



## Rapport de la commission au Conseil communal de la Ville de Pully

### **Préavis N° 05-2015 Adoption d'un nouveau Règlement du conseil communal suite à la révision de la loi sur les communes**

Monsieur le Président, Monsieur le Syndic  
Madame, Messieurs les Conseillers municipaux  
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

La commission chargée de l'examen du préavis 05-2015 s'est réunie le jeudi 9 avril 2015 à la maison Pulliérane et a tenu séance de 18 heures 30 à 22 heures 50.

Neuf commissaires étaient présents : Madame Annie Mumenthaler, Messieurs Jean-Pierre Galay (en remplacement de Jean-Philippe Clavel), Philippe Haldy, Fabio Marchetto, Steve Marion, Gérard Mieli, Richard Pfister, Pierre Zappelli, ainsi que le soussigné.

La Municipalité était représentée par M. le Syndic Gil Reichen et par M. Stéphane Chevalier, responsable du greffe municipal. Qu'ils soient ici l'un et l'autre remerciés pour leur participation fort utile et appréciée aux travaux de la commission.

#### **Le contexte**

La loi vaudoise sur les communes a été assez profondément révisée au cours de l'année 2012 et le Conseil d'Etat a fixé au 1er juillet 2013 la date d'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2012 modifiant celle du 28 février 1956 sur les communes (LC). Ainsi que le résume l'Etat de Vaud dans un document à l'usage des communes, « la révision de la LC introduit de nouvelles règles qui facilitent l'organisation et le fonctionnement des autorités communales, en codifiant la pratique actuelle de nombreuses communes vaudoises et en comblant des lacunes de l'ancienne loi. Les principales nouveautés sont les suivantes :

- Clarification de l'exercice de la fonction d'élu, notamment en ce qui concerne les procédures d'élections ou de votations et l'exercice du droit d'initiative des membres du conseil communal.

- Réglementation de l'étendue et des modalités de l'exercice du droit à l'information des membres du conseil communal et des commissions de ce dernier.
- -Introduction de dispositions donnant un fondement légal aux commissions du conseil.
- -Précision des voies de droit ouvertes contre les décisions rendues par les autorités municipales. »

Ces changements ne pouvaient pas rester sans effet sur le règlement actuel du Conseil communal de Pully, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (RCC). Une révision était donc indispensable. Un groupe de travail formé par des membres du conseil et placé sous la présidence de Monsieur Olivier Burnet s'est réuni à plusieurs reprises de septembre 2013 à janvier 2014 et a proposé diverses modifications et autres compléments au RCC. Il a bénéficié de l'appui de la Municipalité et des services communaux, en particulier de la prise de notes et des procès-verbaux de M. Stéphane Chevalier. Sur la base de ces premiers travaux, le règlement révisé mis au clair par les services communaux a été soumis au Service cantonal des communes et du logement (SCL), qui a fait diverses suggestions. La municipalité elle-même a proposé pour sa part la modification de deux dispositions réglementaires.

Sur la base de ces travaux, le Conseil communal est invité par le préavis No 05-2015 à adopter un nouveau Règlement du conseil communal comportant 125 dispositions dont presque la moitié a été reprise, sans changement, du règlement du RCC du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Plusieurs articles de la nouvelle loi sur les communes figurent, souvent mot pour mot, dans le nouveau règlement soumis au Conseil. Les changements importants intervenus par rapport à la pratique actuelle du Conseil sont relativement peu nombreux. Ils feront l'objet d'un commentaire particulier dans la suite de ce rapport. La structure générale du règlement reste la même.

La commission s'est interrogée sur la portée des modifications apportées par le SCL au document établi par le groupe de travail. Aucune règle générale ne peut être posée sur ce point : certaines modifications sont contraignantes, notamment lorsqu'elles reprennent le texte de la LC. D'autres semblent être plus de forme que de fond. La commission a donc examiné à chaque fois si elle pouvait se rallier à la proposition du canton ou s'en écarter.

### **Entrée en matière**

C'est à l'unanimité que la commission est entrée en matière sur le préavis qui nous est soumis.

### **Examen du projet du Règlement du Conseil communal**

La commission a procédé à l'examen du projet de règlement du conseil article par article.

Au vu de l'ampleur de la tâche, les membres de la commission ont accepté le principe selon lequel un article qui ne donnait pas lieu à discussion était adopté à l'unanimité de ses membres. Ce principe a été appliqué à la plupart des dispositions

du règlement. S'agissant des amendements de la commission, ils ont été adoptés à l'unanimité des membres présents sous réserve de quelques cas signalés dans la suite de ce rapport.

Ce rapport se limitera donc au commentaire des articles qui ont donné lieu à discussion ou ont été amendés.

Nous donnons ci-dessous la liste des amendements de la commission, suivie d'un commentaire article par article.

### Liste des amendements de la commission

article	alinéa	
24	1	Le président convoque le conseil et la municipalité par écrit. La convocation doit mentionner l'ordre du jour établi d'entente avec le bureau et la municipalité (président et syndic), la composition des commissions désignées cas par cas et l'indication des commissions permanentes devant rapporter.
27	1	Le président prend part aux votes et aux élections qui ont lieu au scrutin secret. Dans les autres cas, il ne vote que pour déterminer la majorité, s'il y a égalité des suffrages.
39		Sous réserve des commissions élues par le conseil, les commissions et leurs présidents sont désignés par le bureau.
45	1 2 (nouveau)	L'article 40d LC régit le secret de fonction des membres des commissions, sous réserve des alinéas 2 à 4 qui suivent. Les commissions peuvent décider que tout ou partie de leurs travaux sont confidentiels, notamment pour le bon exercice de leurs tâches. <i>L'alinéa 2 devient l'alinéa 3</i> <i>L'alinéa 3 devient l'alinéa 4</i>
47	2	Chaque rapport doit conclure à la prise en considération, à l'acceptation, à la modification, au renvoi, au rejet de la proposition ou à la non entrée en matière. Dans ce dernier cas, la commission doit subsidiairement se prononcer sur le fond.
49	2 (nouveau)	La commission de gestion a notamment pour missions de : a) prendre connaissance du rapport de la commission des finances sur l'examen des comptes, son droit de regard sur tout document comptable nécessaire au contrôle de la gestion étant réservé ; b) procéder, le cas échéant, par sondages : - à l'examen de l'exécution des décisions prises par le conseil et la municipalité au cours de l'année sous contrôle ; - à l'inspection des domaines publics, des bâtiments de la commune et des différents services de l'administration ; - à l'examen de la suite donnée aux observations et aux vœux du conseil lors du contrôle de gestion précédent ; - à la prise de connaissance des comptes et du rapport de gestion des ententes intercommunales, associations de communes, sociétés commerciales, associations et fondations auxquelles la commune est intéressée. La commission de gestion peut renseigner le conseil sur des

## Rapport Commission ad hoc Préavis n° 05-2015

		<p>points particuliers découlant de ces comptes et rapports.</p> <p><i>L'alinéa 2 devient l'alinéa 3</i>  <i>L'alinéa 3 devient l'alinéa 4</i></p>
50	3 (nouveau)	<p>La commission des finances a notamment pour missions de :</p> <p>a) vérifier la méthode et le contenu du contrôle effectué par la fiduciaire, si nécessaire procéder à des contrôles complémentaires par sondages des comptes ordinaires et spéciaux de la commune ;</p> <p>b) analyser les écarts entre le budget et les comptes et contrôler notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la justification de ceux-ci ;</li> <li>- l'existence d'une couverture des dépenses extrabudgétaires par des crédits spéciaux, par des excédents d'exploitation des comptes budgétaires ou par l'emprunt ;</li> </ul> <p>c) établir un rapport sur les analyses et les contrôles effectués, avec proposition au conseil, s'il y a lieu, de donner décharge à la municipalité.</p> <p><i>L'alinéa 3 devient l'alinéa 4</i>  <i>L'alinéa 4 devient l'alinéa 5</i></p>
51	3 (nouveau)	<p>La municipalité réunit régulièrement la commission afin de la tenir informée des divers projets et études en cours concernant l'urbanisme.</p> <p><i>L'alinéa 3 devient l'alinéa 4</i></p>
62	1	<p>Une copie papier ou électronique du procès-verbal est envoyée à chaque membre du conseil dans les 3 semaines qui suivent la séance mais au plus tard 5 jours avant la séance suivante. Le procès verbal est adopté d'office par le conseil lorsque aucune modification autre que rédactionnelle n'a été proposée. Dans le cas contraire, le conseil arrête le texte définitif.</p>
67	1	<p>Lorsqu'un membre veut user de son droit d'initiative, il remet sa proposition par écrit au président et au secrétaire 7 jours au moins avant la séance du conseil. Le texte de la proposition est aussitôt envoyé aux membres du conseil par le bureau.</p>
68	8	<p>Les propositions qui, selon la municipalité, contreviennent aux exigences prévues par l'article 67, alinéa 4, font l'objet d'un rapport de celle-ci.</p>
78	1 chiffre 3	<p>3. du rapport de la commission.</p>
84	1	<p>Toute opération du conseil peut être interrompue par une motion d'ordre qui concerne le débat sans toucher à son fond même.</p>
88	2, 3 et 4	<p>Suppression de ces trois alinéas.</p> <p><i>L'alinéa 5 devient l'alinéa 2</i></p>
105	1	<p>Les amendements au budget comportant soit la création d'un poste de charge, soit la majoration d'un tel poste égale ou supérieure à 30'000 francs, ne peuvent être adoptés par le conseil avant que la municipalité et la commission des finances ne se soient prononcées à leur sujet.</p>
110	1	<p>Les rapports de la municipalité sur sa gestion et sur les comptes sont remis aux membres du conseil en principe le 15 mai, mais au plus tard le 31 mai de chaque année. Ils sont respectivement renvoyés à l'examen de la commission de gestion et à celui de la commission des finances.</p>

## Rapport Commission ad hoc Préavis n° 05-2015

110	2	Le rapport sur les comptes arrêtés au 31 décembre précédent est accompagné du rapport-attestation du réviseur ainsi que du budget de l'année correspondante. Il mentionne également les dépenses supplémentaires autorisées par le conseil dans le courant de l'année ainsi que les dépenses imprévisibles et exceptionnelles.
110	3	La municipalité expose, dans les rapports sur sa gestion et sur les comptes, la suite donnée aux observations qui ont été maintenues par le conseil l'année précédente.
115	2	Ces rapports, les observations et les réponses de la municipalité sont communiqués en copie aux membres du conseil dix jours au moins avant la délibération.

### **Art. 1 Nombre des membres du conseil**

### **Art. 17 Nombre des membres de la municipalité**

La commission a pesé les avantages et inconvénients liés au fait que le nombre des conseillers et des membres de la municipalité ne figurera plus dans le règlement du Conseil. Elle s'est ralliée à la proposition faite par le SCL (7 pour, 2 contre). Une décision du conseil sera donc nécessaire si celui-ci entend modifier le nombre des conseillers et celui des membres de la municipalité. Tant que cette décision ne sera pas prise, le nombre des conseillers reste de 100, et celui des membres de la municipalité de 5.

### **Art. 14 Secrétariat et archives**

L'alinéa 3 de cette disposition, tel qu'il a été proposé par la municipalité, est admis par la commission par 8 oui et une abstention. L'adoption de cette disposition par le conseil signifie notamment que la prise de notes de séances d'une commission du conseil par un collaborateur de l'administration ne sera plus pratiquée. Comme elle le fut parfois dans le passé. Il appartiendra aux commissions elles-mêmes et à leurs membres de s'organiser pour garder la trace de leurs discussions, délibérations et décisions.

### **Art. 24 Convocation**

Un exemple d'une correction effectuée par le SCL, de nature purement formelle et considérée par l'entier de la commission comme inopportune. Amendement de la commission pour établir une virgule en place d'un « et »

### **Art. 27 Participation aux votations**

La commission a amendé cette disposition en supprimant la fin de la phrase « aux conditions fixées par la LC » en suivant une règle de conduite adoptée par le groupe de travail et selon laquelle une référence réglementaire à la loi sur les communes (LC) n'est nécessaire que si elle permet de préciser le sens de la disposition du règlement communal concernée. La commission a supprimé à l'art. 27 la référence à la LC alors qu'elle l'a maintenue à l'art. 31 al. 3 (par 7 oui et 2 non).

### **Art. 30 Compétences**

La commission relève que cette disposition, qui concerne notamment la compétence des scrutateurs de procéder au dépouillement des scrutins, ne constitue pas un obstacle à la participation des scrutateurs-suppléants à une telle opération, lorsque cette participation facilite la détermination des résultats des votations.

### **Art. 36 et art. 44 Fonctionnement des commissions.**

L'art. 44 al.1 précise que les commissions délibèrent à huit clos, soit hors de la présence de tiers assistant à la séance de commission, et en particulier des membres de la municipalité. L'article 36 al. 2 donne à la municipalité le droit de se faire représenter, d'elle-même ou à la demande de la commission, à la séance de cette dernière. Il n'y a pas contradiction entre ces dispositions, toutes deux tirées de la LC. Mais leur adoption signifie que les commissions devront désormais scinder le déroulement de leurs travaux en plusieurs phases : une phase de discussion permettant de connaître la proposition présentée sous tous ses aspects, phase à laquelle participent les représentants de la municipalité, voire des intervenants extérieurs (cf. art. 36 al.4), puis une phase de délibération des membres de la commission sur l'objet traité, qui doit se dérouler à huit clos (à la demande du président de la commission ou d'un membre de celle-ci) ; délibérations qui conduisent aux votations de la commission sur l'objet traité. Le fait que les délibérations de la commission aient lieu à huit clos n'est pas sans rapport avec l'introduction dans la LC et dans le règlement des articles concernant le secret de fonction.

La commission recommande que la lettre-type envoyée par le bureau aux présidents des commissions attire leur attention sur ces différentes phases des travaux d'une commission.

L'art. 36 a été approuvé par 8 oui et une abstention, et l'art. 44 par huit oui et un non.

### **Art. 39 Commissions désignées par le bureau**

La rédaction de cette disposition a été revue par la commission, qui l'a donc amendée sans modification de fond.

### **Art. 45 Secret de fonction des membres des commissions**

Cette disposition réglementaire reprend l'article 40i LC. La commission a amendé le projet de règlement afin de reprendre intégralement la disposition légale précitée.

### **Art. 47 Rapports des commissions**

La commission a entendu assurer la concordance des textes des art. 47 al. 2 et 78 al. 1 chiffre 3. Elle a donc implanté le texte de l'art. 78 al. 1 chiffre 3 à l'art. 47 al. 2 (amendement) et simplifié de ce fait la rédaction de l'art. 78 al. 1 chiffre 3 (amendement).

**Art. 49 Commission de gestion**

**Art. 50 Commission des finances**

Dans ces deux dispositions, le SCL avait demandé la suppression des alinéas concernant les missions des deux commissions, en considérant que ces missions ressortent du droit cantonal et que leur énumération dans le règlement risquait de les figer. Sur ce dernier point, la commission relève que le terme « notamment », qui précède l'énumération de quelques missions des commissions, laisse la porte ouverte à d'autres missions. Cela dit, les commissaires étaient partagés. Une minorité (quatre membres) considérait que la proposition du SCL pouvait être retenue à la condition d'une recommandation pressante de notre commission à l'adresse des commissions des finances et de gestion d'établir un cahier des charges. La majorité (cinq membres) s'est en revanche prononcée pour le rétablissement des alinéas des art. 49 et 50 du règlement actuel énumérant à titre exemplatif les missions des commissions de gestion et des finances, avec une réserve, en ce qui concerne les missions de la commission de gestion, pour deux d'entre elles considérées par le SCL comme non compatibles avec les dispositions de droit cantonal, à savoir l'examen de l'effectif du personnel communal et de son traitement, d'une part, et l'examen des registres, rapports et procès-verbaux de l'administration et des diverses commissions nommées par la municipalité, d'autre part. C'est donc en suivant l'avis majoritaire de la commission qu'ont été amendés les art. 49 et 50.

**Art. 51 Commission d'urbanisme**

La commission a amendé cette disposition en introduisant un alinéa nouveau par souci de parallélisme avec l'alinéa 3 de l'art. 52 concernant la commission des affaires régionales et intercommunales (CARI). Comme elle le fait pour la CARI, la municipalité réunira régulièrement la commission d'urbanisme afin de la tenir informée des divers projets et études concernant les affaires de la compétence de la commission.

**Art. 52 Commission des affaires régionales et intercommunales**

La commission a examiné la question de savoir s'il conviendrait d'introduire à l'art. 52, comme le demande la motion de Madame Verena Kuonen proposant une modification du règlement concernant le fonctionnement de la CARI, un alinéa nouveau selon lequel « A son initiative, la Commission peut se réunir pour s'informer, et approfondir un thème de portée générale ou intercommunale ». Partageant sur ce point les vues du groupe de travail, la commission y a répondu par la négative. La LC et le nouveau règlement définissent et précisent les pouvoirs d'investigation des membres des commissions, notamment le recours à des intervenants extérieurs et aux collaborateurs des services communaux. La proposition faite créerait un cas particulier pour l'une des commissions permanentes sans que des motifs particuliers (comme il en existe pour les deux commissions de surveillance que sont la commission de gestion et la commission des finances) le justifient. Par ailleurs, la réunion des commissions ne peut se faire que dans le cadre défini par le Conseil et en vue de l'exercice des fonctions des commissions telles que définies par le droit cantonal et le règlement communal. A cet égard, la réunion d'une commission communale à sa propre initiative n'a pas été légalement envisagée. En revanche, les membres d'une commission peuvent se réunir s'ils souhaitent le faire dans un but de

---

libre information et de libre discussion, mais cela doit rester hors du cadre légal et réglementaire.

### **Art. 62 Procès-verbal**

L'amendement de la commission est de nature formelle. A relever que les conseillers disposeront du procès-verbal plusieurs jours avant son adoption (sous réserve de modifications) par le conseil.

### **Art. 67 Forme écrite et développement**

L'art. 67 al. 1 a été amendé par la commission dans le seul but de préciser que la proposition est transmise au président et **au secrétaire** du conseil. Sa diffusion en temps utile est ainsi assurée.

### **Art. 68 Procédure**

L'art. 68 al. 2 précise que le renvoi à une commission chargée de préavis sur la prise en considération et le renvoi à la municipalité n'est possible que si un cinquième des membres présents le demande et que ce renvoi est décidé par le conseil. C'est là un changement important par rapport à la pratique suivie par notre conseil et qui admettait le renvoi à la commission dès qu'un cinquième des membres présents le demandait. Cette pratique n'est pas compatible avec la LC, telle qu'elle est interprétée par la doctrine.

Un membre de la commission a proposé de reprendre à l'art 68 al. 2 premier point la règle figurant à l'article 121 al. 1 lettre a de la loi sur le Grand Conseil et qui prévoit qu'une motion est renvoyée à une commission chargée de préavis sur sa prise en considération « si le motionnaire le demande expressément dans son développement écrit, qui doit être signé par vingt députés au moins ; dans ce cas, il n'y a pas débat ». Il a donc été proposé par voie d'amendement de compléter l'art. 68 al. 2 premier point de la manière suivante :

Art. 68 al. 2 premier point :

« \_renvoyer la proposition.....que ce renvoi soit décidé par le conseil ; *la proposition est renvoyée sans débat à une telle commission si ce renvoi est expressément requis par l'auteur de la proposition signée par vingt conseillers au moins* ».

Cet amendement a été rejeté par la majorité de la commission (5 non, 4 oui), qui a considéré

- que son adoption priverait la première phrase de l'art. 68 al. 2 premier point d'une grande partie de sa portée et de son utilité,
- qu'il n'est pas établi que l'on puisse reporter une disposition de la loi sur le Grand Conseil au niveau communal régi par la LC,
- et que l'on ne peut pas considérer que la nouvelle pratique (majorité du conseil pour le renvoi à une commission chargée de préavis sur la prise en considération) restreigne par trop la possibilité pour des conseillers appartenant à une minorité du conseil de faire des propositions.

L'art. 68 al 5 tel que proposé par le SCL a été accepté par la commission, mais avec regret. Le délai de réponse d'une année dès le dépôt de la proposition peut être court si celle-ci n'est pas immédiatement prise en considération. La proposition faite



par le groupe de travail tenait mieux compte de cette situation. Dura lex, sed lex. Rappelons toutefois que le délai prévu est un délai d'ordre.

### **Art. 78 Rapport de la commission**

Amendement de la commission : voir ci-dessus la note relative à l'art. 47.

### **Art. 80 Objet de la discussion**

Aucun amendement de la commission, mais un changement de pratique méritant d'être signalé. L'art. 80 al. 2 in fine du règlement actuel a été supprimé sur proposition (contraignante) du SCL. Les amendements qu'une commission apporte à un préavis municipal devront donc faire l'objet d'une décision du conseil même si la municipalité les approuve.

### **Art. 84 Motion d'ordre**

L'amendement de la commission tend simplement à préciser que la motion ne concerne pas le fond même du débat au cours de laquelle elle est présentée.

### **Art. 88 Votation**

La commission a amendé l'art 88 en vue d'assurer la concordance entre le texte de cette disposition et celui de l'art. 94, pour éviter un doublon. Ainsi, les alinéas 2, 3 et 4 de l'art. 88 sont supprimés, ces règles figurant à leur bonne place à l'art. 94, qui traite de l'établissement des résultats des votations.

### **Art. 93 bis Vote électronique**

Cette disposition précise la portée du vote électronique. Il ne préjuge pas de son emploi dans le conseil, question qui sera examinée dans le cadre d'un postulat accepté par le conseil et transmis à la municipalité.

### **Art. 105 Amendements au budget**

La commission a amendé l'alinéa premier de cette disposition en vue d'en éclaircir le sens. L'obligation pour le conseil d'avoir, avant décision sur un amendement, l'avis de la municipalité et de la commission des finances est posée dans les deux cas suivants :

- l'amendement au budget comporte la création d'un poste de charge
- l'amendement au budget comporte la majoration d'un poste de charge, cette majoration étant égale ou supérieure à 30'000 francs.

### **Art. 110 Rapports de la municipalité**

La commission a amendé l'art. 110 du projet de règlement pour reprendre le texte actuel, dont la rédaction rend mieux compte de l'existence des commissions distinctes de gestion et des finances. Cet amendement n'a pas pour effet une modification de fond.

---

## Art. 115 Communication des rapports des commissions

Par son amendement à l'art. 115 al. 2, la commission propose de reprendre l'art. 115 al. 2 du règlement actuel, en considérant que la transmission aux conseillers des documents cités par la disposition est la règle, et qu'une simple « tenue à disposition » n'est pas adéquate.

### Choix rédactionnels

Le groupe de travail s'était interrogé sur l'usage des majuscules ou minuscules pour la désignation des autortés dans le règlement communal et avait opté, par souci de simplification, pour les règles de rédaction utilisées dans la LC (usage des minuscules). Un commissaire conteste cet alignement de l'orthographe sur celui de la LC, qui renonce à l'usage de la majuscule, sauf en début de phrase.

Par ailleurs, la numérotation des articles du règlement reprend celle du texte qu'il remplace, ce qui implique l'usage d'articles bis, ter ou quater. Ce choix pourrait faciliter le suivi entre ancien et nouveaux règlements.

Le commission a renoncé à prendre elle-même position sur ces aspects rédactionnels.

### Réponse aux motions

De l'avis de la commission et de son président motionnai re, l'adoption du nouveau règlement du Conseil communal répond pleinement à la motion du soussigné du 24 avril 2013.

Comme le groupe de travail l'avait fait, la commission considère qu'il est répondu à la motion de Madame la Conseillère Verena Kuonen du 24 avril 2013.

### En conclusion,

La commission ad hoc vous recommande d'accepter les conclusions du préavis à savoir :

Le conseil communal de Pully décide :

1. d'adopter le nouveau règlement du Conseil communal, **tel qu'amendé par la commission**, et de prévoir son entrée en vigueur dès son approbation par la cheffe du département concerné ;
2. de considérer qu'il a été répondu à la motion de M. le conseiller Jean-Blaise Paschoud du 24 avril 2013 demandant la révision du Règlement du Conseil communal du 8 octobre 2008 ;
3. de considérer qu'il a été répondu à la motion de Mme la Conseillère Verena Kuonen du 24 avril 2013 demandant la modification de l'article du Règlement du Conseil communal concernant le fonctionnement de la CARI.

Pour la Commission :  
Jean-Blaise Paschoud  
Président de la commission

Pully, le 12 avril 2015