
**Rapport de la commission du Conseil communal d'Yverdon-les-Bains
chargée de l'examen du préavis PR15.26PR_Bis
concernant
l'adoption du règlement du Conseil communal révisé ;
la réponse à la motion du 3 mai 2012 de Monsieur le Conseiller Stéphane Balet
portant sur une demande de modification du règlement du Conseil.**

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La commission était composée de Mesdames et Messieurs les Conseillers Pierre CHERBUIN, premier membre, Daniel COCHAND, Pierre DESSEMONTET, Pascal GAFNER, Johann GILLIÉRON, Hélène GRAND, Pierre HUNKELER et Natacha RIBEAUD-EDDAHBI. Elle s'est réunie les 10.9.2015, 05.10.2015, 09.11.2015, 09.12.2015, 19.01.2016, le 13.04.2016 et le 02.06.2016.

M. le Conseiller Roland VILLARD a remplacé M. Pascal GAFNER lors de la séance du 09.12.2015.

Mme Christine MORLEO a assisté la commission pour la saisie et la mise au point des articles, amendements et versions successives du règlement. Elle ainsi participé à toutes les séances de la commission. Monsieur le Syndic Jean-Daniel CARRARD et Mme la Secrétaire générale Sylvie LACOSTE ont présenté le projet de révision du règlement et assisté à l'entier de la première séance de la commission, le 10.09.2015.

La commission tient à exprimer ses remerciements pour la qualité du travail de Mme MORLEO et pour l'appui sans faille qu'elle fournit à ses membres. Le travail de mise au point et de rédaction des textes règlementaires demande en effet la présence d'un secrétariat, sans laquelle les travaux sont pratiquement hors de portée d'une commission « de milice » au temps compté. Nous sommes conscients de la charge de travail supplémentaire qui en résulte et l'en remercions grandement.

L'ampleur de modifications que la commission a jugé nécessaire d'apporter au premier projet de règlement a rendu incontournable une mise au point de la procédure de sa révision. A cet effet une séance de coordination a été organisée entre le premier membre de la commission, Mme la Présidente du Conseil Catherine CARP et Monsieur le Syndic Jean-Daniel CARRARD, en date du 5 février 2016.

La commission s'est limitée à l'adaptation de notre règlement aux nouvelles dispositions de la loi sur les communes. Elle n'a pas cherché à refondre ses dispositions et a ainsi conservé des actuelles dispositions tout ce qui se confirmait comme légal et utilisable. Le nombre de Conseillers communaux et l'effectif de la Municipalité n'ont pas été remis en cause. De nouvelles commissions thématiques ont été évoquées mais ne sont proposées, la commission jugeant que leur mise en place nécessitait une réflexion préalable plus approfondie.

Déroulement des travaux

La commission a travaillé sur un projet de règlement révisé, présenté par la Municipalité. Ce premier projet reprenait le résultat d'un premier groupe de travail mis en place à fin 2013. Pour

disposer d'un outil de travail à l'usager des Conseillers qui soit efficace et aussi pratique que possible, la commission a remanié les chapitres dédiés aux commissions du Conseil. Ces nombreuses modifications furent soumises à la Municipalité qui les a retenues début 2016. Leur nombre et leur interdépendance étaient tels qu'il fut proposé par la commission, puis admis par la Municipalité de retirer le projet présenté, pour en présenter un second, ainsi épuré, en avril 2016.

Au fur et à mesure des travaux, des avis de droit furent demandés au Service des communes et du logement (SCL), tant furent nombreuses les interrogations que suscitèrent le règlement-type fourni par le Canton et les textes légaux de base (lois sur les communes notamment). De même, la version finale du règlement fut adressée à ce service, auquel revient la charge de vérifier la légalité des règlements communaux avant leur ratification par le Conseil d'État.

Plusieurs recherches d'exemples de rédaction ou de contenu furent menées auprès d'autres communes, sur des sujets qui font ou feront encore débat, tels, le contenu de la motion d'ordre, la récusation, le registre des intérêts, les commissions thématiques permanentes.

Ce rapport présente ci-dessous les points sur lesquels la commission n'a pas pu se mettre d'accord à l'unanimité, ceci sous forme d'une proposition de majorité en regard d'une proposition de minorité. Ces propositions sont rédigées d'une part en reprenant le projet de règlement révisé, d'autre part, sous forme d'amendement minoritaire. Les arguments respectifs sont ensuite présentés.

Le texte du règlement révisé utilise, pour la facilité du débat, deux polices de caractère. En *italique* figurent les articles et alinéas dits impératifs et non modifiables par le Conseil communal, car ils reprennent des textes légaux cantonaux en vigueur.

Commentaires par articles

Art 1 Nombre de membres du Conseil

La commission estime qu'il ne lui revient pas de proposer un amendement, faute d'impulsion politique à modifier le nombre de membres.

Chapitre IV Des commissions

Ce chapitre a été revu intégralement pour faciliter le travail du Conseil, en traitant d'abord des éléments communs à toutes les commissions, puis en décrivant la mission et la particularité de chacune d'entre elles.

La commission a analysé la pertinence de créer de nouvelles commissions thématiques, en retenant en particulier les domaines de préoccupation que sont l'urbanisme et la mobilité, ainsi que la gestion des affaires intercommunales et des participations. On peut également citer le thème de l'énergie.

L'avantage de faire davantage collaborer les Conseillers à la mise en œuvre des politiques urbaines et à la réalisation des projets est contrebalancé par l'effet de spécialisation de ces commissaires envers les autres membres du Conseil.

Le développement des collaborations intercommunales, sous toutes leurs formes, conduit à une perte de contrôle du législatif, qu'elle soit ressentie ou avérée. Une telle commission chargée de préavis, suivre et contrôler l'action de la Municipalité et surtout de ses délégués comblerait ainsi une lacune qui tend à s'aggraver. Son calendrier de travail serait de plus différent de celui des

Commissions de gestion et des finances, car il dépend en effet des agendas respectifs des associations, coopératives, ententes et autres sociétés dont la Commune fait partie.

La commission renonce cependant à proposer la création de ces commissions thématiques, ou encore d'autres, dans le cadre de la présente révision de règlement, mais elle émet le vœu que ce sujet soit analysé pour lui-même, le cas échéant par le biais d'une motion ou d'un projet de règlement.

Art 63 Récusation

Le contenu précis et la portée des termes « *intérêt personnel ou matériel* », qui impliquent un lien évident et direct avec le Conseiller concerné et qui entraînent selon l'article 40 de la loi sur les communes le devoir de se récuser a suscité débats et passes d'armes au sein du Conseil, en particulier lorsque siègent au Conseil des membres d'associations pouvant intervenir dans des procédures d'opposition lors d'enquêtes publiques pour des réalisations communales.

Trois sources¹ insistent sur le fait que la récusation doit être prononcée lorsque le Conseiller, par confusion d'intérêts, a une opinion préconçue quant à l'affaire en cause ou peut donner une apparence de prévention auprès de la population.

Il est possible de distinguer entre un intérêt personnel, digne d'être défendu mais qui entraîne la récusation, et un intérêt collectif ou de groupe, qu'un Conseiller membre d'une association se doit de porter publiquement, y compris devant le Conseil, librement et sans devoir se récuser.

Dans le premier cas d'intérêt *personnel*, qui tient à la personne même du Conseiller, de ses proches ou de sa famille ; ou *matériel*, qui tient à des éléments pécuniaires ou patrimoniaux, respectivement qui impliquent des avantages ou des désavantages pour le Conseiller, celui-ci doit sans équivoque se récuser lorsque la décision du Conseil porte sur un projet auquel il est partie prenante, par exemple comme vendeur d'un terrain, comme mandataire, ou encore comme fournisseur de prestations, de biens ou de services. A l'opposé, aucun Conseiller n'est tenu de se récuser lors de l'adoption d'un plan général d'affectation, de l'adoption d'un budget ou de l'approbation des comptes, bien qu'il soit de fait concerné par les conséquences de ces décisions.

L'analyse doit être affinée, par exemple, lorsque que sont présents les intérêts de petits groupes dont les membres ont collectivement un intérêt matériel à la décision que prendra le Conseil.

Dans tous les cas, il s'agit de retenir :

- a) qu'un Conseiller ayant signé une opposition à un projet communal, à titre privé, car touché dans ses intérêts personnels ou matériels, ou encore au nom d'un groupe concerné à un titre similaire, peut difficilement participer au débat et aux décisions du Conseil concernant cette opposition sans être à la fois juge et partie ;
- b) que le simple membre d'une association qui aurait en tant que telle un intérêt matériel dans le cadre d'une décision du Conseil n'est pas contraint de se récuser. La personne du Conseiller est en effet différente de celle de la personne morale d'une association qui agit selon ses organes (assemblée générale et comité dans la plupart des cas) ;

¹ - Arrêt de la Cour constitutionnelle du tribunal Cantonal du 5 février 2010 dans la cause CCST.2009.008 (cf. not. considérant 3 lettre e)

- La réforme de la loi vaudoise sur les communes, par David EQUEY, *Revue de droit administratif et de droit fiscal* du 3 octobre 2013, § 237, 238

- Commentaire article par article de la loi sur les communes, EMPL mai 2011, p. 18s.

- c) que les motifs de récusation doivent être interprétés restrictivement, la règle étant la liberté d'intervention de chaque Conseiller.

Il apparaît ainsi qu'en définitive, la question posée à chaque Conseiller confronté aux règles de récusation sera bien celle de l'indépendance de décision pour garantir le bien commun avant la satisfaction de intérêts personnels ou matériels, individuels, voire de groupe.

La commission a renoncé à compléter le texte du règlement et table sur la sagesse des Conseillers, lorsque cette question de la récusation se posera dans les débats futurs.

Art 64 Registre des intérêts

Proposition de la majorité : maintenir	Proposition de la minorité : amender
<p>¹ Sur décision du Conseil, le bureau tient un registre des intérêts.</p> <p>² A l'introduction du registre, chaque Conseiller, entrant au Conseil communal, indiquera au bureau :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ses activités professionnelles ; b) les fonctions qu'il assume au sein d'organes d'administration, de direction et de surveillance de fondations, de sociétés, d'associations ou d'établissements importants, suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public ; c) les fonctions permanentes de direction qu'il assume pour le compte de groupes d'intérêts importants, suisses ou étrangers ; d) les fonctions qu'il assume au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, de l'Etat et des communes vaudoises ; e) les fonctions politiques importantes qu'il exerce. <p>³ Les modifications intervenues sont communiquées d'office au bureau, au moins au début de chaque année civile.</p> <p>⁴ Le secret professionnel est réservé.</p>	<p>¹ Le bureau peut tenir <i>tient</i> un registre des intérêts.</p> <p>² Si ce registre est introduit, En entrant au Conseil communal, Chaque Conseiller, entrant au Conseil communal, indiquera au bureau :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ses activités professionnelles ; b) les fonctions qu'il assume au sein d'organes d'administration, de direction et de surveillance de fondations, de sociétés, d'associations ou d'établissements importants, suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public ; c) les fonctions permanentes de direction qu'il assume pour le compte de groupes d'intérêts importants, suisses ou étrangers ; d) les fonctions qu'il assume au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, de l'Etat et des communes vaudoises ; e) les fonctions politiques importantes qu'il exerce. <p>³ Les modifications intervenues sont communiquées d'office au bureau, au moins au début de chaque année civile.</p> <p>⁴ Le secret professionnel est réservé.</p>
<p><u>Arguments :</u></p> <p>Si un tel registre est nécessaire, sinon indispensable aux échelons cantonal et fédéral, vu les enjeux encourus et la distance entre l' élu et l'électeur, les étroites relations dans une ville de 30'000 habitants ne le justifient en rien.</p> <p>Les dispositions en matière de récusation de l'art. 64 de ce règlement sont suffisantes et assez claires pour éviter les conflits d'intérêts.</p> <p>Les décisions à prendre par le Conseil relèvent surtout de la gestion usuelle et de chantiers pratiques, à l'inverse de dispositions légales de portée générale où s'expriment des intérêts portés par des politiciens dit de milice, mais de fait professionnels, salariés de syndicats ou membres</p>	<p><u>Arguments :</u></p> <p>Les électeurs doivent disposer en permanence des éléments qui leur permettent de connaître les domaines où s'engagent leurs élus ou dont ces mêmes élus peuvent détenir des intérêts de nature à influencer leur décision ou leur action au sens du Conseil.</p> <p>Ce registre doit permettre, aux électeurs comme aux Conseillers, de contrôler que les élus concernés se récusent lorsque certains de leurs intérêts sont mis en cause par une décision à prendre.</p> <p>L'électeur pourra également mieux discerner si l'intervention, l'initiative ou le vote d'un élu est commandé par des intérêts privés plutôt que par le souci du bien commun.</p>

<p>de conseils d'administration.</p> <p>Ce registre ne contiendra que des indications peu pertinentes pour le débat : présidence de sociétés locales ou présence au comité de partis politiques ou de sociétés professionnelles dont l'action se place très au-delà de la simple scène yverdonnoise.</p> <p>Un tel registre favorise un voyeurisme peu souhaitable qu'il ne convient pas d'encourager.</p>	<p>Nombre d'autres communes connaissent ce type de registre, tout comme le Canton et la Confédération, il convient donc de s'aligner sur ces pratiques devenues aussi partagées qu'attendues de la population, sans aller jusqu'à demander de chiffrer financièrement chacune de ces déclarations d'intérêts.</p>
--	---

Les dispositions d'application de l'alinéa 2 sont directement inspirées de la loi sur le Grand Conseil vaudois, à son article 8 Obligations de signaler les liens d'intérêts. Dans les sources citées plus haut, en page 3, le registre des intérêts pour but de faciliter le traitement des cas de récusation.

Art 70 Dépôt de motions et de projets de règlement

La commission considère que le délai de 10 jours à respecter pour déposer une motion ou un projet de règlement est nécessaire pour permettre au bureau, aux groupes et à la Municipalité d'étudier correctement la proposition. Le postulat, l'interpellation et la question simple ou le vœu restent susceptibles d'être déposés sans délai préalable à respecter. Il faut noter également que, si le Conseil l'accepte en changeant son ordre du jour, une motion urgente, déposée juste avant une séance du Conseil, peut alors être traitée durant cette même séance.

Art 86 Motion d'ordre

Proposition du préavis et avis de la majorité de la commission	Amendement de la minorité de la commission
<p>Maintenir le texte de l'article 86 sans modification.</p>	<p>Ajouter à l'alinéa 1 du texte proposé les alinéas 2, 3 et 4 ci-dessous :</p> <p>² Elle peut notamment viser au renvoi d'un vote ou au renvoi d'un objet en discussion à la commission qui l'a examiné ou à la Municipalité pour informations complémentaires ou nouvelles propositions.</p> <p>³ Elle peut également viser un nouveau vote sur un objet si le premier a été entaché d'un vice de procédure.</p> <p>⁴ Elle peut viser le passage immédiat au vote sur un objet. Dans ce cas, la Municipalité doit pouvoir s'exprimer sur le fond avant le vote sur la motion d'ordre.</p>
<p><u>Arguments :</u></p> <p>La teneur de l'art 106 est suffisant et le peu d'usage qu'il en fut fait durant ces dernières années démontre que rares sont les cas où elle a quelque utilité. Il est inutile de compliquer encore le déroulement des travaux du Conseil, voire d'inciter à une préparation superficielle des préavis et des rapports, sachant que</p>	<p><u>Arguments :</u></p> <p>La pratique de la motion d'ordre n'étant pas définie, elle est peu pratiquée, alors qu'elle permettrait en particulier d'éviter des renvois ou des refus de préavis, faute pour les Conseillers de disposer de toute l'information nécessaire.</p>

par le recours à la motion d'ordre, le Conseil peut alors travailler en plusieurs étapes.	
---	--

Les dispositions d'application proposées sont directement inspirées de la loi sur le Grand Conseil vaudois à son article 91 Motion d'ordre.

Art 90 Vote à main levée

Cet article décrit la procédure de vote usuel du Conseil, celle du vote à main levée, lorsque d'autres articles du règlement ne fixent pas un mode de vote différent, tel le bulletin secret. Par définition, la votation est unique. Aussi l'alinéa 2 de cet article offre-t-il la possibilité de voter d'une autre manière qu'à main levée, ceci sur demande du Conseil. Sont cités le vote à l'appel nominal et le scrutin secret. La demande de passer du vote à main levée à une autre forme de vote (appel nominal ou scrutin secret) doit donc être présentée avant l'ouverture du vote. Sinon, le règlement introduirait un vote en deux phases, ce que la loi sur les communes ne prévoit aucunement. Il faut encore noter que la contre-épreuve du vote à main levée n'est pas un second vote, mais bien un second comptage de ce même vote.

La commission souligne que la pratique qui s'est instaurée ces dernières années de procéder à un second vote à l'appel nominal ou au scrutin secret, une fois effectué un premier vote à main levée, le cas échéant assorti de sa contre-épreuve, n'est pas légale et doit donc être abandonnée.

Art 106 Crédits d'investissement

Les dispositions cantonales ne permettent plus d'instaurer une marge de tolérance financière. Tout dépassement de crédit doit obtenir l'approbation du Conseil.

Conclusions

A l'issue de cette longue procédure en trois temps et sur bientôt trois ans, vu les avis positifs du Service des communes et du logement, la commission unanime recommande au Conseil communal d'Yverdon-les-Bains :

- **d'ouvrir le débat sur les articles 64 et 86 où sont présentés des amendements minoritaires,**
- **d'adopter ce règlement tel que présenté, une fois décidé des amendements, selon l'article 1 du préavis PR15.26PR-Bis**
- **de considérer que les articles 70 et 71, nouveaux, du règlement répondent à la motion du 3 mai 2012 du Conseiller Stéphane BALET.**
- **de soutenir le vœu que soit étudiée l'éventuelle mise en place de commissions thématiques supplémentaires à celles prévues dans le règlement.**

Pour la commission, son premier membre,



Pierre Cherbuin

Yverdon-les-Bains, le 23.06.2016