seraient prolongés jusqu'à fin septembre 2020. Constat que ce courrier est un acte interne, d'organisation des débats du Conseil communal, et non une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD. Dispositions régissant l'établissement de l'ordre du jour ne conférant pas de droits aux recourants. Prolongation du mandat des membres du Bureau résultant déjà de l'arrêté du Conseil d'Etat en lien avec le COVID-19.

Erwägungen

E. 1

Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet: a. de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations; b. de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue des droits et obligations; c. de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations.

E. 1.2

p. 24, 121 I 173 consid. 2a p. 174). N'y sont pas assimilables l'expression d'une opinion, la communication, la prise de position, la recommandation, le renseignement, l'information, le projet de décision ou l'annonce de celle-ci, car ils ne modifient pas la situation juridique de l'administré, ne créent pas un rapport de droit entre l'administration et le citoyen, ni ne lui imposent une situation passive ou active (cf. RDAF 1999 p. 400; 1984 p. 497 et réf. citées; ég. GE.2008.0229 du 14 octobre 2009 consid. 2a). L'on oppose en particulier dans ce contexte la décision à l'acte interne ou d'organisation, qui vise des situations à l'intérieur de l'administration. Deux critères permettent généralement de déterminer si l'on est en présence d'une décision ou d'un acte interne. D'une part, l'acte interne n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel. D'autre part, le destinataire en est l'administration elle-même, dans l'exercice de ses tâches (ATF 136 I 323 consid. 4.4 p. 329 et les réf. cit., 131 IV 32 consid. 3 p. 34). L'art. 29a Cst. exige toutefois que la protection juridique soit garantie à tout le moins lorsqu'un acte matériel ou une mesure d'organisation (interne à l'administration) porte atteinte à des intérêts juridiques individuels dignes de protection (ATF 143 I 336 consid. 4.2 p. 340 s.). On est en présence d'intérêts juridiques dignes de protection (ou d'une position juridique digne de protection [schützenswerte Rechtsposition]) en tout cas lorsqu'est allégué de manière soutenable un droit à ce que l'Etat se comporte de telle manière ou s'abstienne de tel comportement, droit

qui serait violé par l'acte attaqué (ATF 143 I 336 consid. 4.3.1 p. 341; cf. aussi ATF 143 I 344 consid. 8.2 p. 351). La distinction entre décisions et actes internes s'applique non seulement au fonctionnement de l'administration étatique entendue au sens étroit mais aussi à celui des autorités politiques. Ainsi, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours dirigé contre le refus du Bureau du Grand Conseil du Canton du Valais d'admettre le caractère urgent d'un postulat au motif que cet acte constituait un acte interne ou d'organisation du parlement cantonal (arrêt 2C_1061/2017 du 2 août 2018). Il a également, sous l'angle de l'art. 6 CEDH, qualifié de pur acte d'organisation interne du Parlement qui ne déploie aucun effet externe et ne porte pas atteinte à des droits de caractère civil, le rejet par le Bureau du Conseil national de désigner un membre au sein d'une commission (arrêt 1C_65/2012 du 14 février 2012, consid. 2.2.). Dans une affaire vaudoise, le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt de la CDAP considérant qu'un préavis de la municipalité à l'intention du Conseil communal ne constituait pas une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD mais un acte interne (arrêt 1C_251/2011 du 21 juillet 2011 confirmant l'arrêt CDAP GE.2011.0052 du 14 avril 2011). La CDAP a également qualifié d'acte interne et non de décision le refus du Conseil d'Etat de dessaisir un de ses membres de certains dossiers (arrêt GE.2018.0050 du 4 avril 2018, consid. 1). Elle a en revanche qualifié de décision, en l'assimilant à une mesure disciplinaire de suspension de la compétence de l'autorité de surveillance, le fait pour une municipalité d'écartier l'un de ses membres de toute responsabilité au sein du collège, de le priver des informations données aux autres membres et de le retirer de toutes les fonctions de représentation ou commissions communales (arrêt GE.2010.0019 du 30 juillet 2010, consid. 2). b) Les communes vaudoises de plus de 1'000 habitants sont dotées d'un conseil communal qui est l'autorité délibérante (art. 141 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 [CST-VD; BLV 101.01] et art. 17 ss de la loi du 28 février 1956 sur les communes [LC; BLV 175.11]). Selon l'art. 10 LC, applicable par renvoi de l'art. 23 LC, le conseil communal nomme chaque année en son sein un président, un ou deux vice-présidents, deux scrutateurs et deux suppléants (al. 1). Il définit chaque année la composition du bureau dont font partie au minimum le président et les deux scrutateurs (al. 3). Le conseil communal est convoqué par écrit par son président, à défaut par son vice-président, ou, en cas d'empêchement de ceux-ci, par un des membres du bureau. Cette convocation a lieu à la demande de la municipalité ou du cinquième des membres du conseil (art. 25 al. 1 LC). La convocation doit contenir l'ordre du jour, lequel est établi d'entente entre la municipalité et le bureau du conseil (président et syndic; art. 24 al. 2 LC). Le règlement du Conseil communal d'Aigle (RCC), adopté par cette autorité le 27 mars 2014 et approuvé par la Cheffe du département compétent le 3 juin 2014, précise notamment que le bureau est formé du président, du premier et du second vice-présidents et des deux scrutateurs, élus chaque année pour la période du 1^{er} juillet au 30 juin et rééligibles (art. 11 et 20 RCC). L'art. 25 al. 1 RCC dispose que le président convoque le conseil par écrit, que la convocation doit mentionner l'ordre du jour établi d'entente entre le bureau et la municipalité (président et syndic). Quant à l'art. 49 RCC, il prévoit que le conseil s'assemble en général dans une salle communale. Il est convoqué par écrit, par son président, à défaut par son vice-président ou, en cas d'empêchement de ceux-ci par un membre du bureau. Cette convocation a lieu à la demande de la municipalité ou du cinquième des membres du conseil. La convocation doit être expédiée dans le plus bref délai, mais au moins dix jours à l'avance, cas d'urgence réservés. La convocation doit contenir l'ordre du jour. Aucun vote sur le fond ne peut avoir lieu sur un objet non porté à l'ordre du jour. Le conseil communal délibère sur les comptes (art. 4 al. 1 ch. 3 LC). Selon

l'art. 93g LC, les comptes de la commune, arrêtés par le conseil général ou communal, sont soumis à l'examen et au visa du préfet au plus tard le 15 juillet de chaque année, accompagnés du rapport de révision (voir également art. 38 du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes [RCCom; BLV 175.31.1] ainsi que l'art. 27 RCcom qui fixe le délai pour l'adoption des comptes et du rapport de gestion par le conseil communal au 30 juin). c) Dans le cadre des mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19), le Conseil d'Etat a adopté le 18 mars 2020 un arrêté d'application de l'ordonnance fédérale 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) et sur les mesures de protection de la population et de soutien aux entreprises face à la propagation du coronavirus (COVID-19; BLV 818.00.180320.1) dont l'art. 8 al. 3, abrogé le 27 avril 2020, prévoyait que le Conseil d'Etat pouvait, en cas d'urgence, autoriser un conseil communal ou général à prendre des décisions sans se réunir. Le 23 avril 2020, le Conseil d'Etat a adopté un nouvel arrêté relatif à l'adaptation de certaines règles en matière communale et de droits politiques dans le cadre de la lutte contre le coronavirus COVID-19 (BLV 175.11.230420.1) autorisant notamment à nouveau les conseils généraux et communaux à se réunir pour autant que les recommandations de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en matière de distance sociale et d'hygiène soient respectées (art. 9). Selon l'art. 12 de cet arrêté, les mandats des membres du bureau d'un conseil général ou communal ainsi que ceux des commissions qui échoiraient jusqu'au 30 juin 2020 sont prolongés jusqu'au 30 septembre. Si le conseil se réunit plus tôt, il peut décider de mettre fin à ces mandats avant cette date. Cet arrêté prévoit en outre que le délai pour l'adoption des comptes et du rapport de gestion par le conseil général ou communal est prolongé du 30 juin au 30 septembre 2020 (art. 4) et celui pour leur transmission aux préfets du 15 juillet au 15 octobre 2020 (art. 5). d) En l'espèce, les recourants font d'abord valoir que le courrier du 1^{er} mai 2020 du Président du Conseil communal d'Aigle ne refléterait pas la volonté de la majorité du Bureau. Il ne ressort toutefois pas clairement de leurs explications que tel était le cas au moment où le courrier a été envoyé puisqu'il est indiqué que l'une de recourantes s'est "ralliée" à la position des deux autres. En outre, s'il était indiqué dans ce courrier que les "décisions" émanaient du Bureau, celui-ci était signé par le Président seul. Quoiqu'il en soit, on ne voit pas sur la base de quelles dispositions les recourants pourraient faire valoir un droit à ce que ce courrier reflète leur point de vue. Les recourants contestent également le report de l'adoption des comptes au mois de septembre 2020 qui résulte du courrier du 1^{er} mai 2020. Ce faisant, ils se plaignent du refus du Président de modifier l'ordre du jour de la séance prévue le 19 juin 2020. Certes, tant l'art. 24 LC que l'art. 25 RCC prévoient que l'ordre du jour est établi "d'entente entre le bureau et la municipalité". Ces dispositions mentionnent également entre parenthèses le président et le syndic si bien qu'on peut à tout le moins hésiter sur l'autorité compétente pour établir l'ordre du jour. Quoiqu'il en soit, les recourants ne sont lésés ni en tant que particuliers ni en tant que membres du Conseil communal dès lors que ces dispositions n'ont pas pour fonction de protéger leurs intérêts mais d'organiser le travail du Conseil communal (arrêt 2C_1061/2017 précité, consid. 1.6). Quant aux délais prévus pour l'adoption des comptes, ils ne protègent pas non plus les intérêts des recourants mais ont pour but de permettre aux autorités de surveillance de contrôler la bonne facture de la comptabilité communale. On ne saurait donc considérer que le refus de mettre l'adoption des comptes à la séance du 19 juin 2020 constitue une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD. Enfin, les recourants se plaignent de la prolongation du mandat des membres du Bureau jusqu'au 30 septembre 2020. Sur ce point, le courrier du 1^{er} mai 2020 ne fait que reprendre le contenu de l'arrêté du Conseil d'Etat lié au COVID-19 qui

prévoit déjà à son art. 12 la prolongation de ce mandat. Il résulte également de ce texte que le conseil communal peut mettre fin au mandat des membres du bureau avant la fin du mois de septembre 2020 s'il se réunit avant cette date. Dès lors que le conseil communal se réunira le 19 juin 2020, il n'est donc pas exclu qu'il puisse mettre fin au mandat des membres du bureau. Le courrier du 1^{er} mai 2020 ne constitue donc pas non plus une décision sous cet angle. Il y a dès lors lieu de considérer que le courrier du 1^{er} mai 2020 du Président du Conseil communal constitue un acte d'organisation interne au Conseil communal et non une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD, ce qui exclut de toute manière qu'il puisse faire l'objet d'un recours à la CDAP sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'éventuelle compétence du Conseil d'Etat fondée sur l'art. 145 LC.

E. 2

Le recours doit donc être déclaré irrecevable. Compte tenu des circonstances, on renoncera à percevoir un émolument (art. 50 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55 LPA-VD).

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