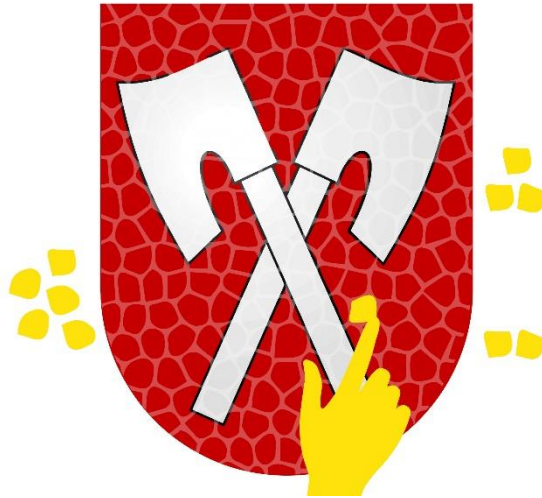


## Rapport d'accompagnement pour la procédure de consultation publique



### 1. Pourquoi un nouveau Règlement de la Ville ?

***Le Règlement de la Ville est la «constitution» et le véritable «cœur» juridique de la Ville de Bienne.***

Le Règlement de la Ville régit l'interaction des autorités et les droits de participation des ayants droit au vote. Il détermine quels organes définissent et exécutent la politique municipale, quelles tâches et compétences sont attribuées aux divers organes et de quelles possibilités dispose la population pour participer aux décisions politiques et à la vie publique à Bienne.

***L'actuel Règlement de la Ville s'appuie sur des réflexions fondamentales et une structure de base vieilles de plusieurs générations. La conception de l'interaction entre la population, les autorités et l'administration municipale ne correspond plus à la réalité et aux besoins actuels.***

Le Règlement de la Ville en vigueur remonte aux années soixante du siècle dernier et date donc d'un demi-siècle dans ses grandes lignes. Il a certes été totalement révisé en 1996, mais la plupart des réglementations et sa conception formelle n'ont pas été modifiées à cette occasion.

Le Règlement de la Ville est marqué par une période, où la Ville de Bienne avait sensiblement moins de tâches à maîtriser qu'aujourd'hui. L'Administration municipale était bien moins importante, les structures moins complexes et les voies et procédures largement plus courtes. Les conditions-cadre extérieures étaient aussi tout à fait différentes. Nombre de besoins désormais évidents de la population ne constituaient alors pas un sujet pour la Ville de Bienne. L'informatique, et notamment internet, avec tous les défis et possibilités qui s'y rattachent, ne jouaient aucun rôle, ou encore très peu.

À cela s'ajoute le fait que le Règlement de la Ville, compte tenu de l'«esprit du temps» de l'époque, contient nombre de réglementations très détaillées et complexes, par exemple quant aux compétences légales et financières. Depuis 1996, il a fallu en outre adapter de nombreuses dispositions à l'évolution actuelle et aux nouveaux besoins, telles des adaptations à la législation de rang supérieur, notamment en matière de feuille officielle, telles la réorganisation du Conseil municipal et la suppression de la distinction entre membres à titre

principal et à titre accessoire, telles la révision totale du droit des émoluments et la suppression de possibilités de recours internes à la Ville. Au cours du temps, cela a requis toute une série de révisions partielles, de sorte que le texte a beaucoup perdu en cohérence, en transparence et en clarté. La population intéressée a désormais du mal à déduire du Règlement de la Ville quels droits et devoirs reviennent au corps électoral, de quelles compétences sont dotées les différentes autorités et comment fonctionne et est organisée l'Administration municipale.

***Par conséquent, la Ville de Bienne doit se doter d'un nouveau Règlement de la Ville non pas axé sur des usages obsolètes, mais sur des exigences et besoins actuels.***

Le projet de nouveau règlement est axé sur des besoins actuels, exprimés par exemple dans le cadre d'interventions parlementaires ou de procédures d'information et de participation de la population. Il correspond à des «pratiques législatives» modernes et attache de l'importance à des réglementations aussi simples, claires et intelligibles que possible. Dans ce sens, le nouveau Règlement de la Ville fait l'objet d'une conception tout à fait nouvelle, tant sur le plan du contenu que de la forme, et a été entièrement réécrit. Toutefois, cela ne veut pas dire que tout a été jeté par-dessus bord à la légère. Des réglementations qui ont fait leurs preuves ont ainsi été reprises telles quelles.

***Le Règlement de la Ville est au service de la population biennoise actuelle et future.***

Comme tout ordre juridique, le Règlement de la Ville ne constitue pas un «but en soi». Il doit servir à toutes les personnes qui, aujourd'hui comme demain, vivent à Bienne. Il doit donc, dès le début, dresser un état des lieux sous forme de préambule et montrer quelles idées fondamentales doivent animer la cohabitation des hommes et des femmes vivant à Bienne et quels objectifs fondamentaux la Ville et ses autorités doivent poursuivre ces dix à vingt prochaines années.

## 2. Comment est né le projet de nouveau Règlement de la Ville ?

***Divers organes ainsi que la population biennoise ont participé de manière intensive à l'élaboration du projet de nouveau Règlement de la Ville.***

Le projet de nouveau Règlement de la Ville n'a pas été élaboré «en secret», mais au contraire dans le cadre d'un processus participatif. En plusieurs phases, différents organes et la population biennoise ont eu l'occasion de s'exprimer sur des questions fondamentales.

Lors d'une première phase, le Conseil municipal a ainsi arrêté des hypothèses de travail provisoires pour le nouveau Règlement de la Ville, qui concernaient en partie la conception formelle et en partie des questions de fond. Ensuite, des représentants et représentantes du Conseil de ville, du Conseil municipal et de l'Administration municipale ont discuté dans le cadre de projets partiels de questions de fond, par exemple d'idées directrices politiques, de la participation du corps électoral et de la population ainsi que des finances communales et de l'organisation des autorités.

D'importantes questions, notamment encore controversées, ont été largement débattues au cours d'une phase ultérieure impliquant la population. Dans ce but, des discussions ont tout d'abord eu lieu en janvier 2018 au sein de deux groupes de réflexion germanophones et deux groupes similaires francophones. Les participants et participantes aux discussions ont été tirés au sort à partir du registre des habitants de la Ville, de sorte que la participation n'était pas réservée aux seuls ayants droit au vote biennois. Il a ainsi été possible de recueillir nombre de réflexions et autres suggestions précieuses dans ces groupes issus de la population. L'enquête d'impulsions en ligne qui a suivi a offert à nombre de Biennois et Biennoises l'occasion de discuter encore de questions portant sur le Règlement de la Ville et d'exprimer leurs propres propositions et souhaits. Enfin, sur la base des résultats des discussions menées

au sein des groupes de réflexion et de l'enquête en ligne, un questionnaire a été établi pour un sondage représentatif et envoyé à quelque 4000 personnes également tirées au sort à partir du registre des habitants. Plus de 1000 Biennois et Biennoises ont rempli et renvoyé le questionnaire, ce qui correspond à un taux de participation très réjouissant.

**Les résultats des discussions menées dans le cadre des projets partiels ainsi que les priorités et souhaits exprimés par la population lors de ce processus participatif constituent une base importante du contenu du nouveau Règlement de la Ville. Les personnes intéressées trouveront sous [www.biel-bienne.ch/reglementdeville](http://www.biel-bienne.ch/reglementdeville) une série de documents sur les travaux préliminaires à propos du Règlement de la Ville et sur le sondage représentatif réalisé auprès de la population.**

### 3. Résultats essentiels de la participation de la population

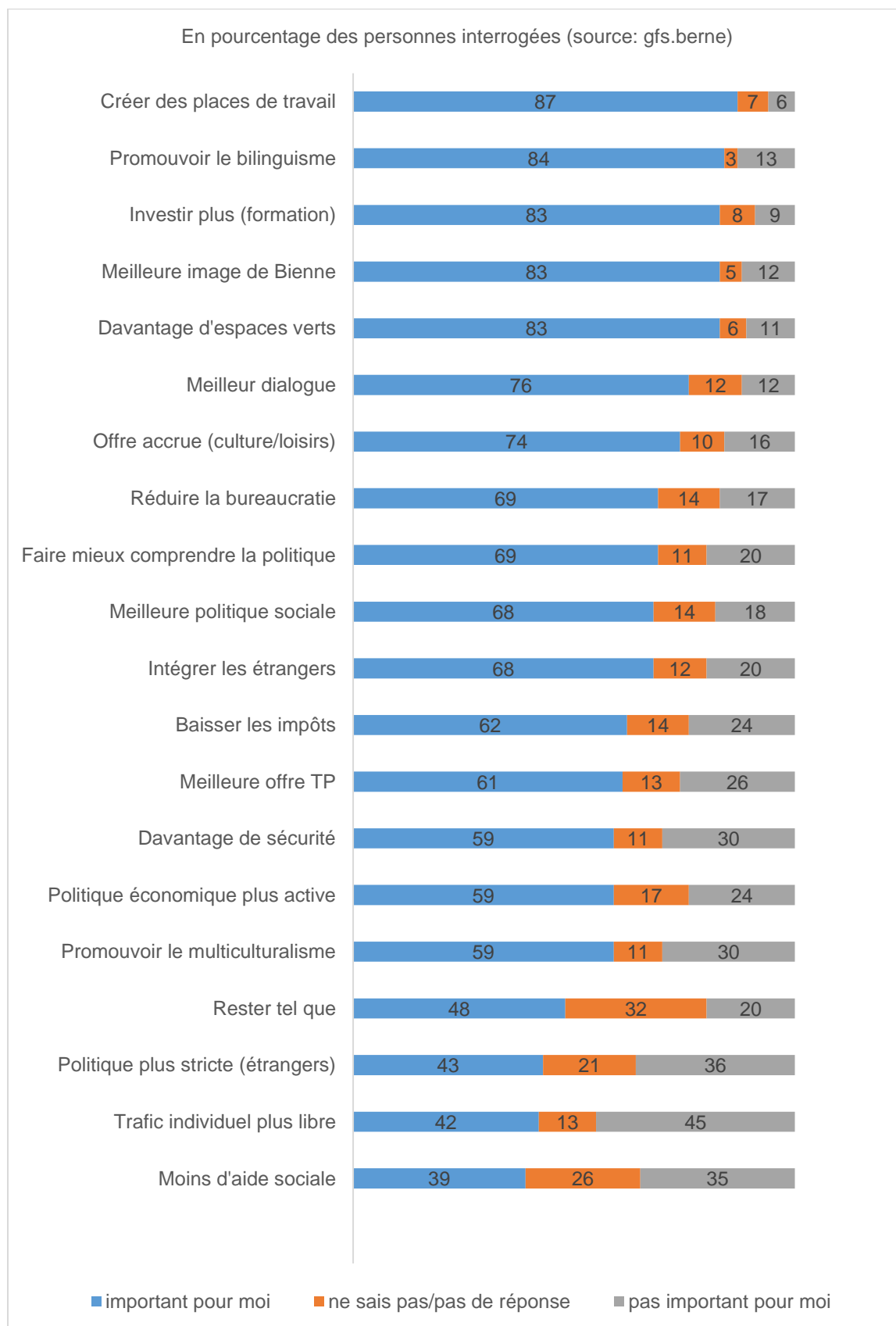
#### 3.1 Ce que veulent surtout les Biennois et Biennoises

Selon le sondage réalisé, les thèmes suivants apparaissent très importants aux yeux de la population quant au futur Règlement de la Ville:



### 3.2 Souhaits des Biennois et Biennoises envers leur ville et ses autorités

En règle générale, les souhaits des Biennois et Biennoises se présentent comme suit:



## 4. Que régit le nouveau Règlement de la Ville ?

### 4.1 Consignes légales

La Loi cantonale sur les communes (LCo) contraint les communes à fixer les grandes lignes de leur organisation dans un Règlement d'organisation. Celui-ci constitue, en quelque sorte, la «constitution communale» et se nomme Règlement de la Ville à Bienne comme dans certaines autres villes. Ce règlement doit contenir, au moins, les grandes lignes des compétences du corps électoral, du parlement et du conseil communal ainsi que fixer les principes de l'organisation communale et de la participation du corps électoral (scrutins).

En termes d'organisation, la LCo prescrit certains principes. C'est ainsi que la compétence législative pour le Règlement d'organisation appartient exclusivement au corps électoral, et donc présentement pour le Règlement de la Ville. Le corps électoral élit également de manière contraignante les membres du Parlement et du Conseil municipal. Selon le droit communal, le Parlement (Conseil de ville à Bienne) est le législateur ordinaire et édicte, par principe, l'ensemble des règlements communaux, à l'exception de ceux, comme le Règlement de la Ville, qui doivent être arrêtés par le corps électoral. En tant qu'organe exécutif, le Conseil municipal est quant à lui compétent pour l'exécution, c'est-à-dire pour la mise en œuvre des décisions politiques et l'accomplissement des tâches municipales. Sous réserve des compétences du corps électoral et du Parlement, il définit la politique communale et conduit l'Administration municipale. Du reste, les communes peuvent largement définir elles-mêmes quelles compétences sont accordées à quels organes, par exemple en termes de dépenses (corps électoral, Conseil de ville, Conseil municipal, commissions).

### 4.2 Contenu du Règlement de la Ville en un coup d'œil

En premier lieu, le Règlement de la Ville régit les points prescrits légalement. Pour chaque organe, il fixe ainsi comment il se compose et pour quelles tâches et décisions il est compétent. Par ailleurs, il décrit l'interaction des organes nécessaire pour accomplir les tâches communales dans l'intérêt de la population, et ce, tant sur le plan juridique qu'en termes d'efficacité et de durabilité. Pour garantir et renforcer la participation des ayants droit au vote et de la population en général, c'est-à-dire aussi des personnes ne disposant pas du droit de vote, le Règlement de la Ville prévoit de nouvelles formes et de nouveaux instruments. Il reprend ainsi les requêtes exprimées comme prioritaires dans le cadre du sondage participatif (cf. chap. 3.1 ci-avant).

En outre, le Règlement de la Ville régit les lignes directrices de l'organisation de l'Administration municipale avec cinq directions municipales réparties entre les membres de l'Exécutif. Il ne se limite toutefois pas à des dispositions purement organisationnelles et consacre désormais aussi un chapitre particulier aux finances communales. Ainsi, il tient compte du fait que selon le sondage participatif, les Biennois et les Biennoises accordent une grande importance à des finances communales équilibrées. Sont également nouvelles, tout au moins sous cette forme, des dispositions fondamentales quant à la prise en charge et à l'accomplissement de tâches communales et au rapport entre les autorités et la population.

### 4.3 Structure du Règlement de la Ville

Le nouveau Règlement de la Ville est structuré selon les principes présentés et comprend les chapitres et sections suivants:

#### *Préambule*

#### *1. La Ville et ses tâches*

##### *1.1 Généralités*

##### *1.2 Tâches*

##### *1.3 Population, information et publicité*

## 2. Organisation

### 2.1 Organes, autorités

### 2.2 Corps électoral

### 2.3 Participation au sein des autorités et de l'Administration municipale

### 2.4 Conseil de ville

### 2.5 Conseil municipal

### 2.6 Commissions

### 2.7 Organe de vérification des comptes

### 2.8 Administration municipale

### 2.9 Organe de médiation

## 3. Finances communales

### 3.1 Dispositions générales

### 3.2 Dépenses

## 4. Voies de droit

## 5. Dispositions transitoires et finales

## 5. L'essentiel des chapitres, sections et dispositions du Règlement de la Ville

Les diverses dispositions sont commentées dans le projet de nouveau Règlement de la Ville annexé au présent rapport. Le projet propose des variantes pour un certain nombre de sujets sur lesquels la Ville espère des avis de fonds. Par contre, la Ville a renoncé à présenter systématiquement les dispositions actuelles comme variantes aux nouvelles réglementations. Naturellement, il serait toujours possible de choisir la réglementation actuelle (ou une autre) à la place des nouvelles propositions.

Ce chapitre contient des commentaires sur les dispositions les plus importantes et présente la manière dont les résultats du sondage participatif ont été mis en œuvre. La numérotation ci-après correspond à celles des titres des chapitres et sections du projet de règlement.

### Préambule

Comme son nom l'indique, un préambule est un texte servant d'«avant-propos» ou de partie préliminaire explicative d'un texte constitutionnel. Il contient des intentions et des objectifs de rang supérieur en terme d'ordre social et de cohabitation sur lesquels le texte constitutionnel doit s'appuyer. Il n'a pas un caractère de loi et ne fait pas partie intégrante du véritable texte normatif.



L'actuel Règlement de la Ville ne contient pas de préambule. Le fait de savoir s'il en faut un, et ce qu'il doit contenir, a fait l'objet de controverses lors du sondage participatif. Quoi qu'il en soit, le préambule est arrivé finalement au cinquième rang des priorités retenues. Pour le cas où un préambule devrait effectivement figurer en introduction au nouveau Règlement de la

Ville, les Biennois et les Biennoises s'accordent à penser qu'il faut mentionner le bilinguisme comme une caractéristique particulière et un élément important de la cohabitation. Ils ont également cité d'autres caractéristiques typiques de Bienne comme devant figurer dans le préambule telles que la cohabitation pacifique entre différentes cultures et l'ouverture sur le monde.

Le projet de règlement soumis en consultation ne contient (encore) aucun préambule. Pour sa formulation éventuelle, il est prévu de réaliser un «concours» public et qu'un jury composé de représentants et représentantes des autorités et de la population définisse quel texte doit figurer, cas échéant avec quelques adaptations éventuelles, à titre de préambule au nouveau Règlement de la Ville.

## **1. La Ville et ses tâches**

### **1.1 Généralités**

Cette section reprend les anciens principes quant à la situation de la ville et au bilinguisme, mais les formule en partie sous une nouvelle forme.

### **1.2 Tâches**

Désormais, le Règlement de la Ville contient un chapitre particulier consacré aux tâches municipales et à leur accomplissement. Selon ces dispositions, la Ville doit planifier ses tâches avec prévoyance ainsi que de manière appropriée, économique et durable pour le bien public (art. 4 et 5). Le projet de règlement ne donne que des indications générales sur les tâches et leur accomplissement et renonce à fournir un catalogue de tâches précis, comme c'est par exemple le cas dans la Constitution cantonale ou dans certains règlements municipaux ou communaux (p. ex. Règlement de la Ville de Berne). Une énumération expresse de certaines tâches ne paraît pas judicieuse au vu des consignes de rang supérieur contenues dans le règlement. De plus, comme il s'agirait d'une «liste établie à un moment donné», elle pourrait vite être dépassée selon les circonstances. Cela serait donc en contradiction avec la volonté de rédiger un Règlement de la Ville valable à long terme sans changement. L'article 6 traitant de la gestion publique axée sur les résultats est également nouveau.

#### *Art. 6 - Gestion publique axée sur les résultats*

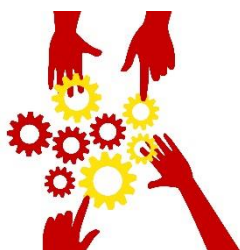
Le Conseil de ville peut décider que la Ville de Bienne accomplisse ses tâches selon le système dit de gestion publique axée sur les résultats. Cela signifie qu'au lieu de la budgétisation détaillée actuelle, axée sur les ressources, il est possible d'établir des budgets globaux pour des secteurs d'activités entiers («groupes de produits») et des objectifs à atteindre avec le budget à disposition. Cette méthode de budgétisation offre davantage de marge de manœuvre au Conseil municipal et à l'Administration municipale pour organiser l'accomplissement des tâches et leur permet de décider pour quelles tâches précises les ressources doivent être utilisées. À l'inverse, elle les contraint aussi à rendre compte de manière formelle et appropriée, afin que le Conseil de ville et le corps électoral puissent vérifier que les objectifs fixés ont été atteints. Ce système est déjà appliqué par le Canton de Berne et la Ville de Berne. Le Conseil de ville peut déclarer que la gestion publique axée sur les résultats s'applique à l'ensemble de l'Administration municipale ou seulement à certains domaines.

### 1.3 Population, information et publicité

Conformément au résultat du sondage participatif, une section particulière est consacrée au rapport entre la Ville et la population. Elle contient certes, en partie, des réglementations déjà prescrites par le droit de rang supérieur (p. ex. pétitions), mais entend par là souligner l'importance de ces principes pour l'interaction entre les autorités et la population. Les dispositions de l'art. 7 «Participation de la population» et de l'art. 9 «Information» sont importantes.

#### *Art. 7 - Participation de la population*

Le nouvel article 7 répond à l'une des requêtes essentielles exprimées lors du sondage participatif, à savoir la création d'instruments visant à renforcer la participation des habitants et habitantes à la vie publique pour des thèmes importants.



La participation des quartiers, la motion populaire, un parlement des jeunes ainsi que des forums de discussion publics sont des exemples d'instruments permettant à des habitants et habitantes de Bienne, indépendamment de leur nationalité et de leur droit de vote, de soumettre aux autorités des requêtes qui les touchent particulièrement. Le Conseil de ville est tenu d'édicter un règlement en la matière. Il peut aussi introduire d'autres instruments de participation non mentionnés expressément dans le Règlement de la Ville.

#### *Art. 9 - Information*

Également nouvelle, cette disposition reprend une requête importante exprimée dans le cadre du sondage participatif, à savoir l'encouragement de la participation aux scrutins. Nombre de personnes interrogées ont indiqué comme motifs de faible participation le manque d'informations permettant aux ayants droit au vote de se faire une image fiable de l'objet soumis en votation ainsi que des messages peu compréhensibles. Une information claire, large et active par les autorités sur des affaires et des décisions politiques doit renforcer l'intérêt de la population pour la politique et encourager leur compréhension des affaires, afin d'accroître le taux de participation aux votations populaires.





## **2. Organisation**

Le chapitre détaillé sur l'organisation constitue le «cœur» du Règlement de la Ville. Il contient notamment les réglementations prescrites par la législation cantonale quant aux compétences essentielles des organes supérieurs municipaux.

### **2.1 Organes, autorités**

La définition des organes municipaux correspond à la Loi cantonale sur les communes (LCo). De plus, afin de simplifier les formulations ultérieures, le terme «autorités» est défini expressément.

### **2.2 Corps électoral**

De par la loi, le corps électoral constitue l'organe suprême et ainsi le «Souverain» de la Ville. Les réglementations contenues sous cette section correspondent largement aux consignes cantonales et à l'actuel Règlement de la Ville. L'art. 17 sur les votations consultatives, l'art. 19 sur les compétences en matière d'affaires ainsi que la nouvelle réglementation en matière de référendum à l'art. 20 sont importants au plan politique. Il convient de prendre en compte que les réglementations aux art. 19 et 20 forment un «paquet global» qui ne restreint pas les droits de participation des ayants droit au vote, mais que dans le sens d'un «recentrage», toutes les affaires politiques importantes, mais aussi uniquement les affaires véritablement importantes au plan politique, sont soumises au corps électoral pour décision.

#### *Art. 17 - Votations consultatives*

Les votations consultatives ne constituent pas des votations contraignantes sur le plan juridique, mais doivent uniquement servir à «prendre le pouls» de la population sur une affaire relevant de la compétence d'un autre organe. Dans ce but, et selon les circonstances, elles peuvent s'avérer pertinentes, mais relativisent la compétence légale en termes de compétences, et requièrent donc une réglementation légale expresse. La proposition principale de l'art. 17 est formulée de manière ouverte et prévoit que le corps électoral peut s'exprimer à titre consultatif sur une affaire relevant de la compétence du Parlement ou du Conseil municipal, alors que la variante permet des votations consultatives uniquement sur des affaires relevant de la compétence de la Confédération ou du Canton de Berne, ce qui correspond par principe à l'actuel Règlement de la Ville.

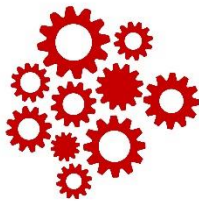
#### *Art. 19 - Affaires*

Comme décrit au chapitre précédent, la participation accrue aux scrutins était au premier rang des requêtes issues du sondage participatif réalisé à propos du nouveau Règlement de la Ville. Cela préoccupe les Biennois et Biennoises que si peu d'entre eux participent aux scrutins, parce qu'ils se sentent souvent peu concernés par les thèmes des votations. Une majorité plaide donc en faveur de mesures visant à accroître la participation aux scrutins telles qu'une meilleure information (cf. commentaires de l'art. 9), une formation politique à l'école et des forums de discussion publics (cf. commentaires de l'art. 7), mais rejette l'idée d'un vote obligatoire avec des possibilités de sanctions.

La nouvelle réglementation partielle des compétences du corps électoral à l'art. 19 s'appuie donc sur le principe que les Biennois et Biennoises ne doivent être appelés obligatoirement à voter que sur des thèmes importants pour l'ensemble de la ville, qui les concernent directement et les incitent à s'exprimer. Pour d'autres thèmes, les partis politiques et la population doivent décider s'ils leur paraissent suffisamment importants pour demander une votation par la voie d'un référendum facultatif. Un tel référendum, c'est-à-dire la décision consciente de vouloir participer à un thème, conduit à un débat renforcé sur des affaires politiques, à davantage de discussions et ainsi, globalement, à une démocratie plus vivante. Par conséquent, le lancement d'un référendum doit être considérablement simplifié (cf. commentaires de l'art. 20).

Compte tenu de ces circonstances, l'art. 19 prévoit que le corps électoral ne vote plus obligatoirement que sur le budget et la quotité d'impôt si les impôts sont baissés ou augmentés, c'est-à-dire en cas de changements au niveau des «revenus». Bien qu'un budget se doive en principe d'être équilibré et que toute modification au niveau des revenus doit toujours être accompagnée d'une adaptation des dépenses, la fixation de la quotité d'impôt est un sujet pour lequel le corps électoral et l'ensemble de la population se sentent directement concernés. En cas de quotité inchangée, il n'y aura donc plus de votation que si cela est demandé par voie de référendum facultatif. Le référendum pourrait par exemple être demandé pour augmenter ou baisser la quotité d'impôt, ou parce que les dépenses budgétées pour des projets précis sont jugées trop élevées ou trop basses. Lors des votations sur le budget, le taux de participation n'atteint aujourd'hui pas 30 pour cent, ce qui engendre des décisions peu légitimées au plan démocratique.

***De manière générale, les droits démocratiques des ayants droit au vote ne sont pas restreints avec la nouvelle réglementation compte tenu de l'art. 20, mais recentrés sur des affaires importantes au plan politique.***



Les compétences en matière de dépenses sont également modifiées avec l'art. 19. Désormais, tant le Conseil municipal que le Conseil de ville doivent pouvoir décider de dépenses plus élevées, afin d'accroître leur marge de manœuvre et de disposer de possibilités de procéder à des dépenses en rapport avec leur fonction. Cela correspond à une réglementation moderne adaptée au niveau décisionnel. Les compétences en matière de dépenses sont inchangées depuis maintenant 22 ans et n'ont donc pas été adaptées à l'évolution des prix et du pouvoir d'achat. Il est tenu compte de ce développement en augmentant les limites de dépenses de 3 à 5 millions de fr. pour le référendum facultatif et de 5 à 8 millions de fr. pour le référendum obligatoire.

***Même avec ces nouvelles limites de dépenses, le corps électoral devra toujours obligatoirement voter sur les affaires financières importantes pour l'ensemble de la ville telles que la construction ou la rénovation d'établissements scolaires ou la vente de parcelles de terrains déterminantes au plan stratégique.***

## *Art. 20 - Principe*

La nouvelle réglementation du référendum facultatif forme le pendant à la concentration des votations obligatoires sur des affaires politiques importantes. L'accès au référendum facultatif est sensiblement facilité. D'une part, il est à disposition pour un nombre d'affaires plus important qu'à ce jour et, d'autre part, l'obstacle à son lancement est largement diminué.



Aujourd'hui, seuls certains règlements de la compétence du Conseil de ville sont soumis au référendum facultatif. Dans nombre de cas, par le passé, il n'était pas clair si le référendum pouvait être admis contre un arrêté déterminé. Par principe, désormais, les ayants droit au vote peuvent lancer un référendum contre tous les règlements de la compétence du Conseil de ville, exception faite de son propre règlement de fonctionnement, et ainsi demander la tenue d'un scrutin. Cela renforce les droits de participation du corps électoral dans le domaine législatif. Par la même occasion, cette réglementation simplifie le système complexe actuel, ce qui correspond également à l'un des objectifs du nouveau Règlement de la Ville (cf. chap. 1 ci-avant).

Pour que le référendum facultatif aboutisse, seule la moitié des signatures nécessaires est requise selon l'art. 20 par rapport à la réglementation actuelle. La nécessité de recueillir 800 signatures correspond environ à 1/40<sup>e</sup> des ayants droit au vote, alors qu'à ce jour, un référendum doit être demandé par 1/20<sup>e</sup> des ayants droit au vote. Un chiffre fixe de signatures requises ne tient certes pas compte de possibles changements démographiques, mais a l'avantage de la clarté et de la «facilité». Par ailleurs, le délai pour la récolte de signatures passe de 60 jours actuellement à seulement 40 jours, soit une réduction de huit semaines et demie à quelque six semaines (cf. art. 21, al. 5). Cela doit permettre d'éviter qu'une affaire demeure trop longtemps «en suspens» et que le doute perdure quant à savoir si un arrêté du Conseil de ville est «valide» ou non. Dans les faits, cette réduction ne constitue pas une difficulté majeure. Par expérience, on sait que la plupart des signatures sont récoltées dans les deux à trois premières semaines, de sorte que la simplification essentielle n'est pas relativisée par le plus faible nombre de signatures requises.

### **2.3 Participation au sein des autorités et de l'Administration municipale**

Dans l'intérêt d'une réglementation claire, cette section contient des dispositions générales valables pour la participation au sein de toutes les autorités municipales et pour les collaborateurs et collaboratrices de l'Administration municipale. Les diverses réglementations correspondent largement aux consignes cantonales en partie contraignantes (p. ex. exclusion pour cause de parenté, quorum, obligation de se récuser) et à l'actuel Règlement de la Ville. Ce qui est nouveau est l'art. 36 sur l'obligation de déclarer des intérêts.

## *Art. 36 - Déclaration des intérêts*

Sous le titre «Transparence et confiance dans les autorités», la population a demandé que les membres du Conseil municipal et du Conseil de ville déclarent publiquement leurs intérêts, et cette requête a atteint le cinquième rang des priorités selon les résultats du sondage représentatif. Les membres du Conseil de ville indiquent, aujourd'hui déjà, en grande partie

leurs intérêts sur le site internet de la Ville (page du Conseil de ville), sur une base volontaire. Cet article prescrit désormais une obligation de déclarer ses intérêts aussi bien pour les parlementaires que pour les membres du Conseil municipal et des commissions permanentes et exige que la Ville de Bienne tienne un registre public de ces intérêts. Le registre doit renseigner sur les activités et les relations économiques, politiques et liées à la fonction au sein de l'autorité qui peuvent influencer l'action des membres des autorités. De telles réglementations existent dans d'autres communes telles que Köniz ainsi que, pour ce qui est du Parlement, à la Confédération et au Canton de Berne.



## 2.4 Conseil de ville

Comme à ce jour, le Conseil de ville doit se composer de 60 membres. L'organisation interne, les compétences et le déroulement des affaires correspondent en bonne partie à la réglementation actuelle. Des nouveautés importantes sont la possibilité d'une suppléance (art. 39), d'une dévolution au corps électoral (art. 42), des compétences en partie modifiées, en particulier au plan législatif (art. 43) et financier (art. 45), la possibilité de déclarations de planification (art. 52) ainsi que la réglementation détaillée des enquêtes parlementaires par une commission ad hoc.

### *Art. 39 - Suppléance*

Lors du sondage participatif, le renforcement du Parlement au moyen de suppléances a atteint le septième rang des priorités avec quelque 70 pour cent d'approbation. Avec le nouvel art. 39, les parlementaires ont la possibilité de se faire remplacer au Conseil de ville lors de longues absences pour des motifs personnels, familiaux ou professionnels (p. ex. maladie, parentalité ou formation continue) ou pour cause de séjour à l'étranger ou d'allègement de la charge. Cette tâche ne peut toutefois être assumée que par une personne ayant postulé sur la même liste électorale pour le Conseil de ville, ayant obtenu un bon résultat et disposant ainsi de la légitimation requise en qualité de personne suppléante.



### *Art. 42 - Affaires à l'attention du corps électoral*

Comme à ce jour, le Conseil de ville adopte toutes les affaires soumises au référendum obligatoire à l'attention du corps électoral. Désormais, il est également possible de soumettre volontairement pour décision contraignante au corps électoral des affaires pour lesquelles le Conseil de ville est compétent sous réserve du référendum facultatif. Ainsi, au même titre qu'un comité référendaire, le Conseil de ville doit avoir lui-même la possibilité de provoquer une votation populaire. Cette possibilité relativise certes l'ordre des compétences, mais permet d'obtenir encore une meilleure assise démocratique pour des affaires particulièrement

importantes au plan politique, lorsque cela semble indiqué au Parlement. Une telle décision ne devant toutefois pas être prise à la légère, elle est soumise au consentement des deux tiers des parlementaires.

#### *Art. 43 - Législation*

Un objectif important de la révision totale du Règlement de la Ville est la réorganisation de l'interaction de toutes les autorités avec le corps électoral, afin qu'elle soit aussi claire que possible et facilement compréhensible pour l'ensemble des acteurs. L'actuelle réglementation manque de clarté. Le Règlement de la Ville en vigueur présente un long catalogue compliqué des compétences du Conseil de ville et du Conseil municipal et régit en partie de manière aussi compliquée l'organisation de l'Administration municipale. En matière de législation, l'art. 43 présente une réglementation claire et simple: le Conseil de ville est, en premier lieu, l'organe législatif de la Ville et édicte en conséquence l'ensemble des règlements dans la mesure où ils ne sont pas soumis au référendum obligatoire, tel le Règlement de la Ville. Dans l'intérêt de la participation du corps électoral, il le fait partout où cela s'avère nécessaire (cf. commentaires de l'art. 20), exception faite de son propre règlement de fonctionnement et sous réserve du référendum facultatif.



#### *Art. 45 - Affaires financières*

Les compétences financières du Conseil de ville ont été revues à la hausse. Le Conseil de ville décide de sa propre compétence de dépenses jusqu'à cinq millions de fr. contre trois millions de fr. actuellement. Pour des dépenses plus importantes, il décide sous réserve du référendum facultatif. Désormais, il a la possibilité de prendre à sa charge des arrêtés de dépenses du Conseil municipal à partir d'un certain montant (art. 45, al. 2, let. d; cf. aussi commentaires de l'art. 66).

#### *Art. 52 - Déclarations de planification*

Hormis les instruments parlementaires classiques (motion, postulat, interpellation, petite question), le Conseil de ville a désormais la possibilité d'adopter des «déclarations de planification», qui portent à la fois sur des planifications et sur des rapports du Conseil municipal et qui constituent des mandats à l'attention de ce dernier. Par cet instrument, le Conseil de ville peut, par exemple, prescrire au Conseil municipal certains «garde-fous» pour un règlement projeté (p. ex. principes relatifs à l'allocation d'entretien dans le Règlement du personnel) ou toute autre affaire. Cela permet de fixer des principes essentiels avant tout débat détaillé sur une affaire. Le Grand Conseil bernois, par exemple, dispose de cette possibilité. Cet instrument a fait ses preuves en pratique.

#### *Art. 56–58 - Commission d'enquête parlementaire*

Désormais, le Règlement de la Ville mentionne et régit le cas de la Commission d'enquête parlementaire (CEP), actuellement réglée dans le Règlement pour les commissions du Conseil de ville, ainsi que la procédure pour de telles enquêtes. Une CEP n'est mise en place que lorsque des événements de grande portée la rendent nécessaire et que la surveillance exercée par la Commission de gestion dans le cadre du «courant normal» ne suffit plus. La CEP dispose donc de droits étendus particuliers. Elle peut, entre autres, décider des dépenses nécessaires à l'enquête telles qu'un crédit supplémentaire au budget ou, cas échéant, un crédit d'engagement d'un montant indéterminé. Les art. 57 et 58 régissent également la procédure et les droits des personnes concernées qui résultent largement de principes du droit

constitutionnel et de dispositions légales sur la procédure administrative. Sur le plan du contenu, ces réglementations correspondent largement à ce qui est en vigueur pour le Canton de Berne et la Ville de Berne.

## 2.5 Conseil municipal

La composition et l'organisation interne du Conseil municipal ont fait l'objet d'un remaniement voilà relativement peu de temps, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Sinon, sur ce sujet, le nouveau Règlement de la Ville ne contient pas de nouveauté fondamentale. De nouvelles dispositions partielles concernent le taux d'occupation des membres de l'Exécutif (art. 60), l'admissibilité d'activités accessoires et de mandats politiques (art. 62) ainsi que les compétences pour les affaires financières (art. 66).

### *Art. 60 - Taux d'occupation*

L'actuel Règlement de la Ville ne fixe pas le taux d'occupation des membres du Conseil municipal. Le Règlement du Conseil municipal, quant à lui, prévoit que ses membres exercent leur fonction à plein temps. Selon l'art. 60, les membres de l'Exécutif ont désormais la possibilité d'opter pour un taux d'occupation minimal de 80% au lieu d'un temps complet à 100%. Cette possibilité doit, par exemple, leur permettre de satisfaire à des obligations familiales telle la garde d'enfants ou à des obligations sociales, de même que d'exercer un autre mandat politique (cf. art. 62). L'art. 60 doit encourager la compatibilité du mandat de conseiller municipal ou de conseillère municipale avec la vie privée et familiale ou bien l'exercice d'un autre mandat politique.

La variante à l'art. 60 prévoit que les membres du Conseil municipal exercent obligatoirement leur mandat à plein temps (100%).

### *Art. 62 - Activités accessoires, mandats politiques*

L'art. 62 prévoit la réintroduction de la possibilité d'exercer des doubles mandats: jusqu'à deux membres peuvent ainsi simultanément appartenir au Parlement cantonal ou fédéral et pouvoir ainsi défendre les intérêts de la Ville de Bienne à ce niveau. La variante prévoit que trois membres au plus peuvent appartenir au Grand Conseil (uniquement); c'est-à-dire qu'aucun membre ne peut siéger à l'Assemblée fédérale.



Cette disposition marque un retour en arrière par rapport au droit en vigueur depuis quelques années. En 2010, suite à une initiative populaire, le Règlement de la Ville avait été complété par une disposition interdisant les doubles mandats dans le sens susmentionné. Avant cette date, les membres de l'Exécutif pouvaient, sans restriction, exercer de tels mandats. Cela a conduit parfois à des exagérations et au fait que tous les anciens membres à titre principal ont alors siégé simultanément au Parlement cantonal ou fédéral. L'interdiction absolue des doubles mandats a toutefois dépassé son objectif. En effet, il est tout à fait dans l'intérêt de la Ville que le Conseil municipal soit représenté au sein d'un parlement à des niveaux étatiques supérieurs et puisse y défendre des requêtes municipales. Nombre d'autres villes et communes font déjà usage de cette possibilité. Avec l'interdiction actuelle, la Ville de Bienne ne lutte «pas à armes égales». Cela a été d'ailleurs l'argument avancé lors du sondage participatif en faveur de la réintroduction des doubles mandats («lutter à armes égales»). Une

étude récente<sup>1</sup> montre que les communes représentées au Parlement cantonal, notamment, peuvent défendre leurs intérêts plus efficacement à un niveau supérieur. L'art. 62 prévoit donc un assouplissement mesuré de l'interdiction des doubles mandats. Cependant, il tient aussi compte de la réflexion qui a conduit autrefois à l'initiative contre les doubles mandats. Comme à ce jour, il n'est pas permis d'exercer une autre activité lucrative en dehors du mandat au sein de l'Exécutif.

***L'art. 62 exprime un compromis entre une interdiction absolue des doubles mandats et un «blanc-seing» intégral: deux personnes au plus (trois selon la variante) sur cinq membres de l'Exécutif peuvent ainsi appartenir simultanément au Grand Conseil ou à l'Assemblée fédérale.***

#### *Art. 66 - Affaires financières*

Comme pour les compétences correspondantes du Conseil de ville, les compétences financières du Conseil municipal sont revues à la hausse. Désormais, le Conseil municipal doit en principe pouvoir arrêter des dépenses jusqu'à un million de fr. (aujourd'hui: 300'000 fr.). Comme c'est en partie le cas aujourd'hui, une réglementation spéciale s'applique aux investissements dans les domaines de l'évacuation des eaux usées, de l'élimination des déchets, des sapeurs-pompiers et des établissements médico-sociaux pour personnes âgées (compétences décisionnelles jusqu'à deux millions de fr.), car ces dépenses sont financées dans le cadre d'un compte spécial, en partie par le biais d'émoluments. De ce fait, les investissements requis, souvent très élevés dans ces domaines, ne pèsent pas, ou peu, sur le compte général de la Ville. Le Conseil municipal doit pouvoir acquérir des biens ou des droits réels limités sur des immeubles du patrimoine financier indépendamment de la valeur du bien-fonds ou du droit réel, tel un droit de superficie. Il a ainsi la possibilité, en particulier, d'acquérir un terrain à bâtir à prix avantageux lors d'une vente aux enchères, ce qui ne serait pas possible, en règle générale, si le Conseil de ville, voire même le corps électoral, devait décider préalablement du crédit nécessaire.

Désormais, et ce qui est ici original, est la possibilité donnée au Conseil de ville de prendre à sa charge, par une sorte de «référendum» ou de «droit d'évocation», des décisions en matière de dépenses du ressort du Conseil municipal pour des montants supérieurs à 500'000 fr. si quinze membres du Conseil de ville en font la demande. Ce nouvel instrument tient compte de manière adéquate tant de la capacité d'agir du Conseil municipal que du besoin du Conseil de ville de participer aux affaires financières, lorsque cela lui semble indiqué. La réglementation sert ainsi les intérêts d'une interaction aussi optimale que possible entre les deux autorités.

## **2.6 Commissions**

Le Règlement de la Ville même régit, en dehors du Bureau du Conseil de ville, expressément seulement la Commission de gestion et la Commission d'enquête parlementaire en charge de fonctions particulières «dépassant le cadre des pouvoirs». Les autres commissions sont uniquement régies de manière générale aux art. 73 et 74, comme c'est justifié à ce niveau, et correspondent aux consignes correspondantes de la législation sur les communes. Il incombe au Conseil de ville ou au Conseil municipal d'instituer les commissions requises et d'en définir les règles si nécessaire.

---

<sup>1</sup> Publiée dans: «Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung», Band 7 der Reihe «Politik und Gesellschaft in der Schweiz», par le professeur Adrian Vatter (éditeur)

## 2.7 Organe de vérification des comptes

La réglementation succincte relative à l'organe de vérification des comptes correspond à l'actuel Règlement de la Ville et aux consignes de la législation sur les communes.

## 2.8 Administration municipale

Comme actuellement, l'Administration municipale se compose de cinq directions municipales dirigées chacune par un membre du Conseil municipal ainsi que de la Chancellerie municipale. Désormais, le Règlement de la Ville confie au Conseil municipal les détails de son organisation (art. 76, al. 2) et le Règlement d'organisation édicté jusqu'à présent par le Conseil de ville devient caduc. Cette réglementation moderne renforce la responsabilité de l'Exécutif en termes de conduite. Le Conseil municipal détermine l'organisation de l'Administration municipale dans le cadre des consignes du Règlement de la Ville et la répartit lui-même en attribuant une direction municipale à chacun de ses membres (art. 80).



### *Art. 81 - Mesures en cas de mise en danger de l'accomplissement des tâches*

Désormais, le Règlement de la Ville contient une disposition expresse au cas où l'accomplissement des tâches par une direction municipale serait gravement mis en danger. La responsabilité du Conseil municipal en termes de conduite comprend aussi le devoir de prendre les mesures requises, si des tâches communales ne sont pas remplies correctement. Ce devoir découle du droit cantonal de rang supérieur.

Cependant, l'accomplissement de ce devoir n'était jusqu'ici pas décrit en détail dans le cadre du Règlement de la Ville. L'art. 81 comble cette lacune et prévoit diverses mesures que le Conseil municipal doit prendre le cas échéant.

Pour la mesure la plus déterminante, à savoir retirer une direction à l'un des membres du Conseil municipal, la décision incombe au Conseil de ville sur proposition de l'Exécutif, du fait qu'il exerce la surveillance suprême de la conduite des affaires par le Conseil municipal. La variante prévoit au contraire que la décision de retirer une direction à l'un de ses membres revient au Conseil municipal lui-même.

Il va de soi que ces dispositions ne s'appliquent que s'il existe des motifs objectifs pour une telle intervention. Le fait, par exemple, que des décisions prises au sein d'une direction municipale dans le cadre de ses compétences ne conviennent pas au Conseil municipal, ne suffit pas pour motiver des mesures au sens de l'art. 81.



## 2.9 Organe de médiation



Lors du sondage représentatif, l'introduction d'un organe de médiation indépendant auquel les habitants et habitantes peuvent s'adresser en cas de problème rencontré avec l'Administration municipale est arrivée au sixième rang des priorités. Plus de 70% des personnes interrogées sont ainsi favorables à l'introduction d'un tel organe. De plus, hormis les tâches «classiques» d'un organe de médiation (conseils et conciliation en cas de réclamations), les Biennois et Biennoises souhaitent être conseillés sur des questions d'ordre politique et, cas échéant, aussi dans le domaine de la protection des données.

L'art. 84 tient compte de cette requête et inscrit la création d'un organe de médiation directement dans le Règlement de la Ville. La variante prévoit que le Conseil de ville peut élire un médiateur ou une médiatrice (mais ce n'est pas une obligation). Toutefois, pour des raisons juridiques, dispenser des conseils sur des questions d'ordre politique est limité. La détermination de la politique que la Ville doit suivre incombe aux organes politiques compétents. Des conseils en matière de politique ne figurent donc pas ici dans les tâches du médiateur ou de la médiatrice. De la même façon, ces tâches ne comprennent pas la fonction d'organe de surveillance de la protection des données selon la législation cantonale. Il incombera au Conseil de ville de décider si l'organe de médiation doit prendre en charge ces tâches ou non (art. 84, al. 3).

## 3. Finances communales

Désormais, le Règlement de la Ville comporte un chapitre particulier consacré aux finances communales. Il régit les compétences en matière de droit financier (p. ex. pour des crédits supplémentaires de dépenses périodiques ou assimilées comme telles; cf. art. 91, 92 et 95), dans un esprit de clarté, et reprend des principes découlant plus ou moins directement du droit cantonal, entre autres concernant l'effet des arrêtés de dépenses (art. 96).

Désormais, compte tenu des résultats du sondage représentatif et eu égard à diverses interventions parlementaires, deux variantes possibles visant à équilibrer les finances communales et à empêcher le surendettement sont soumises à la discussion (art. 87).

### *Art. 87 - Équilibre des finances communales, endettement*



L'introduction d'un frein à l'endettement «propre à la Ville» a atteint le troisième rang des priorités exprimées par la population. 63% des personnes interrogées se sont exprimées en faveur d'une telle réglementation, 35% de façon illimitée et 28% pour une durée déterminée, alors que 7% sont contre et 30% sont indécis. L'argumentation était, d'une part, de ne pas

laisser une montagne de dettes aux générations futures et, d'autre part, de ne pas restreindre trop fortement le potentiel de développement de la Ville par le biais d'instruments rigides.

La législation cantonale contient déjà des prescriptions claires pour garantir des finances communales équilibrées. Le Conseil municipal estime que ces instruments suffisent. Au vu des résultats du sondage représentatif, deux réglementations possibles sont toutefois soumises au débat. Concernant ces variantes, il convient de noter ce qui suit:

- Variante I: elle contient une réglementation ouverte qui part du principe que les consignes cantonales suffisent, mais qui charge le Conseil de ville d'introduire dans un règlement des instruments propres à éviter tout endettement excessif.
- Variante II: elle contient des objectifs propres à la Ville quant à la garantie de finances communales équilibrées et à un endettement supportable. Elle ne précise pas les moyens et instruments requis pour atteindre ces objectifs. Il reviendra au Conseil de ville de les fixer par voie de règlement.

Ces deux variantes répondent à une requête incontestée en soi. Cependant, des consignes contraignantes visant à empêcher tout endettement supplémentaire de la Ville limitent, par nature, la marge de manœuvre décisionnelle des organes compétents, y compris du corps électoral. Un tel système provoque plus ou moins inévitablement des conflits concernant la priorité des investissements et, selon les circonstances, peut empêcher la réalisation d'un projet présentant un intérêt indéniable, p. ex. pour l'attrait de Bienne en tant que site d'implantation, alors qu'il est incontesté en tant que tel.

#### **4. Voies de droit**

La protection juridique contre des actions de la Ville de Bienne, notamment des décisions, des actes législatifs et des «arrêts simples» (actions de fait) s'appuient sur le droit cantonal. Des voies de droit internes à la Ville seraient possibles, mais seraient une charge supplémentaire pour les organes municipaux et ne conduiraient, en règle générale, qu'à une prolongation des procédures, ce qui n'est pas souhaitable pour toutes les parties. Les anciennes possibilités de recours internes à la Ville ont été ainsi supprimées voilà quelques années et ne sont pas réintroduites avec le nouveau Règlement de la Ville. Par conséquent, les recours contre des actions de la Ville doivent être adressés aux instances cantonales compétentes, soit en règle générale à la Préfecture.

#### **5. Dispositions transitoires et finales**

Lesdites dispositions transitoires et finales contiennent les autres réglementations nécessaires. Un délai de deux ans est ainsi fixé pour adapter les dispositions d'exécution communales (art. 100). Ce délai doit permettre une sécurité juridique et éviter que l'on ne sache pas clairement ce qui «vaut» vraiment durant une période prolongée.

## 6. Procédure de consultation, et après ?

Naturellement, le présent projet de règlement soumis en consultation n'est pas gravé dans le marbre, mais il est le résultat des débats menés jusqu'ici. La consultation a pour but de récolter de nouvelles idées et, éventuellement, de repenser les décisions préliminaires, s'il y a de bonnes raisons de le faire. Cela vaut en particulier pour les différentes nouveautés qui ont été présentées ici, mais aussi pour notamment le fait d'avoir renoncé à fixer un véritable catalogue des tâches dans le Règlement de la Ville.

Les résultats de la procédure de consultation seront présentés largement aux autorités et portés à la connaissance de la population. Du reste, il conviendra ensuite de décider au cours d'un processus politique usuel au sein du Conseil municipal et du Conseil de ville si le projet de Règlement de la Ville doit encore être adapté et, si oui, dans quel sens. Il est prévu de procéder à deux lectures au Conseil de ville durant l'automne/hiver 2019–2020.

Le corps électoral devrait arrêter le nouveau Règlement de la Ville en votation populaire le 17 mai 2020, afin que la prochaine législature au 1<sup>er</sup> janvier 2021 débute selon les nouvelles règles.

Bienne, le 30 juin 2019

**Au nom du Conseil municipal**

Le maire:

Erich Fehr

La chancelière municipale:

Barbara Labbé