
**Rapport de minorité
de la commission du Conseil communal d'Yverdon-les-Bains
chargée de préavis sur la prise en considération du PROJ20.03**

**Projet de M. Stéphane BALET du 4 février 2021
Proposition de modification du règlement de la Municipalité
« Articles 10 et 12 »**

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La Commission a siégé le 18 mars 2021.

Elle était composée de Mesdames et Messieurs Claude-Anne JAQUIER (Présidente), Aurélie Maude HOFER, Stéphane BALET, Gildo DALL'AGLIO, Pierre-Jean RIEDO, Roland VILLARD et de la soussignée, rapportrice de la minorité de la commission.

Outre la soussignée, la minorité était composée de Madame Aurélie Maude HOFER, et Monsieur Stéphane BALET.

La délégation municipale était composée de M. Jean-Daniel CARRARD, Syndic et M. François ZÜRCHER, Secrétaire municipal.

I. Position de la minorité de la commission sur la prise en compte du projet de M. Stéphane BALET

La minorité de la commission est favorable à la prise en compte du projet de M. le Conseiller Stéphane BALET. Elle estime en effet nécessaire de modifier le règlement de la Municipalité afin notamment de clarifier les articles 10 et 12 de ce dernier qui font aujourd'hui l'objet d'interprétations fortement divergentes. Lors de ses travaux, elle a par ailleurs fait le constat que d'autres points dudit règlement méritent d'être précisés, mis à jour, complétés ou supprimés. C'est pourquoi la minorité de la commission invite le Conseil communal à soutenir un vœu invitant la Municipalité à effectuer un toilettage complet de son règlement.

II. Origine du projet de M. Stéphane BALET

Pour rappel, le projet déposé par M. BALET partait du constat d'une divergence d'interprétation des articles 10 et 12 du règlement de la Municipalité quant au reversement des jetons de présence des membres à temps complet de la Municipalité à la caisse communale.

Interpellée à ce sujet en date du 7 mars 2019, la Municipalité affirmait que les membres à temps complet de la Municipalité n'étaient pas tenus de reverser leurs jetons de présence à la caisse communale.

L'interpellant, M. BALET, estimait pour sa part que « les tantièmes et jetons du membre permanent devraient être versés à la caisse communale ». Fort de ce constat, il souhaitait que le Conseil communal **modifie le règlement de la Municipalité afin d'en clarifier le sens.**

M. BALET estimait en outre nécessaire de **clarifier la question du cumul des jetons perçus dans le cadre d'une double activité politique** – l'actuel règlement interdisant de cumuler les fonctions de municipal·e avec un siège au Grand Conseil **et** aux Chambres fédérales, mais ne posant aucune autre condition dans le cas de cumul des mandats politiques.

III. **Projet de modification du règlement soumis à la discussion**

C'est dans cette double perspective que M. BALET a déposé son projet de modification des articles 10 et 12 du règlement de la Municipalité. Ce projet était formulé de la manière suivante (les propositions d'amendements figurent en rouge) :

Art 10

Les membres à temps complet de la municipalité ne peuvent exercer aucune activité lucrative régulière.

Ils ne peuvent appartenir à l'administration d'aucune entreprise ou société poursuivant un but lucratif, sauf si la commune y a un intérêt.

La municipalité accorde dans chaque cas l'autorisation nécessaire et en informe le conseil; les tantièmes et jetons perçus dans le cadre de cette activité sont versés à la caisse communale.

La municipalité impartit à ses membres nouvellement élus un délai équitable pour se mettre en ordre avec ces dispositions.

Les tantièmes et jetons perçus par les membres de la Municipalité ~~non permanents de la municipalité dans le cadre de l'administration d'une entreprise ou société dans laquelle ils sont délégués par la commune leur restent acquis. Sont versés à la caisse communale~~ sont versés à la caisse communale.

Art 12

Un membre à 100% ~~permanent~~ de la municipalité ne peut faire partie simultanément du Grand Conseil et des Chambres fédérales. ~~Les jetons et autres indemnités obtenus par un membre de la municipalité pour l'exercice d'un mandat politique lui restent personnellement acquis.~~

~~Les membres à 100% de la Municipalité qui siègent au Grand Conseil rétrocèdent à la Bourse communale :~~

- ~~a) 75 % des indemnités de présence versées lors des séances plénières du Grand Conseil;~~
- ~~b) 75 % des indemnités de présence versées comme membres d'une commission permanente ou ad hoc~~

Les membres à 100% de la Municipalité qui siègent au Conseil national ou au Conseil des Etats rétrocèdent à la Bourse communale les indemnités suivantes:
a) indemnités parlementaires annuelles (selon l'art.2 de la loi fédérale sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale — LMAP);
b) indemnités parlementaires journalières (selon l'art.3 LMAP).
Les montants des rétrocessions sont vérifiés par le Service de la révision de la Ville.

IV. Discussion en commission et arguments de la minorité

Lors des débats en commission, la minorité a soulevé plusieurs questions qu'elle a soumises à la discussion de la commission. Certaines de ces questions étaient directement liées aux articles 10 et 12 du règlement de la Municipalité. La minorité s'est notamment interrogée sur les moyens de trancher entre les interprétations divergentes de ces articles. Elle s'est également demandé dans quelle mesure le Conseil communal était en droit, voire en devoir, de limiter les mandats des Municipaux afin de protéger leur santé et d'éviter une surcharge de travail qui puisse porter préjudice à la qualité de leur travail.

Au fil de la discussion, des questions renvoyant à d'autres points du règlement de la Municipalité ont été soulevées. La minorité de la commission s'est ainsi questionnée sur la pertinence d'introduire un article pour définir les conditions d'un congé parental. Elle s'est également interrogée sur la nécessité de conserver l'article 24 au sein dudit règlement et sur la pertinence de confier les tâches prévues dans cet article à deux personnes plutôt qu'une seule afin d'assurer une surveillance adéquate.

Ces questions ne trouvant pas de réponse dans le cadre de la commission, la minorité a proposé aux commissaires de consulter la DGAIC à ce sujet. La majorité de la commission a refusé d'entamer une telle démarche, estimant que celle-ci n'était pas nécessaire. A l'issue de la séance, la minorité a donc décidé de transmettre *de son côté* ses questions au bureau du Conseil communal qui les a soumis à la DGAIC.

Les paragraphes ci-dessous exposent dans leurs grandes lignes les principaux arguments de la minorité de la commission.

1. Interprétation de l'article 10 et positionnement sur le reversement des jetons de présence des membres à plein temps de la Municipalité à la caisse communale

Les discussions en commission ont fini de démontrer que **l'interprétation de cet article était sujette à controverse** : pour la majorité de la commission, c'est l'interprétation de la Municipalité qui prévaut, pour les minoritaires, celle de M. BALET. À la divergence d'interprétation s'ajoute une **divergence de perception quant à la destinée des jetons de présence** des municipaux engagé-e-s à temps complet.

La minorité est consciente du fort investissement requis par le travail municipal. Elle estime cependant que les jetons de présence perçus pour des activités réalisées *en tant que municipal-e* ne devraient pas être envisagés comme un complément à la rémunération. Le temps investi par les Municipaux pour des activités réalisées au sein de commissions ou de conseils d'administration est et doit rester compris dans leur taux de rémunération.

Le fait de demander aux Municipaux de reverser leurs jetons de présence à la caisse communale équivaut à inviter ces derniers à prioriser leurs engagements. Il s'agit par ce biais d'éviter notamment un éparpillement et un surinvestissement potentiellement préjudiciables à l'activité communale.

Il va sans dire que le Conseil communal peut librement décider d'augmenter le taux de rémunération des Municipaux (ou plus précisément l'enveloppe globale attribuée à la rémunération des Municipaux) s'il estime que leur rémunération actuelle est insuffisante.

La minorité de la commission a interpellé la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) au sujet de l'interprétation à donner à l'article 10 du règlement de la Municipalité d'Yverdon. La DGAIC ne s'aventure pas à résoudre notre divergence d'interprétation. Elle rappelle cependant que la commune est autonome pour décider du sort des jetons de présence perçus par les Municipaux.

La minorité de la commission partage l'interprétation faite par l'interpellant de cet article. Elle estime que le texte de ce dernier doit être clarifié afin que les jetons de présence des membres de la Municipalité soient reversés à la caisse communale.

2. Proposition d'amendement de l'article 12 : rétrocessions liées aux doubles mandats politiques

Comme évoqué plus haut, le projet M. BALET soulevait également la **question des rétrocessions liées aux doubles mandats politiques des municipaux**, et plus spécifiquement des membres engagé·e·s à temps complet.

Jusqu'au 19 juin 2021, deux de nos Municipaux, dont le membre engagé à temps complet, siégeaient également au Grand Conseil. Le Grand Conseil siège à Lausanne, une fois par semaine, tous les mardis de 9h00-17h00 (avec une pause entre 12h00 et 14h00). Si l'on tient compte des vacances, de la période du budget et des comptes (en juin et en décembre où le Grand Conseil se réunit à un rythme plus soutenu de deux fois par semaine) et de l'investissement des député·e·s dans les commissions, la charge de travail d'un·e député·e peut être estimée à un 15% à 20% d'activité. Aujourd'hui, les deux Municipaux yverdonnois membres du Grand Conseil siègent tous deux au sein de la Commission des finances qui est l'une des commissions les plus conséquentes en termes d'investissement de temps. On peut en déduire que leur engagement au Grand Conseil atteint les 20%, voire plus.

La minorité de la commission n'est pas opposée au double mandat des Municipaux. Elle reconnaît que le cumul des mandats peut être intéressant pour la commune qui bénéficie ainsi, notamment, d'une voix dans les organes délibérants cantonaux ou fédéraux. À ses yeux, le double mandat peut se justifier en particulier lorsque le mandat municipal est un mandat à temps partiel qui offre le temps libre nécessaire pour l'exercice du mandat politique parallèle.

Elle estime cependant qu'un·e Municipal·e qui exerce son mandat communal à plein temps peut difficilement exercer un mandat à un autre niveau politique sans que cet engagement n'impacte directement d'une manière ou d'une autre

sur l'organisation de ses activités communales. En d'autres termes, la limite entre les activités réalisées pour la commune et celles réalisées sur le plan cantonal ou fédéral devient spongieuse.

Ainsi, suivant le même argument que précédemment, la minorité estime nécessaire de demander aux Municipaux avec un taux de rémunération à 100% de reverser une partie de leurs jetons de présence à la caisse communale afin d'inviter ces derniers à prioriser leurs engagements.

Dans son projet d'amendement de l'article 12, M. BALET proposait un système de rétrocession directement repris du règlement de la municipalité de Lausanne. Il a toutefois précisé que sa proposition n'était pas gravée dans le marbre, mais avait pour but d'ouvrir la discussion.

La minorité de la commission est favorable à l'introduction d'un système de rétrocession des indemnités perçues par les municipaux qui siègent au Grand Conseil ou aux Chambres fédérales dès lors que leur taux de rémunération dépasse les 100% (déduction faite de la part reversée aux partis).

3. Cumul des mandats

La question de la limitation des mandats des Municipaux ne faisait pas partie du projet de modification du règlement de la Municipalité soumis à la discussion de la commission. Elle a toutefois été évoquée lors de nos travaux. La préoccupation des commissaires de la minorité était d'**éviter une surcharge de travail des Municipaux qui puisse nuire à la bonne exécution de leur mandat communal.**

Il est à relever à ce propos que selon l'article 143 de la Constitution vaudoise « Un règlement communal peut limiter le cumul d'un mandat exécutif communal avec des mandats cantonaux ou fédéraux. » C'est ce que fait le règlement actuel de la Municipalité lorsqu'il stipule à l'article 12 qu' « un membre à 100% [...] de la municipalité ne peut faire partie simultanément du Grand Conseil et des Chambres fédérales ».

La minorité a profité des questions adressées à la DGAIC pour interpellier également cette dernière au sujet du cumul des mandats et savoir quelles limites le Conseil communal pouvait éventuellement imposer aux Municipaux.

La DGAIC a simplement relevé que le droit communal ne pouvait être plus restrictif que la législation cantonale (la Constitution cantonale, Loi sur l'exercice des droits politiques et Loi sur le Grand conseil).

4. Congé parental

Actuellement, le règlement de la Municipalité ne prévoit aucune disposition afin de régler la question du congé maternité ou d'un congé parental. Comme nous l'a indiqué la DGAIC « aucune règle à ce sujet n'est contenue [non plus] dans la loi sur les communes ». Cette lacune législative laisse planer un flou quant au traitement des situations susceptibles de survenir. Comme l'a montré la récente maternité de l'une de

nos municipales, ce flou place les personnes concernées dans des situations qui peuvent être délicates à gérer.

La minorité de la commission estime qu'il est nécessaire que les conditions du congé maternité soient clarifiées dans le règlement de la Municipalité. Elle est en outre favorable à ce qu'une réflexion soit menée afin d'introduire plus largement un congé parental pour les Municipaux et de préciser dans le règlement municipal les contours de celui-ci.

5. « Membre permanent » ou « membre non permanent » : des notions à abandonner ou à clarifier

Le règlement actuel parle tantôt de « membre permanent » et de « membre non permanent » de la Municipalité. Ces notions ne sont cependant nulle part définies.

La minorité de la commission a également interpellé la DGAIC à ce sujet. Ces notions ne semblent pas non plus définies ailleurs dans le droit cantonal. La DGAIC relève par ailleurs que « la loi sur les communes (LC) ne fait pas de distinction entre les membres élus de la Municipalité. La loi n'évoque pas non plus le temps de travail des Municipaux dans la mesure où le droit cantonal prévoit des indemnités (art. 29 LC) dans le cadre d'un mandat politique (et non d'un contrat de travail).

Au vu de ces éléments, la minorité estime qu'il conviendrait de supprimer les notions de membre permanent et non permanent et de parler plutôt en termes de taux de rémunération.

6. *Autres points qui mériteraient d'être clarifiés*

Afin d'apprécier la pertinence d'un éventuel toilettage du règlement de la Municipalité, la minorité a également demandé à la DGAIC si, selon elle, d'autres articles seraient « susceptibles de poser problème » ? Nous reproduisons ci-dessous la réponse que nous avons reçue à ce propos. Celle-ci met clairement en évidence plusieurs points du règlement qui mériteraient d'être précisés, mis à jour ou complétés.

« **Art. 9 al. 1** Qu'est-ce qu'une commission extra parlementaire instituée par la loi ? Une commission extra parlementaire instituée par le Conseil communal ?

Il existe des commissions du Conseil communal (ad hoc, thématique et de surveillance) et la Municipalité peut constituer des « groupes de travail ». Cela n'est pas prévu par la loi, mais cela est une pratique des municipalités. Ces commissions préavisent, mais c'est toujours in fine la Municipalité qui décide.

Je vous rends également attentifs au fait qu'il n'existe pas de commission d'enquête parlementaire au niveau communal dans la mesure où c'est le Conseil d'État qui est l'autorité de surveillance des communes.

Art. 9 al. 3 je ne comprends pas cet alinéa. À mon sens, il y a un gros mélange entre les commissions du Conseil communal et les « groupes de travail de la Municipalité ». Les attributions des commissions du Conseil communal sont fixées par le règlement du Conseil communal.

Art. 10 al. 1 et 2 La question de la liberté économique peut se poser.

Art. 13 al. 4 lit a) ce suppléant annuel fixe n'est pas défini. L'est-il dans la décision du Conseil communal sur les indemnités de la Municipalité ?

Art. 13 al. 5 L'indemnité compensatoire devrait également se trouver dans la décision du Conseil communal sur les indemnités de la Municipalité.

Art. 20 Qu'est-ce qu'une décision de portée générale ?

Art. 47 Cela signifie-t-il que la Municipalité peut engager des frais d'étude pour CHF 500'000.- sans passer par un crédit d'étude ? »

Conclusions

La minorité de la commission estime que le texte des articles 10 et 12 du règlement de la Municipalité doit être modifié.

Il s'agit de clarifier la formulation de ces deux articles afin d'éviter toute équivoque interprétative. Elle estime pour sa part que le temps investi par les Municipaux est et doit rester compris dans leur taux de rémunération. Ceci vaut en particulier pour les membres de la Municipalité dont le taux de rémunération est à 100%. En ce sens, la minorité est favorable à une reformulation des articles 10 et 12 du règlement de la Municipalité. Elle propose de stipuler clairement que les membres de la municipalité doivent reverser à la caisse communale :

- les jetons de présence qu'ils ou elles perçoivent pour des activités exercées au sein de commissions ou de conseils d'administration, quel que soit leur taux de rémunération ;
- les indemnités perçues dans le cadre d'un éventuel mandat au Grand Conseil ou aux Chambres fédérales dès lors que leur taux total de rémunération dépasse les 100% (déduction faite de la part reversée aux partis).

Ainsi, la minorité de la commission invite le Conseil communal à prendre en considération le projet de M. BALET et de le renvoyer à la Municipalité.

Comme relevé dans ce rapport, lors de ses travaux, la minorité a fait le constat que d'autres points du règlement de la Municipalité méritent d'être précisés, mis à jour, complétés ou supprimés. Elle émet donc *le vœu d'un toilettage complet dudit règlement et invite le Conseil communal à soutenir ce dernier.*

Céline EHRWEIN NIHAN, rapportrice de minorité



Yverdon-les-Bains, le 1er juillet 2021