



UNE NOUVELLE BASE POUR BIENNE



Rapport

du Conseil municipal au Conseil de ville

concernant

Révision totale du Règlement de la Ville

Sommaire

| | |
|---|----|
| 0. L'essentiel en bref..... | 7 |
| 1. Structure et organisation du projet «Révision totale du Règlement de la Ville» | 8 |
| 1.1. Situation initiale | 8 |
| 1.2. Travaux préliminaires et hypothèses de travail | 8 |
| 1.3. Structure et organes du projet | 12 |
| 2. Phases du projet..... | 13 |
| 2.1. Phase de projet 1 – Élaboration des questions fondamentales | 13 |
| 2.2. Phase de projet 2 – Participation de la population..... | 14 |
| 2.2.1. <i>Principe</i> | 14 |
| 2.2.2. <i>Conception du projet</i> | 14 |
| 2.2.3. <i>Réalisation et résultats</i> | 16 |
| 2.2.4. <i>Résultats pour les travaux de révision totale</i> | 17 |
| 2.2.5. <i>Valeur des résultats de la participation de la population</i> | 18 |
| 2.3. Phase de projet 3 – Élaboration du projet de nouveau Règlement | 18 |
| 2.4. Phase de projet 4 – Procédure de consultation | 19 |
| 2.4.1. <i>Prises de position sur les questions-clés</i> | 19 |
| 2.4.1.1. <i>Partis et groupes d'intérêts</i> | 20 |
| 2.4.1.2. <i>Particuliers</i> | 20 |
| 2.4.1.3. <i>Vue d'ensemble</i> | 21 |
| 2.4.1.4. <i>Consensus et divergences</i> | 21 |
| 2.4.2. <i>Prises de position sur les variantes</i> | 22 |
| 2.4.2.1. <i>Partis et groupes</i> | 22 |
| 2.4.2.2. <i>Particuliers</i> | 23 |
| 2.4.2.3. <i>Vue d'ensemble</i> | 24 |
| 2.4.2.4. <i>Consensus et divergences</i> | 24 |
| 2.5. Comparaison avec les résultats de la participation de la population de 2018 | 25 |
| 2.6. Autres résultats de la procédure de consultation | 25 |
| 2.7. Adaptation du projet de nouveau Règlement de la Ville..... | 26 |
| 2.7.1. <i>Généralités</i> | 26 |
| 2.7.2. <i>Adaptations du projet après la procédure de consultation</i> | 27 |
| 2.7.2.1. <i>Sur la base des résultats de la consultation</i> | 27 |
| 2.7.2.2. <i>Sur la base de l'examen préalable cantonal</i> | 27 |
| 3. Concours pour la rédaction d'un préambule..... | 27 |
| 4. Examen préalable de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire..... | 28 |

| | |
|--|----|
| 5. Nouveau Règlement de la Ville de Bienne | 29 |
| 1. La Ville et ses tâches | 30 |
| 1.1 Généralités..... | 30 |
| Art. 1 - Ville de Bienne..... | 30 |
| Art. 2 - Langues..... | 30 |
| 1.2 Tâches | 31 |
| Art. 3 - Principe | 31 |
| Art. 4 - Tâches et programme de législature..... | 31 |
| Art. 5 - Accomplissement des tâches..... | 32 |
| Art. 6 - Gestion publique axée sur les résultats | 32 |
| 1.3 Population, information et publicité..... | 33 |
| Art. 7 - Participation de la population | 33 |
| Art. 8 - Pétitions..... | 34 |
| Art. 9 - Information..... | 36 |
| Art. 10 - Publicité..... | 36 |
| Art. 11 - Procès-verbal..... | 36 |
| 2. Organisation | 37 |
| 2.1 Organes, autorités..... | 37 |
| Art. 12 | 37 |
| 2.2 Corps électoral | 38 |
| 2.2.1 Généralités..... | 38 |
| Art. 13 - Position..... | 38 |
| Art. 14 - Droit de vote | 38 |
| Art. 15 - Processus décisionnel | 38 |
| Art. 16 - Votes sur des variantes..... | 38 |
| Art. 17 - Votations consultatives | 39 |
| 2.2.2. Compétences | 40 |
| Art. 18 - Élections..... | 40 |
| Art. 19 - Affaires | 40 |
| 2.2.3 Référendum facultatif | 43 |
| Art. 20 - Principe | 43 |
| Art. 21 - Procédure..... | 44 |
| Art. 22 - Examen formel, traitement..... | 45 |
| 2.2.4 Initiative | 45 |
| Art. 23 - Principe | 45 |
| Art. 24 - Annonce, listes de signatures | 46 |
| Art. 25 - Collecte des signatures, délai | 47 |

| | |
|---|----|
| Art. 26 - Examen formel et matériel | 47 |
| Art. 27 - Traitement..... | 48 |
| 2.3 Participation au sein des autorités et de l'Administration municipale | 49 |
| Art. 28 - Éligibilité | 49 |
| Art. 29 - Incompatibilité..... | 49 |
| Art. 30 - Incompatibilité en raison de la parenté..... | 50 |
| Art. 31 - Durée du mandat | 50 |
| Art. 32 - Limitation de la période de fonction | 50 |
| Art. 33 - Quorum et arrêtés des autorités | 51 |
| Art. 34 - Devoir de diligence, secret de fonction | 51 |
| Art. 35 - Récusation..... | 51 |
| Art. 36 - Déclaration des intérêts | 52 |
| Art. 37 - Départ d'une autorité ou du service de la Ville | 52 |
| 2.4 Conseil de ville | 53 |
| 2.4.1. Organisation | 53 |
| Art. 38 - Composition..... | 53 |
| Art. 39 - Suppléance..... | 53 |
| Art. 40 - Bureau du Conseil de ville | 54 |
| Art. 41 - Secrétariat parlementaire..... | 55 |
| 2.4.2. Compétences | 55 |
| Art. 42 - Affaires à l'attention du corps électoral..... | 55 |
| Art. 43 - Législation; réglementation en matière de construction | 56 |
| Art. 44 - Élections, nominations..... | 57 |
| Art. 45 - Affaires financières | 58 |
| Art. 46 - Surveillance | 59 |
| 2.4.3 Cours des affaires | 59 |
| Art. 47 - Généralités | 59 |
| Art. 48 - Votations..... | 60 |
| Art. 49 - Élections..... | 60 |
| Art. 50 - Participation du Conseil municipal et de tiers..... | 60 |
| Art. 51 - Interventions parlementaires..... | 61 |
| Art. 52 - Déclarations de planification | 61 |
| 2.4.4 Commission de gestion | 61 |
| Art. 53 - Composition..... | 61 |
| Art. 54 - Compétences | 62 |
| Art. 55 - Droits de la Commission de gestion..... | 62 |
| 2.4.5 Commission d'enquête parlementaire..... | 63 |
| Art. 56 - Mise en place | 63 |

| | |
|--|----|
| Art. 57 - Procédure | 64 |
| Art. 58 - Droits du Conseil municipal et des personnes concernées | 65 |
| 2.5 Conseil municipal | 65 |
| 2.5.1. Organisation | 65 |
| Art. 59 - Composition..... | 65 |
| Art. 60 - Taux d'occupation | 65 |
| Art. 61 - Constitution..... | 66 |
| Art. 62 - Activités accessoires, mandats politiques | 66 |
| 2.5.2. Compétences | 68 |
| Art. 63 - Direction politique | 68 |
| Art. 64 - Législation; plans de quartiers | 68 |
| Art. 65 - Conduite de l'Administration municipale | 69 |
| Art. 66 - Affaires financières | 70 |
| Art. 67 - Autres compétences | 71 |
| Art. 68 - Délégation de pouvoirs décisionnels..... | 72 |
| 2.5.3 Cours des affaires | 72 |
| Art. 69 - Généralités | 72 |
| Art. 70 - Arrêtés par voie de circulation..... | 73 |
| 2.5.4 Mairie | 73 |
| Art. 71 - Tâches..... | 73 |
| Art. 72 - Dispositions présidentielles..... | 73 |
| 2.6. Commissions..... | 74 |
| Art. 73 - Commissions permanentes | 74 |
| Art. 74 - Commissions non permanentes..... | 74 |
| 2.7 Organe de vérification des comptes | 75 |
| Art. 75 | 75 |
| 2.8 Administration municipale..... | 75 |
| 2.8.1 Structure organisationnelle | 75 |
| Art. 76 | 75 |
| 2.8.2 Directions municipales..... | 76 |
| Art. 77 - Tâches..... | 76 |
| Art. 78 - Conduite | 76 |
| Art. 79 - Répartition | 77 |
| Art. 80 - Attribution..... | 77 |
| Art. 81 - Mesures en cas de mise en danger de l'accomplissement des tâches | 77 |
| 2.8.3 Chancellerie municipale | 78 |
| Art. 82 | 78 |
| 2.8.4. Collaboratrices et collaborateurs..... | 78 |

| | |
|--|----|
| Art. 83 | 78 |
| 2.9 Organe de médiation..... | 79 |
| Art. 84 | 79 |
| 3. Finances communales..... | 80 |
| 3.1. Dispositions générales | 80 |
| Art. 85 - Principes..... | 80 |
| Art. 86 - Plan financier..... | 80 |
| Art. 87 - Équilibre des finances communales, endettement | 81 |
| Art. 88 - Contrôle interne des finances | 82 |
| 3.2 Dépenses..... | 83 |
| Art. 89 - Principe | 83 |
| Art. 90 - Crédits-cadres | 83 |
| Art. 91 - Crédits supplémentaires | 83 |
| Art. 92 - Dépenses périodiques | 85 |
| Art. 93 - Dépenses liées | 85 |
| Art. 94 - Contributions de tiers..... | 85 |
| Art. 95 - Affaires assimilées à des dépenses | 86 |
| Art. 96 - Effet des arrêtés de dépenses | 87 |
| 4. Voies de droit..... | 88 |
| Art. 97 | 88 |
| 5. Dispositions transitoires et finales..... | 88 |
| Art. 98 - Abrogation du droit en vigueur | 88 |
| Art. 99 - Maintien du droit en vigueur..... | 88 |
| Art. 100 - Édiction du nouveau droit | 88 |
| Art. 101 - Droits populaires..... | 89 |
| Art. 102 - Entrée en vigueur | 89 |
| 6. Interventions parlementaires..... | 90 |
| 7. Projet d'arrêté | 92 |

Monsieur le Président du Conseil de ville,
Mesdames, Messieurs,

0. L'essentiel en bref

Après bientôt quatre années, le projet «Révision totale du Règlement de la Ville» entre dans sa cinquième et dernière phase, à savoir dans celle du rendu des arrêtés politiques définitifs. Il est prévu que le corps électoral se prononce le 17 mai 2020 sur la nouvelle constitution biennoise.

Depuis le printemps 2016, le Conseil municipal et l'Administration municipale travaillent à ce projet. Celui-ci a été déclenché au vu, d'une part, des lacunes de l'actuel règlement connues depuis longtemps dues à de nombreuses révisions partielles et à des modifications d'actes législatifs de rang supérieur, mais aussi, d'autre part, à nombre d'interventions parlementaires déposées en ce sens.

Dans une première phase, au printemps 2016, un «groupe central» composé de membres du Conseil municipal, du Conseil de ville et de l'Administration municipale a élaboré, en collaboration avec un expert juriste externe, des thèses fondamentales («hypothèses de travail») pour les travaux de révision. S'appuyant sur ce travail préliminaire, le Conseil municipal a adopté le 17 août 2016 un total de 20 hypothèses de travail à titre de base pour la suite des travaux (cf. ch. 1.2 ci-après).

Sur cette base, le Conseil de ville a décidé le 16 mars 2017 de lancer formellement le projet «Révision totale du Règlement de la Ville» et mis sur pied une commission spéciale chargée à titre de commission préconsultative en lieu et place de la CDG de suivre l'affaire et d'accompagner l'ensemble des travaux sur la base d'un cahier des charges spécial. Par la même occasion, le Conseil municipal a fixé les six **objectifs du projet** de rang supérieur suivants (cf. Rapport du Conseil municipal au Conseil de ville concernant «Révision totale du Règlement de la Ville / lancement du projet» du 14.12.2016, p. 3/4):

- 1) Le nouveau Règlement de la Ville doit constituer une base légale contemporaine, afin que les autorités puissent relever avec succès les défis des années à venir dans l'intérêt de la population.
- 2) Le Règlement de la Ville doit constituer un acte législatif fondamental fiable pour la prochaine génération au moins.
- 3) Il doit être rédigé dans un langage clair et compréhensible pour toutes et tous.
- 4) Sur le plan du contenu, la révision doit avoir lieu sans restrictions préconçues ou tabous, mais aussi conserver ce qui a fait ses preuves.
- 5) Enfin, le nouveau Règlement de la Ville doit être élaboré au cours d'un processus participatif ouvert. Toutes les personnes intéressées doivent avoir la possibilité de faire valoir leurs requêtes de manière efficace. Il convient aussi de tenir compte de requêtes actuelles d'ordre politique comme exprimées déjà dans le cadre d'interventions parlementaires
- 6) Le nouveau Règlement de la Ville doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021

Le Conseil de ville a approuvé le 16 mars 2017 un crédit d'engagement de 340'000 fr. pour le présent projet. Le 30 janvier 2019, le Conseil municipal a octroyé un crédit supplémentaire de 60'000 fr. à ce crédit d'engagement, et informé la CDG sur les motifs des frais plus élevés. Ceux-ci concernaient principalement le processus participatif auquel devait être consacrée, selon la volonté du Conseil de ville, une «part essentielle» du crédit d'engagement alloué au projet (cf. ch. 2.2. ci-après), alors que les frais inhérents aux autres phases du projet ne pouvaient pas être réduits dans ce même ordre de grandeur.

Les travaux préparatoires des cinq phases du projet sont présentés aux ch. 1 à 3 ci-après. Le résultat de l'examen préalable cantonal est commenté au ch. 4 et, enfin au ch. 5, on explique la version du nouveau Règlement de la Ville résultant des travaux décrits à l'attention de la 1^{re} lecture au Conseil de ville. Une liste des interventions parlementaires déposées en relation avec le projet se trouve au ch. 6 en fin de rapport.

Tous les documents sur lesquels s'appuient le présent rapport et le projet du nouveau Règlement de la Ville peuvent être consultés sur le site internet de la Ville de Bienne sous www.biel-bienne.ch/reglementdeville.

1. Structure et organisation du projet «Révision totale du Règlement de la Ville»

1.1. Situation initiale

L'actuel Règlement de la Ville s'appuie sur le Règlement de la Commune municipale de Bienne de 1966 révisé totalement sur le plan formel en 1996 (nouvelle désignation, nouvelle numérotation des articles), mais qui se base partiellement encore sur l'édition de 1966.

La nouvelle Loi cantonale sur les communes (LCo) déterminante pour l'organisation et la réglementation des compétences est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Cet état de fait, ainsi que les relations politiques et sociales qui ont évolué au cours des vingt dernières années, ont engendré nombre de révisions partielles du Règlement de la Ville, ce qui n'a pas été propice à sa lisibilité et son application. Des interventions parlementaires exigent d'autres révisions, de sorte qu'une révision totale apparaît contraignante à moyen terme, afin que ce règlement puisse de nouveau correspondre aux exigences sociales et juridiques actuelles et fasse montre d'une cohérence acceptable.

En outre, toute une série d'interventions parlementaires en suspens exigeaient, ou exigent encore, des adaptations du Règlement de la Ville. Certaines interventions ont été déposées aussi seulement durant les travaux de révision totale en cours. Toutes les interventions parlementaires en lien avec la révision totale du Règlement de la Ville sont listées au chap. 6 ci-après avec l'état actuel des décisions y relatives.

1.2. Travaux préliminaires et hypothèses de travail

Lors de son analyse de la situation initiale décrite plus avant, le Conseil municipal est parvenu à la conclusion que la révision totale du Règlement de la Ville, compte tenu du besoin de révision tant à raison de la forme que de la matière, ne pouvait pas se limiter à une mise à jour plus ou moins formelle telle que visée, par exemple, avec la révision totale de la Constitution fédérale en 1999, mais devait être prise en main à titre de projet d'une grande importance politique. Dans le but de structurer le projet dès le début de façon optimale, il a fait déjà clarifier, eu égard au véritable lancement du projet, certaines questions de principe par un «groupe central» dépassant le cadre des pouvoirs composé de deux membres du Conseil municipal, de présidents de la CDG et du Bureau du Conseil de ville, de quatre membres des cadres de l'Administration municipale ainsi que d'un expert juridique. Vingt «**hypothèses de travail**» sont ressorties de ces travaux préliminaires, afin de servir de base aux travaux du projet à raison de la matière.

Ces hypothèses étaient les suivantes:

1. *Aucune restriction due au droit communal en vigueur jusqu'ici*

Tant sur le plan formel que matériel, le nouveau Règlement de la Ville doit être indépendant de l'actuel règlement. Dans le cadre des hypothèses de travail suivantes, il n'est fixé aucune limite à de nouvelles solutions créatives.

2. *Initiatives populaires et interventions parlementaires en suspens*

Il convient de tenir compte d'initiatives populaires et d'interventions parlementaires en suspens qui portent sur le contenu du Règlement de la Ville ou peuvent le concerner.

3. *Contenu minimal du Règlement de la Ville*

Le nouveau Règlement de la Ville contient toutes les réglementations devant être reprises obligatoirement dans le règlement d'organisation communal selon le droit cantonal (compétences du corps électoral, du Conseil de ville et du Conseil municipal, droits de participation politiques des ayants droit au vote, principes organisationnels, autres points selon la Loi cantonale sur les communes). Cependant, les procédures en matière de votations et d'élections doivent toujours rester fixées dans un règlement séparé [aujourd'hui: Règlement des votations et des élections communales du 9 juin 2013 (RDCo 141.1)].

4. Déclarations de fond

Le Règlement de la Ville n'est pas un pur «statut organisationnel», mais contient des contenus et des idées directrices politiques pour la Ville. Il peut exprimer des visions et une prise de conscience saine de la Ville. Les idées directrices doivent être formulées

- a) pour la Ville en tant qu'entité globale et
- b) en relation avec les tâches et les activités des autorités municipales.

5. Idées directrices politiques

Il convient notamment d'examiner des dispositions concernant

- a) les particularités et le positionnement de Bienne en tant que ville attrayante, ouverte au monde et vivante (p. ex. population, bilinguisme, fonction de pont entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, cohabitation, diversité ethnique, religieuse et sociale, site industriel et pôle d'innovation axé sur le futur),
- b) les objectifs politiques, sociaux, économiques, culturels et écologiques (y c. dans les domaines de la formation, du tourisme et du sport),
- c) les offres municipales (administration axée sur la population, durabilité),
- d) la perception de soi, la propre responsabilité, la participation active à la vie publique et les obligations de la population,
- e) les principes de l'activité des autorités (p. ex. transparence, utilisation économique des ressources, interaction des organes municipaux avec des compétences claires et respect de la réglementation des compétences, planification prospective et prévoyante),
- f) la transparence de l'Administration municipale et l'information de la population,
- g) l'implication et la participation de la population et des milieux économiques (p. ex. droit de pétition, participation informelle de diverses parties de la population, notamment des quartiers, de la jeunesse, d'autres classes d'âges ou des étrangers et étrangères ainsi que d'entreprises et d'autres organisations),
- h) l'accomplissement et la vérification des tâches (p. ex. vérification continue à la lumière d'objectifs formulés et de besoins actuels, accomplissement légal, économique et dans les règles de l'art, transfert de tâches à des tiers, collaboration avec d'autres communes et des tiers),
- i) la relation avec d'autres communes, notamment avec des communes de l'agglomération et des communes partenaires à l'étranger ainsi qu'avec le Canton de Berne et la Confédération.

6. Consistance du Règlement de la Ville

Les idées directrices politiques et les autres dispositions du Règlement de la Ville doivent être formulées de sorte à pouvoir être encore valides à moyen terme (période de 20 à 30 ans) et il convient de renoncer à établir un large catalogue des tâches municipales.

7. Langue de procédure

En tant qu'acte législatif, le Règlement de la Ville se caractérise par un langage contemporain, clair et précis sur le plan juridique. Il faut éviter des répétitions inutiles. Des consignes cantonales

sont reprises dans le Règlement de la Ville, dans la mesure où cela s'avère indiqué dans l'intérêt de l'information et de la lisibilité.

8. *Implication et participation de particuliers et organismes privés*

Il convient d'examiner de nouvelles formes particulières de participation indépendantes du droit de vote (p. ex. jeunesse, étrangers et étrangères, quartiers, organisations privées). Ces formes de participation doivent compléter judicieusement les formes juridiques déjà éprouvées, mais ne doivent ni les contourner ni les affaiblir.

9. *Organe de médiation*

Il convient d'examiner s'il faut proposer la création d'un organe de médiation municipal.

10. *Organisation générale*

Le Règlement de la Ville contient des dispositions aussi claires et traçables que possible quant à l'organisation des autorités municipales. Il convient d'examiner

- a) si le Parlement peut être habilité à soumettre librement aux ayants droit au vote pour décision une affaire relevant de son propre domaine de compétences (dévolution),
- b) un droit pour un organe de rang supérieur au sein de l'Exécutif de s'emparer d'une affaire relevant du domaine de compétences d'un autre organe (évocation) et
- c) la possibilité d'organiser des votations consultatives au Parlement ou par la voie des urnes.

11. *Législation communale*

Par principe, sans épuration de contenus possibles et admissibles des actes législatifs, l'activité législative est attribuée au Parlement au sens d'une clause générale. En qualité de législateur ordinaire municipal, le Parlement édicte des règlements en dernière instance ou sous réserve du référendum facultatif. Certains actes législatifs désignés dans le Règlement de la Ville font toutefois exception tels que

- a) les règlements qui, pour des raisons juridiques ou politiques, doivent être arrêtés par les ayants droit au vote (p. ex. Règlement de la Ville, Règlement des votations et des élections communales),
- b) les ordonnances du Conseil municipal, dans la mesure où cela est admissible du point de vue légal (p. ex. utilisation de biens-fonds et du domaine public, organisation de l'Administration municipale).

Il convient d'examiner si, en règle générale, le Conseil de ville doit édicter des règlements en dernière instance ou sous réserve du référendum facultatif (clause générale). Le Règlement de la Ville fixe les exceptions à ce principe.

12. *Droits populaires*

En rapport avec les droits populaires, il convient d'examiner de nouvelles formes en dehors de l'initiative et du référendum facultatif (p. ex. référendum constructif, référendum facultatif contre des arrêtés négatifs du Conseil de ville).

13. *Référendum obligatoire*

Il convient d'examiner si des affaires aujourd'hui soumises dans tous les cas au Souverain pour décision, ne doivent pas être désormais soumises au référendum facultatif dans le sens d'un «recentrage démocratique» (p. ex. budget, réglementation fondamentale en matière de construction, abrogation ou modification du territoire ou fusion de communes).

14. Participation au sein d'autorités

Il convient d'examiner des incompatibilités excédant le droit cantonal (p. ex. pour des collaboratrices et collaborateurs de l'Administration municipale), une prolongation de la période de fonction (aujourd'hui quatre ans) et des restrictions de la période de fonction, et ce, en tous les cas selon les organes et la fonction (p. ex. présidence de la Ville). Cependant, il convient de renoncer à la possibilité pour les ayants droit au vote de destituer des organes (Législatif, Exécutif) en cours de législature.

15. Parlement (Conseil de ville)

Le Parlement (Conseil de ville) doit être conservé. Il convient toutefois d'examiner des adaptations en termes de composition (nombre de membres) ainsi que des dispositions visant à garantir la représentation (p. ex. langues, sexe), l'élimination des faiblesses du système de milice et l'amélioration de la compatibilité entre vie professionnelle et familiale pour les membres du Conseil de ville, y compris des solutions de suppléance et le recours aux services parlementaires.

16. Instruments parlementaires

Les instruments parlementaires s'appliquant «au-delà des pouvoirs» doivent être réglementés dans le Règlement de la Ville. Il convient d'examiner de nouveaux instruments (p. ex. prise de connaissance formelle positive ou négative de rapports du Conseil municipal, de déclarations de planification).

17. Conseil municipal / Modèle de gouvernement

La taille (nombre de membres) du Conseil municipal, la procédure électorale des membres et notamment les compétences particulières de la présidence de la Ville, doivent être examinées. La présidence de la Ville (maire / mairesse) doit toujours être élue directement par les ayants droit au vote (le Conseil municipal ne se constitue pas lui-même).

Il convient d'examiner la compétence de réglementation de l'organisation interne du Conseil municipal, du modèle de gouvernement et de l'Administration municipale. Dans la mesure où la réglementation est fixée dans le Règlement de la Ville, il convient d'examiner en particulier l'attribution des directions municipales et la suppression éventuelle d'une direction ainsi que le modèle de gouvernement et la relation de l'Exécutif avec l'Administration municipale, y compris les organes de rang inférieur (p. ex. modèle des départements, de conduite).

18. Droit financier

Concernant les finances, le Règlement de la Ville doit se limiter aux principes essentiels. Il convient d'examiner un frein à l'endettement et de nouveaux instruments parlementaires (p. ex. déclaration de planification) ainsi que des dispositions relatives au contrôle interne des finances et à sa relation avec l'organe de vérification des comptes.

19. Méthode de gestion axée sur les résultats (MGR)

Il convient d'examiner si le Règlement de la Ville doit prévoir un modèle de gestion axé sur les résultats ou la possibilité d'introduire un tel modèle pour l'ensemble de l'Administration municipale ou pour certains domaines seulement.

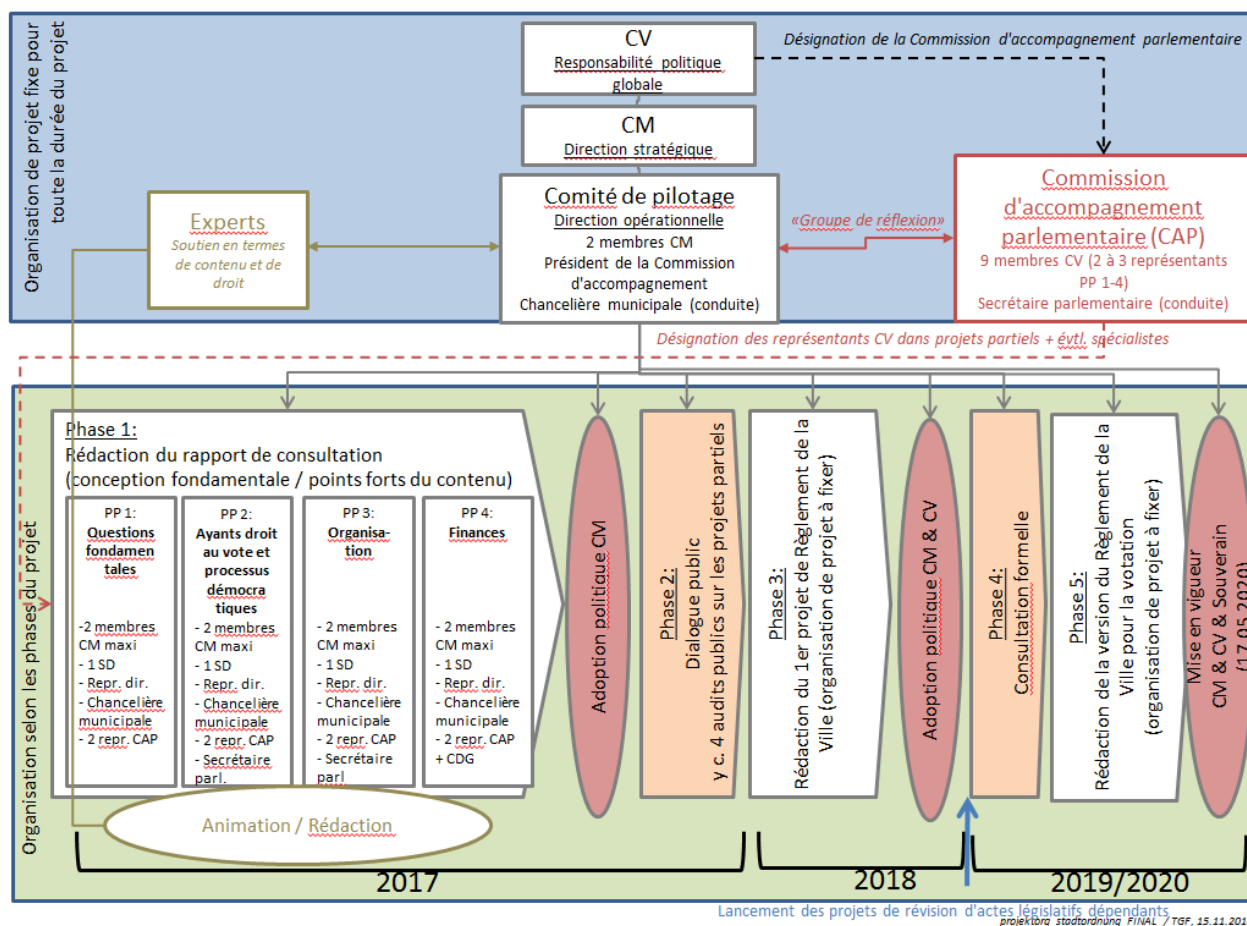
20. Compétence en matière de dépenses

Il convient d'examiner les compétences en matière de dépenses des ayants droit au vote, du Parlement et du Conseil municipal, compte tenu de différenciations pour des dépenses particulières et des affaires juridiques de valeur identique (p. ex. affaires juridiques concernant les terrains à bâtir, les crédits d'étude). Il faut aussi examiner si les limites de dépenses doivent être adaptées au renchérissement.

Le Conseil de ville a adopté ces hypothèses de travail à titre de base pour le véritable lancement du projet le 16 mars 2017.

1.3. Structure et organes du projet

La structuration du projet arrêtée par le Conseil de ville prévoyait cinq phases. Ces phases et l'organisation du projet se présentent graphiquement comme suit:



Les organes du projet se composaient comme suit:

Commission spéciale¹ du Conseil de ville

Natasha Pittet (présidente)
 Martin Wiederkehr (vice-président)
 Bernhard Leuenberger
 Roland Gurtner / Ruth Tennenbaum
 Judith Schmid / Miro Meyer
 Sandra Schneider
 Mohamed Hamdaoui / Urs Külling
 Max Wiher / Dennis Briechle
 Michelle Beriger / Urs Scheuss

Comité de pilotage

Natasha Pittet
 Martin Wiederkehr
 Erich Fehr
 Silvia Steidle
 Barbara Labbé

¹ Lors de sa séance du 16 mars 2017, le Conseil de ville a décidé de modifier la désignation «commission d'accompagnement parlementaire» (cf. graphique) en «commission spéciale».

| | |
|---|---|
| <i>PP 1</i> Expert: U. Friederich, docteur en droit | Roland Gurtner Bernhard Leuenberger Erich Fehr Beat Feurer Emanuel Amrein Julien Steiner Barbara Labbé |
| <i>PP 2</i> Experts: U. Friederich, docteur en droit, et A. Ladner, professeur | Judith Schmid Sandra Schneider Erich Fehr Silvia Steidle René Merz Julien Steiner Barbara Labbé Regula Klemmer |
| <i>PP 3</i> Experts: U. Friederich, docteur en droit, et A. Ladner, professeur | Mohamed Hamdaoui Max Wiher Erich Fehr Barbara Schwickert Gérard Wettstein Nathalie Leschot Thomas Michel Barbara Labbé Regula Klemmer |
| <i>PP 4</i> Experts: U. Friederich, docteur en droit, et U. Seewer | Michelle Beriger Erich Fehr Martin Scherrer Cédric Némitz Kerstin Bücheler Margrit Keller Jürg Saager Barbara Labbé |

Les cinq phases du projet englobent (1) l'élaboration des bases pour la participation de la population, (2) la réalisation de la participation de la population, (3) l'élaboration d'un premier projet de nouveau Règlement de la Ville sur la base des valeurs directrices établies lors des deux phases précédentes, (4) la procédure formelle de consultation et (5) l'arrêté politique (deux lectures respective au Conseil municipal et au Conseil de ville et votation populaire). Les quatre phases ayant précédé la cinquième phase actuelle sont présentées encore une fois plus en détail aux ch. 2.1. à 2.4.

2. Phases du projet

2.1. Phase de projet 1 – Élaboration des questions fondamentales

Les vingt hypothèses de travail ont été subdivisées en quatre blocs thématiques dès le lancement du projet (cf. graphique ci-avant) et poursuivies par des groupes de projet partiel (PP) composés au-delà des pouvoirs et accompagnés par des experts, soit Ueli Friederich, docteur et expert en droit, ainsi que pour le projet global, Andreas Ladner professeur à l'IDHEAP, expert en questions politiques, et Ueli Seewer, expert pour le droit des finances communales.

Les groupes de projets ont développé les vingt hypothèses de travail originales en treize questions fondamentales. En tant que «question fondamentale», on a défini des thèmes qui n'ont pas abouti à un consensus au sein des groupes de projets partiels. Le but était de discuter avec la population biennoise des questions fondamentales controversées au cours de la phase de projet 2 suivante dans le cadre d'un processus participatif. Ensuite, au vu des résultats des discussions dans les projets partiels (thèmes pour lesquels un consensus a pu être obtenu dans les projets partiels) et des résultats de la participation de la population, il s'agissait de définir les valeurs directrices importantes pour concevoir le nouveau Règlement de la Ville à raison de la forme et de la matière.

Eu égard à cet objectif, on a donc établi une fiche sur chacune des treize questions fondamentales au vu des résultats des discussions dans les groupes de projets partiels avec un commentaire succinct sur la thématique, l'appréciation du groupe de projet et la question élaborée. Le 18 octobre 2017, le Conseil municipal a adressé ces fiches à la commission spéciale du Conseil de ville pour avis. Celle-ci a débattu de ces fiches lors d'un atelier de travail et pris position par écrit à l'attention du Conseil municipal. Le 20 décembre 2017, ce dernier a adopté les «fiches» remaniées en fonction des observations et des propositions de la commission spéciale à titre de base formelle pour la participation de la population.

2.2. Phase de projet 2 – Participation de la population

2.2.1. Principe

La façon dont la phase de projet 2 devait être conçue et quelle valeur la participation directe du Parlement et de la population biennoise devait avoir respectivement dans le cadre du projet de révision totale du Règlement de Ville ont fait l'objet d'une polémique au sein du Conseil de ville lors de la décision sur le lancement du projet. Certains parlementaires ont trouvé que le processus de participation proposé était compliqué et aventureux, craignant ainsi que nombre de contenus contestés pourraient être intégrés dans le projet de nouveau règlement, ce qui alourdirait la prise de position au niveau politique. D'autres, au contraire, ont salué la volonté exprimée d'impliquer le Conseil de ville et la population dès l'élaboration matérielle et de les faire participer à la «phase d'impulsions». Cette position a remporté la majorité de justesse, de sorte que l'arrêté sur le crédit d'engagement a été précisé comme suit (en bleu):

«Il approuve un crédit d'engagement de 340'000 fr. [...] pour la réalisation du projet [...]. Dans ce cadre, il convient de prévoir une part essentielle pour la large participation de la population.» (procès-verbal du 16 mars 2017, p. 149).

2.2.2. Conception du projet

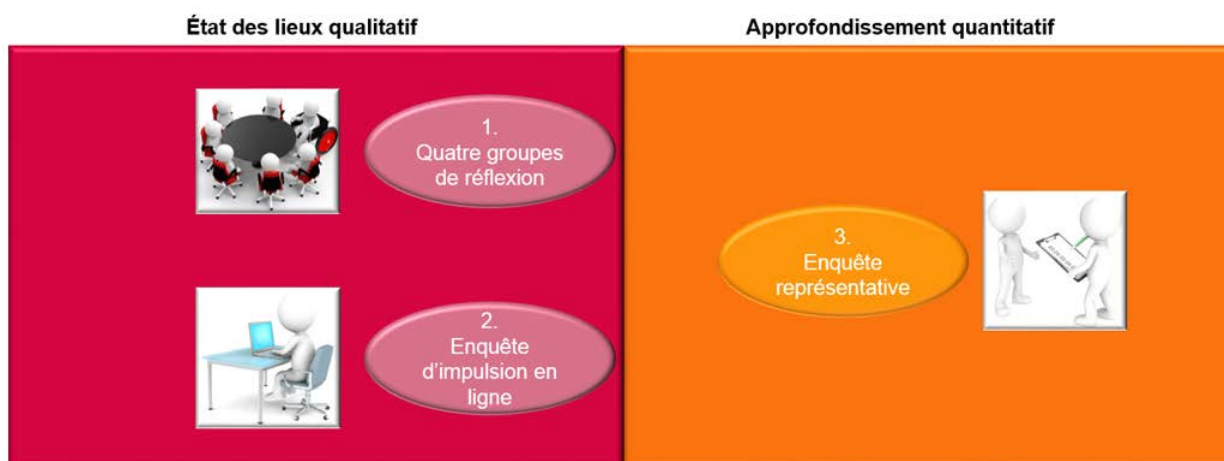
Selon l'objectif du projet n° 5 (cf. ch. 0), la participation devait permettre à toutes les personnes intéressées de faire valoir leurs requêtes eu égard à un nouveau règlement de la Ville dans le cadre d'une procédure structurée. Dans son rapport du 14 décembre 2016 à l'attention du Conseil de ville, le Conseil municipal avait expliqué que les points forts du nouveau Règlement de la Ville devaient être débattus dans le cadre d'audits et de forums publics et de forums. Ce débat public entre la population et les organes du projet devait être accompagné d'autres instruments appropriés, notamment des réseaux sociaux.

Eu égard au mandat du Conseil de ville quant à accorder une valeur importante au processus participatif dans le projet, le Comité de pilotage a invité diverses entreprises d'élaborer un projet de conception d'un tel processus participatif sur la base de l'esquisse décrite dans le rapport au Conseil de ville et sur les treize «fiches». L'Institut de recherche gfs.bern a fourni la proposition la plus convaincante et a été chargé finalement de réaliser le processus participatif.

Le projet élaboré par gfs.bern prévoyait de récolter l'opinion du plus grand nombre possible de personnes intéressées dans le cadre de trois étapes structurées complémentaires. Le sondage devait s'appuyer sur les questions desdites «fiches» présentées de telle sorte que les personnes intéressées pouvaient les aborder au cours des deux étapes du projet tant dans un dialogue

direct qu'indirect via des médias sociaux. Les résultats des deux premières phases d'impulsions ont été ensuite compactés en un catalogue structuré de questions auxquelles devaient répondre les habitants et habitantes de Bienna dans le cadre d'un sondage représentatif élaboré selon des standards scientifiques et indépendamment de leur droit de vote.

L'institut gfs.bern a représenté graphiquement comme suit la procédure et les idées directrices:



Participation

Comment amener systématiquement la population et les milieux politiques à dialoguer ?



- Participation maximale pour le dialogue citoyen.
- Sondage aussi profond et large que possible pour obtenir une large palette d'opinions
- Les conditions préalables apportées par les divers participants et participantes ne jouent aucun rôle.
- Participation politique pour toutes et tous, avec ou sans carte de légitimation

- Il s'agit aussi d'une estimation de valeur et de la rétroaction requise pour un processus politique fondamental.
- On ne mise donc pas sur un sens unique médiatique ou sur le fait que le dialogue citoyen a lieu dans les médias ou non.
- Dans leur environnement, des ambassadeurs et ambassadrices sont chargés d'inciter les gens à participer au processus.

2.2.3. Réalisation et résultats

Les discussions ont eu lieu en février 2018 dans deux groupes de dialogue francophones et germanophones respectifs accompagnés par des membres de la commission spéciale qui ouvraient les débats par un exposé introductif. 59 Biennois et Biennoises avec ou sans droit de vote tirés au sort ont participé à ces débats.

Parallèlement, un sondage d'impulsions en ligne a été mené au moyen d'ambassadrices et d'ambassadeurs via les médias sociaux, dans le cadre duquel il était tant possible de répondre à des questions concrètes sur les contenus du nouveau Règlement de la Ville que de donner de propres impulsions. 578 personnes ont répondu aux questions en ligne et, à cette occasion, formulé des souhaits et des suggestions. En avril 2018, le catalogue structuré de questions a été envoyé à 4000 Biennois et Biennoises tirés au sort. 1233 d'entre eux ont renvoyé le questionnaire rempli. En juin 2018, l'institut gfs.bern a remis son rapport final sur les résultats, présentés alors comme suit sous forme d'aperçu:

| | Réforme | Principaux résultats | Argument majoritaire | Priorité (Rang/part) | Bilan |
|----|--|---|--|----------------------|---|
| 1. | Encouragement de la participation aux scrutins | 69% sont pour des mesures visant à encourager la participation aux scrutins. 58% trouvent les messages des votations trop compliqués. | 78% sont en faveur d'une sensibilisation politique accrue dans les écoles | 1 (43%) | Proposition principale de réforme pour une introduction dans le nouveau Règlement de la Ville. |
| 2. | Elargissement de la possibilité de participer aux personnes sans droit de vote | Davantage de discussions avec les personnes sans droit de vote (65%). Les contribuables doivent pouvoir voter (64%). Limiter le droit de vote aux citoyens suisses (45%). Droit de vote dépendant de la volonté de devenir suisse (52%). | 80% sont pour une participation accrue dans les quartiers. 79% soutiennent la possibilité pour les parlements de jeunes de déposer des interventions au Conseil de ville. | 2 (31%) | Deuxième sujet principal, mais majoritaire uniquement pour des formes de participation d'accès aisé comme la participation dans les quartiers. Une minorité seulement est d'accord pour que les personnes sans droit de vote puissent déposer des interventions parlementaires au Conseil de ville. |
| 3. | Introduction d'un frein à l'endettement | 35% soutiennent l'introduction d'un frein à l'endettement. 28% soutiennent l'introduction d'un frein à l'endettement pour une durée limitée. | 63% sont pour l'introduction dans le Règlement de la Ville. | 3 (30%) | Troisième sujet principal en termes de priorisation et de majorité potentielle. |
| 4. | Préambule | 22% sont pour l'introduction d'un préambule. 52% sont contre l'introduction d'un préambule. | 71% approuvent «certaines idées directrices». | 4 (23%) | Une majorité se dessine plutôt contre un préambule par manque de connaissances de fonds y affentes (52%). |
| 5. | Registre public des intérêts des membres des autorités | La confiance dans la politique et les autorités est très importante (87%). | 67% sont pour l'introduction d'un registre public des intérêts. | 5 (23%) | Potentiellement majoritaire avec priorité moyenne. |
| 6. | Introduction d'un organe de médiation | 59% souhaitent étendre le mandat de l'organe de médiation à des conseils en termes de protection des données. 51% ne souhaitent pas qu'un organe de médiation figure dans le Règlement de la Ville. | Pour 73%, un organe de médiation entre en ligne de compte pour des questions d'ordre politique. | 6 (16%) | Potentiellement majoritaire avec priorité moyenne. Soutien majoritaire à des propositions de complément en vue de la mise en œuvre. |

| | | | | | |
|-----|--|--|---|---------|---|
| 7. | Système de suppléances au Conseil de ville | 52% soutiennent le fait que l'on élit des personnes et non des partis (des remplaçants ne votent jamais la même chose). | 60% trouvent qu'un système de suppléance serait une bonne solution. | 7 (11%) | Potentiellement majoritaire avec priorité moyenne. |
| 8. | Soutien des partis et autres à titre de médiateurs politiques | 51% pour le soutien des partis. 47% trouvent que l'encouragement de servirait qu'aux grands partis. | La Ville devrait proposer des forums indépendants visant à des échanges sur des questions politiques (68%). | 8 (10%) | On souhaite plutôt davantage de forums indépendants, mais aucune majorité claire ne se dessine pour l'encouragement des partis. |
| 9. | Délai référendaire raccourci | 36% pour une réduction du délai référendaire. | 64% sont soit indécis soit contre une réduction. | 9 (9%) | Majorité plutôt contre la réduction, et part élevée d'indécis (38%). |
| 10. | Limites de dépenses plus élevées pour des dépenses non budgétées | 29% approuvent la proposition. | 71% sont soit indécis soit contre des limites de dépenses plus élevées. | 10 (8%) | Une majorité est contre ou indécise (33%). Faible priorité du sujet pour le nouveau Règlement de la Ville. |
| 11. | Possibilité de siéger aux Chambres fédérales ou au Grand Conseil | 44% approuvent la possibilité des doubles mandats, alors que 56% sont en faveur de la limitation des doubles mandats par des heures de présence obligatoires pour l'activité à Bienne. 54% sont en faveur d'«armes égales». | 56% sont soit indécis soit contre l'introduction de doubles mandats. | 11 (8%) | Potentiellement pas majoritaire pour une faible priorisation, un tiers des habitants est dépassé. |
| 12. | Décision du Conseil de ville si quotité d'impôt inchangée | 33% sont pour des compétences élargies pour le Conseil de ville. | 67% sont soit indécis soit contre. | 12 (7%) | Majorité plutôt contre la réduction et forte proportion d'indécis (41%). |
| 13. | Durée de mandat plus longue pour les autorités municipales | Seuls 17% approuvent la proposition. | 57% sont contre la prolongation. | 13 (5%) | Aucune majorité et priorisation minimale pour 26% d'indécis. |

Le rapport final détaillé de l'institut gfs.bern ainsi que la présentation aux médias peuvent être consultés sous le lien indiqué au ch. 0.

2.2.4. Résultats pour les travaux de révision totale

Le 4 juillet 2018, le Conseil municipal a fixé les **valeurs directrices** pour élaborer le premier projet de nouveau Règlement de la Ville sur la base des résultats des travaux réalisés jusqu'alors, et notamment de la participation de la population. Il distingue, d'une part, des valeurs directrices ayant priorité pour la population au vu des résultats de la participation («thèmes prioritaires», «valeurs directrices de la population») et, d'autre part, des valeurs directrices ayant priorité du point de vue des autorités compte tenu des discussions au sein des projets partiels et d'interventions parlementaires («valeurs directrices des autorités»).

Le Conseil municipal a fixé les valeurs directrices suivantes:

Valeurs directrices de la population:

- Instruments visant à encourager la participation aux scrutins:
Une disposition fondamentale concernant l'information
- Instruments visant à encourager la participation de la population, notamment des personnes sans droit de vote, concernant les thèmes importants pour elle:
Réglementations sur la participation dans les quartiers, interventions parlementaire déposées par les jeunes et les étrangers, pétitions
- Instruments visant à renforcer les mécanismes fixés dans la législation de rang supérieur, afin de conserver l'équilibre financier de la Ville:
Réglementation de la péréquation financière (frein à l'endettement)
- Introduction / préambule:
Au moins une disposition fondamentale concernant le bilinguisme et la participation

- Instruments visant à encourager la confiance dans les autorités:
Un organe de médiation pour répondre aux questions sur les activités des autorités et de l'Administration municipale
- Instruments visant à améliorer la compatibilité de l'activité parlementaire avec la vie familiale et professionnelle:
Système de suppléances au Conseil de ville

Valeurs directrices des autorités:

- Simplification de la réglementation et de la délimitation des compétences du Législatif et de l'Exécutif (efficacité et capacité d'agir accrues des organes politiques):
Sous réserve du référendum facultatif, le Conseil de ville est généralement compétent pour la législation.
Le Conseil municipal peut édicter des ordonnances de sa propre compétence pour certains domaines.
Le Conseil municipal est compétent en dernier ressort pour l'organisation de l'Administration municipale et les créations de postes.
Réglementation visant à flexibiliser le taux d'occupation des membres du Conseil municipal
- Compétences accrues du Conseil de ville et du Conseil municipal en termes de dépenses avec possibilité d'un référendum parlementaire contre les arrêtés de l'Exécutif et d'un référendum populaire obligatoire par dévolution.
- Règlementation fondamentale visant à garantir l'équilibre des finances communales.
- Possibilité d'introduire des modèles de gestion administrative axée sur l'efficacité.
- Pas de référendum obligatoire concernant l'arrêté sur le budget en cas de quotité d'impôt inchangée.

2.2.5. Valeur des résultats de la participation de la population

La décision d'impliquer matériellement la population à l'élaboration du nouveau Règlement de la Ville et de réaliser à cet effet une vaste procédure de participation ne confère certes pas un caractère juridique contraignant aux résultats de cette participation, mais tout au moins un caractère obligatoire au plan politique et dans ce sens, également aux résultats obtenus suite aux discussions dans les projets partiels de la phase 1.

Par conséquent, les valeurs directrices indiquées ci-avant constituaient des consignes matérielles contraignantes «à caractère d'instruction» pour l'élaboration du projet de nouveau Règlement de la Ville. Le Conseil municipal est donc d'avis que ces valeurs directrices doivent être prises en compte et pondérées aussi dans le débat politique sur le projet de règlement soumis ici.

2.3. Phase de projet 3 – Élaboration du projet de nouveau Règlement

En été et au début de l'automne 2018, l'expert juridique s'est appuyé sur les résultats contraignants des travaux réalisés jusqu'alors, en particulier sur les valeurs directrices fixées (ch. 2.2. et 2.2.5.) pour élaborer un premier projet de nouveau Règlement de la Ville qui, en collaboration avec la direction du projet, a été soumis au Conseil municipal pour un premier débat en septembre 2018. Ensuite, en octobre 2018, un premier atelier de travail a eu lieu avec la commission spéciale du Conseil de ville, suite auquel cette commission a pris position par écrit sur le projet de nouveau Règlement de la Ville. En décembre 2018, le Conseil municipal a traité en première lecture le projet remanié au vu des remarques de la commission spéciale avec laquelle un deuxième atelier de travail a alors eu lieu début janvier 2019. Le 30 janvier 2019, le Conseil municipal a validé le projet consolidé après une deuxième lecture, y compris la documentation d'accompagnement nécessaire, à l'attention de la procédure formelle de consultation. Le 5 février 2019, la procédure de consultation a été ouverte formellement dans le cadre d'une séance d'information publique à laquelle a participé une centaine de Biennois et

Biennoises. Le projet soumis en consultation avec la documentation y afférente (rapport d'accompagnement et questionnaire) peut être consulté sous le lien indiqué en introduction.

2.4. Phase de projet 4 – Procédure de consultation

En plus du projet de nouveau Règlement de la Ville adopté par le Conseil municipal le 30 janvier 2019, les documents soumis en consultation comprenaient un rapport d'accompagnement et un questionnaire (cf. ch. 2.3. ci-avant). Ces documents ont été adressés aux partis politiques à Bienne (15), à diverses associations et institutions telles que les coopératives d'habitation et Pro Senectute (8), des associations économiques et de personnel (7), les guildes et organisations de quartiers (11) et aux quatre paroisses, soit à 48 organisations au total.

Les documents ont été mis à la disposition des habitants et habitantes sur papier lors de la séance d'information du 5 février 2019 ainsi que sur le site Internet de la Ville de Bienne. En outre, ces documents pouvaient être aussi obtenus auprès de la Chancellerie municipale.

Sur les organisations invitées à prendre position, 24 au total ont répondu, soit la moitié. 60 habitants et habitantes ont rempli le questionnaire et l'ont renvoyé à la Chancellerie municipale, ce qui fait un total de 84 retours d'information. Les évaluations détaillées des résultats de ces retours d'information peuvent être consultés sous le lien cité en introduction.

2.4.1. Prises de position sur les questions-clés

Avec le questionnaire, les dix questions-clés suivantes ont été adressées aux destinataires de la procédure de consultation:

- Q1: le Règlement de la Ville doit-il être précédé d'un préambule ? Si oui, que doit-il mentionner absolument ?
- Q2: à votre avis, les nouveaux droits de participation selon article 7 sont-ils judicieux et efficaces ? Avez-vous des propositions pour d'autres formes de participation ?
- Q3: les autorités doivent-elles consulter de manière non contraignante le corps électoral sur certaines affaires (art. 17 – Votations consultatives) ? Si oui, quelle variante préférez-vous ?
- Q4: la nouvelle réglementation concernant le référendum facultatif et le référendum obligatoire selon articles 19 et 20 vous convainc-t-elle ? Elle prévoit que le corps électoral ne s'exprime plus obligatoirement sur le budget que lorsque la quotité d'impôts change, que ce soit à la hausse ou à la baisse, mais en revanche, qu'il peut s'exprimer davantage sur un nombre sensiblement plus élevé d'affaires et peut plus facilement lancer un référendum. Si non, que changeriez-vous ?
- Q5: le système de suppléance au Conseil de ville (art. 39) constitue-t-il une proposition judicieuse pour renforcer le Parlement et la compatibilité entre mandat politique et vie professionnelle et familiale ? Avez-vous d'autres propositions ou remarques ?
- Q6: les nouvelles compétences du Conseil de ville (5 millions de fr.) et du Conseil municipal (1 million de fr.) en matière de dépenses sont-elles convenables ? Si non, quels montants seraient convenables ?
- Q7: les intérêts de la Ville de Bienne doivent-ils pouvoir être défendus par un nombre limité de membres de l'Exécutif en siégeant aussi au Grand Conseil bernois ou à l'Assemblée fédérale (art. 62) ?
- Q8: à votre avis, est-il juste que ce soit le Conseil municipal, et non plus le Conseil de ville, qui décide de l'organisation de l'Administration municipale et du tableau des emplois ?
- Q9: la mise en place d'un organe de médiation est-elle judicieuse (art. 84) ?
- Q10: le Règlement de la Ville doit-il contenir une disposition garantissant l'équilibre des finances communales (art. 87) ? Si oui, quelle variante préférez-vous ?

2.4.1.1. Partis et groupes d'intérêts

Les partis et groupes d'intérêts ont répondu comme suit aux questions-clés (O = oui, N = non, V = vide, c.-à-d. sans réponse):

| Partis et groupes d'intérêts | | | | | | | | | | |
|------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 | Q6 | Q7 | Q8 | Q9 | Q10 |
| NOMBRE | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |
| O TOTAL | 16 | 18 | 14 | 5 | 11 | 7 | 6 | 11 | 12 | 7 |
| N TOTAL | 4 | 1 | 2 | 9 | 5 | 7 | 7 | 3 | 3 | 12 |
| V TOTAL | 4 | 5 | 8 | 10 | 8 | 10 | 11 | 10 | 9 | 5 |
| O % | 67% | 75% | 58% | 21% | 46% | 29% | 25% | 46% | 50% | 29% |
| N % | 17% | 4% | 8% | 38% | 21% | 29% | 29% | 13% | 13% | 50% |
| V % | 17% | 21% | 33% | 42% | 33% | 42% | 46% | 42% | 38% | 21% |

Aperçu

| VIDE | Préambule | Participation | Votations | Référendum | Suppléance | Dépenses | Doubles | Organisation | Organe de | Frein à |
|------|-----------|---------------|---------------|----------------|------------|--------------|---------|----------------|-----------|---------------|
| OUI | | Art. 7 | consultatives | facult./oblig. | Art. 39 | Art.19/45/66 | mandats | Administration | médiation | l'endettement |
| NON | | | Art. 17 | Art. 18/19 | | | Art. 62 | Art.64/65/76 | Art. 84 | Art. 87 |

2.4.1.2. Particuliers

Les particuliers ont répondu comme suit aux questions-clés (O = oui, N = non, V = vide, c.-à-d. sans réponse, I = indécis, c.-à-d. sans préférence ou contre une solution particulière):

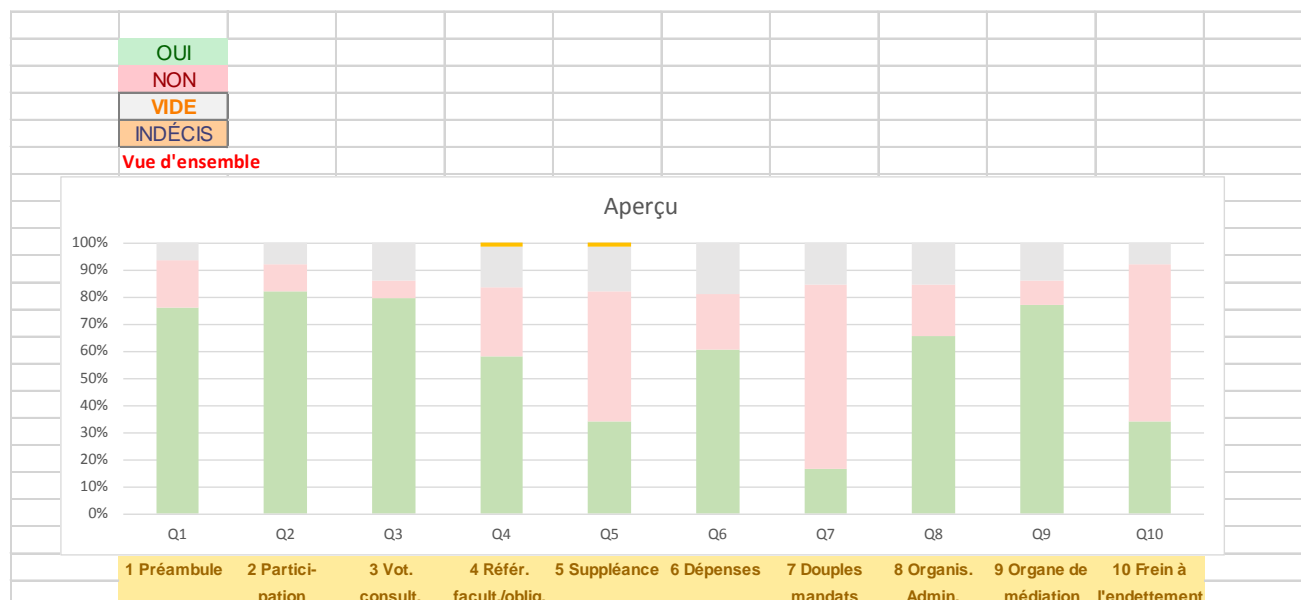
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 | Q6 | Q7 | Q8 | Q9 | Q10 | Langue | Variante Q3 | Variante Q10 |
|----------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----------------|-----------------|-----------------|
| NOMBRE | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 50 | 26 |
| O TOTAL | 49 | 52 | 53 | 46 | 16 | 46 | 8 | 46 | 53 | 21 | Total D | Total I | Total I |
| N TOTAL | 10 | 7 | 4 | 11 | 38 | 9 | 51 | 12 | 5 | 38 | Total F | Total II | Total II |
| I TOTAL | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| V TOTAL | 1 | 1 | 3 | 2 | 5 | 5 | 1 | 2 | 2 | 1 | D % | I % | I % |
| O % | 82% | 87% | 88% | 77% | 27% | 77% | 13% | 77% | 88% | 35% | F % | II % | II % |
| N % | 17% | 12% | 7% | 18% | 63% | 15% | 85% | 20% | 8% | 63% | | | |
| I % | 0% | 0% | 0% | 2% | 2% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | | | |
| V % | 2% | 2% | 5% | 3% | 8% | 8% | 2% | 3% | 3% | 2% | 53% | 78% | 46% |

Aperçu

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|-----------|----------------------|---------------------------------|------------------------------------|----------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Préambule | Participation Art. 7 | Votations consultatives Art. 17 | 4 Référ. facult./oblig. Art. 18/19 | 5 Suppléance Art. 39 | 6 Dépenses Art.19/45/66 | 7 Doubles mandats Art. 62 | 8 Organis. Admin. Art.64/65/76 | 9 Organe de médiation Art. 84 | 10 Frein à l'endettement Art. 87 |

2.4.1.3. Vue d'ensemble

La prise en compte des avis de l'ensemble des partis, groupes d'intérêts et particuliers donne l'image suivante (O = oui, N = non, V = vide, c.-à-d. sans réponse, I = indécis, c.-à-d. sans préférence ou contre une solution particulière):



2.4.1.4. Consensus et divergences

Les consensus et divergences constatés dans les prises de position sur les questions-clés peuvent se résumer comme suit:

➤ Consensus clairs

Concernant le *préambule*, les nouvelles dispositions sur la *participation de la population* et les *votations consultatives selon la variante proposée*, tant les habitants et habitantes que les partis politiques et les groupes d'intérêts ont clairement répondu par l'affirmative, alors qu'ils ont rejeté clairement l'introduction d'un *frein à l'endettement*.

➤ Autres consensus

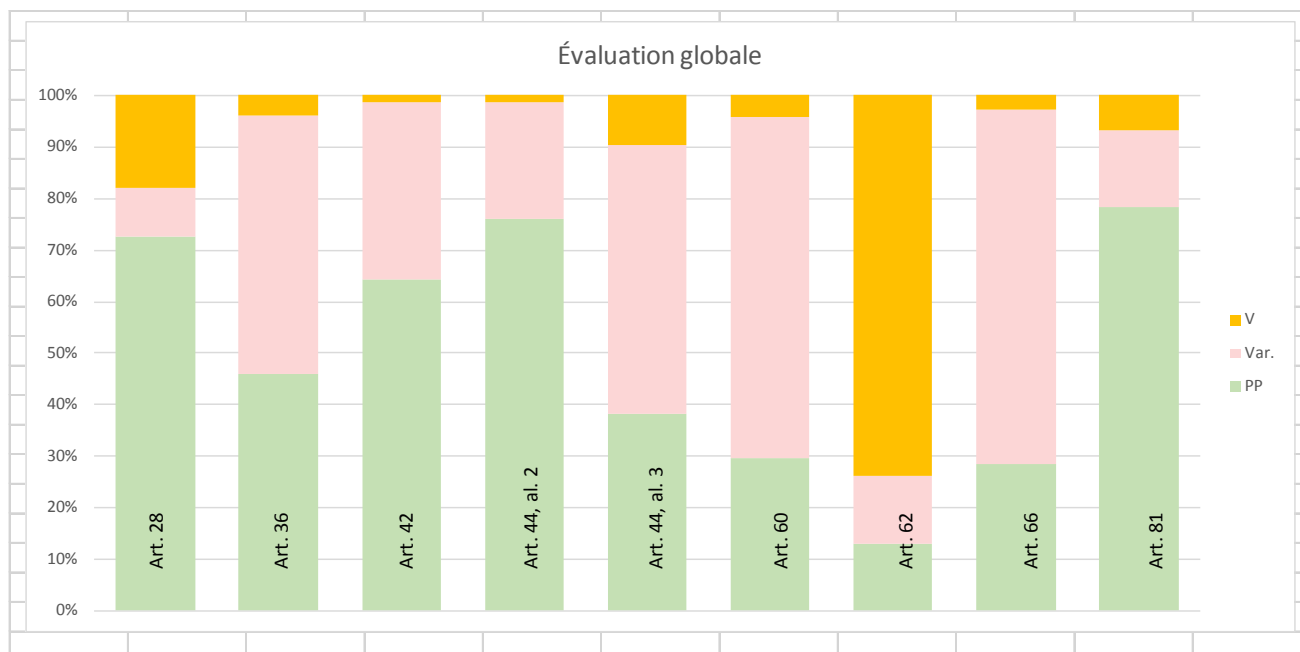
Concernant la *nouvelle compétence du Conseil municipal concernant la réglementation de l'organisation de l'Administration municipale et le tableau des emplois* ainsi que la création d'un *organe de médiation*, tant les habitants et habitantes ont répondu (clairement) par l'affirmative que les partis politiques et groupes d'intérêts (bien qu'un peu moins clairement). Concernant les *doubles mandats*, les habitants et habitantes les ont rejetés clairement et les partis politiques tout juste.

➤ Aucun consensus

Concernant la *nouvelle réglementation du droit référendaire*, les habitants et habitantes l'ont clairement approuvée, alors que les partis politiques et les groupes d'intérêts l'ont relativement clairement rejetée.

Concernant le *système de suppléances au Conseil de ville*, les réactions ont été totalement inverses: les partis et groupes d'intérêts le soutiennent relativement massivement, alors que les habitants et habitantes le rejettent clairement. Les *nouvelles compétences en matière de dépenses* pour le Conseil municipal et le Conseil de ville ont été clairement approuvées par la population, alors que les partis politiques et les groupes d'intérêts ont émis des avis différenciés.

2.4.2.3. Vue d'ensemble



2.4.2.4. Consensus et divergences

Les consensus et divergences constatés dans les prises de position sur les variantes peuvent se résumer comme suit:

➤ Consensus

Art. 28 – Éligibilité dans des commissions au pouvoir décisionnel: tant parmi les partis politiques et groupes d'intérêts que parmi les particuliers, une majorité a opté pour la proposition principale qui ne restreint pas les possibilités de coopération intercommunale.

Art. 44, al. 2 – Élection de l'organe de médiation: une grande majorité, tant parmi les particuliers que les partis politiques et groupes d'intérêts, a opté pour la proposition principale, selon laquelle le Conseil de ville doit élire obligatoirement un médiateur ou une médiatrice.

Art. 44, al. 3 – Secrétaire parlementaire: ici, une majorité des particuliers ainsi que des partis politiques et groupes d'intérêts a opté pour la variante avec laquelle le ou la secrétaire parlementaire doit désormais s'appeler «secrétaire général ou secrétaire générale du Secrétariat parlementaire».

Art. 66 – Droit d'évocation du Conseil de ville: tant les particuliers que les partis politiques et les groupes d'intérêts se sont prononcés en majorité pour la variante avec publication des arrêtés du Conseil municipal en matière de dépenses.

Art. 81 – Retrait d'une direction: tant les particuliers que les partis politiques et les groupes d'intérêts se sont prononcés en majorité pour que le Conseil de ville (et non le Conseil municipal) puisse décider de retirer la conduite d'une direction à un membre de l'Exécutif.

➤ Aucun consensus

Art. 36 – Déclaration des intérêts: une majorité des particuliers s'est prononcée en faveur de la variante, selon laquelle les contenus du registre des intérêts ne doivent pas être régis en détail dans le Règlement de la Ville, alors que les partis politiques et les groupes d'intérêts se sont prononcés en majorité pour une réglementation détaillée dans le Règlement de la Ville.

Art. 42 – Dévolution: une grande majorité des particuliers s'est exprimée en faveur de la proposition principale selon laquelle le Conseil de ville ne peut soumettre volontairement au corps électoral que des affaires assujetties au référendum facultatif. Les partis politiques et les groupes d'intérêts ont opté majoritairement pour la possibilité de la dévolution pour toutes les affaires.

Art. 60 – Taux d'occupation des membres du Conseil municipal: une large majorité des particuliers a opté pour la variante, selon laquelle les membres de l'Exécutif exercent toujours leur mandat à plein temps, alors que les partis politiques et les groupes d'intérêts se sont clairement prononcés pour la proposition principale et ainsi la possibilité d'opter pour un taux d'occupation jusqu'à 80%.

Art. 62 – Doubles mandats: la grande majorité des personnes ayant répondu, tant chez les particuliers que les chez partis politiques et les groupes d'intérêts, n'a coché aucune des deux alternatives. Chez les partis politiques, une majorité de ceux et celles pouvant approuver une solution entièrement, ou tout au moins partiellement, a penché en faveur de la version principale, selon laquelle un double mandat ne peut être exercé qu'au Grand Conseil, alors que les particuliers penchent le cas échéant pour la proposition principale.

2.5. Comparaison avec les résultats de la participation de la population de 2018

Les résultats de la participation de la population sont représentés ci-avant sous forme d'aperçu sous ch. 2.2. (p. 16/17). Pour les détails, se reporter au rapport final de l'Institut gfs.bern de juin 2018 sous le lien indiqué en introduction.

Une comparaison directe des résultats de la participation de la population du printemps 2018 avec ceux de la procédure de consultation n'est possible qu'avec de grandes réserves. Les résultats de la participation sont ceux d'un sondage représentatif auprès de plus d'un millier d'habitants et d'habitantes, alors que le résultat de la procédure de consultation est l'évaluation de 60 prises de position provenant en partie de personnes elles-mêmes membres du Parlement ou clairement affiliées à un parti politique. Quoi qu'il en soit, il convient de mentionner les constatations suivantes:

- On constate une claire évolution en ce qui concerne le *préambule* et la *réglementation des compétences*. Il est révélateur de noter qu'il s'agit aussi des thèmes pour lesquels les incertitudes étaient importantes lors de la participation de la population et/ou l'information faible. Alors qu'une majorité se prononçait contre un préambule lors de la procédure de participation, un tel préambule a été plebiscité lors de la consultation. Concernant la réglementation des compétences (votation sur le budget, délai référendaire, compétences accrues en matière de dépenses), l'incertitude régnait quant à la signification concrète de modifications éventuelles lors de la participation de la population, ce qui a conduit plutôt à un rejet. Lors de la procédure de consultation, les nouvelles solutions ont été approuvées à une large majorité et avec peu d'abstentions.
- Les *droits en matière de participation*, les *doubles mandats* et le *système de suppléances au Parlement* ont été appréciés de façon pour ainsi dire similaire lors de la participation de la population et la procédure de consultation.

2.6. Autres résultats de la procédure de consultation

L'évaluation des autres observations et motivations exprimées dans les prises de position sur le projet de règlement, notamment sur les dispositions qui n'étaient pas mentionnées dans le questionnaire, donnent en résumé l'image suivante:

- De manière générale, le projet de règlement a été bien accepté et jugé positivement. La plupart des commentaires ont porté sur les dispositions qui étaient l'objet du questionnaire, ce qui renforce sa pertinence.

- Concernant le *préambule*, nombre de propositions reçues portaient sur le contenu. Celles-ci montrent qu'au total, indépendamment de la langue et du sexe, les mêmes thèmes et requêtes occupaient les Biennois et Biennoises, notamment le bilinguisme et l'environnement.
- Concernant aussi les *droits en termes de participation*, tant des particuliers que des partis politiques et groupes d'intérêts ont soumis des propositions intéressantes pour d'autres instruments et formes de participation de la population.
- Concernant la proposition de *nouvelle réglementation des compétences* (référendum, dépenses, organisation de l'Administration municipale, tableau des emplois) et le *frein à l'endettement*, on constate clairement un «fossé droite-gauche». Alors que la gauche a critiqué les reports de compétences comme une «réduction de la démocratie» et les rejetait, la droite soutenait majoritairement le «recentrage de la participation démocratique», resp. la capacité d'agir accrue pour les autorités. De plus, alors que la gauche considérait le frein à l'endettement comme une restriction inacceptable de la marge de manœuvre des autorités, la droite considérait un meilleur contrôle de la politique financière comme indispensable.
- Concernant les *doubles mandats*, on ne constate aucun fossé clair entre les partis politiques et les groupes d'intérêts, alors que contrairement aux résultats de la procédure de participation, les retours d'information de la population ne laissent rien à désirer en termes de clarté. Ici, on peut supposer qu'une certaine mobilisation ciblée a joué un rôle, mais rien ne permet de l'affirmer.
- Concernant les articles sur les langues (art. 2), les tâches (art. 4) et la réglementation relative aux collaboratrices et collaborateurs (art. 83), plusieurs propositions ont été soumises.
- En outre, quelques partis politiques, mais aussi des particuliers, ont soumis nombre de propositions d'amendements rédactionnels, en partie détaillés, mais qui n'ont pas pu être pris en compte en détail dans le cadre de l'évaluation de la consultation.

2.7. Adaptation du projet de nouveau Règlement de la Ville

2.7.1. Généralités

Les Verts libéraux ont constaté, par principe, que le nouveau Règlement de la Ville correspond certes aux objectifs visés de simplification et de plus grande clarté des dispositions, mais qu'avec 102 articles, il est aussi encore plus étoffé que la version actuelle. Ils demandent donc que le Règlement de la Ville soit encore simplifié, par exemple en intégrant les dispositions sur les droits populaires aux art. 20 à 27 dans un règlement sur les droits politiques et la stricte limitation aux dispositions nécessaires de droit organisationnel.

Concernant ces objections, il convient de relever que le projet de règlement soumis en consultation contenait toute une série de dispositions sur des points qui étaient apparus importants lors des travaux préparatoires, mais non régis dans le Règlement de la Ville en vigueur. Cela vaut, par exemple, pour la planification des tâches et de la législature, l'accomplissement de tâches municipales, la participation de la population, les pétitions et l'information du public, mais aussi, conformément au droit cantonal, pour des principes légaux importants en matière de droit des finances. En outre, il convient de mentionner que l'actuel Règlement de la Ville comprend, entre autres, des articles très détaillés, en partie sur plusieurs pages, avec nombre d'alinéas, de chiffres et de lettres. Dans le but de créer des dispositions claires et aussi concises que possible, on a repris les réglementations correspondantes dans plusieurs petits articles, compte tenu du fait que le seul nombre d'articles en dit peu sur le détail de la réglementation. Des réglementations concentrées dans de courts articles clairs correspondent aux objectifs mentionnés de la révision, ce que les Verts libéraux ont, par principe, aussi constaté. La réglementation plutôt approfondie des droits populaires dans le Règlement de la Ville lui-même ne serait effectivement pas nécessaire sous cette forme, mais elle correspond à ce qui existait jusqu'à présent et représente une solution donc connue, et aussi une requête expresse exprimée lors des travaux préparatoires des groupes de projet.

2.7.2. Adaptations du projet après la procédure de consultation

2.7.2.1. Sur la base des résultats de la consultation

Sous le ch. 5 suivant, le projet de Règlement de la Ville remanié après la procédure de consultation lors de deux lectures au Conseil municipal est soumis au Conseil de ville. Les diverses dispositions sont accompagnées de commentaires relatifs au contexte juridique et aux réglementations correspondantes du règlement actuel, de même que des remarques sur les prises de position exprimées lors de la consultation et les décisions y afférentes du Conseil municipal. Lors de sa prise de décision, celui-ci avait à l'esprit, d'une part, les objectifs du projet rappelés dans le présent rapport ainsi que les résultats matériels des phases 1 et 2 du projet considérés comme contraignants et s'était fixé, d'autre part, comme objectif de soumettre au Conseil de ville un projet de règlement sans ou uniquement avec peu de propositions de variantes.

Globalement, le Conseil municipal est convaincu de soumettre ici au Conseil de ville, lui-même étroitement impliqué dans tous les travaux par le biais de ses représentants et représentantes au sein de la commission spéciale, un objet équilibré avec le présent projet de nouveau Règlement de la Ville, qui tient compte notamment des requêtes de la population et permettra aux autorités de surmonter les grands défis des 20 à 30 prochaines années dans l'intérêt même de cette dernière.

2.7.2.2. Sur la base de l'examen préalable cantonal

Après la première lecture au Conseil municipal, le projet de nouveau Règlement de la Ville a été soumis en vue de l'examen préalable légal cantonal à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) (cf. ch. 4 ci-après). Dans son rapport du 13 septembre 2019, celui-ci n'a émis aucune réserve d'approbation. Le peu d'observations qu'il a formulées ont été reprises dans le projet de texte législatif et les commentaires.

Le rapport d'examen préalable intégral est joint en annexe.

3. Concours pour la rédaction d'un préambule

Compte tenu de l'écho positif suscité par le processus participatif, et de ses résultats constructifs importants, le Conseil municipal a décidé qu'un préambule éventuel devait être rédigé aussi avec la participation de la population biennoise. Étant donné que l'idée d'un préambule pour le nouveau Règlement de la Ville a été fortement approuvée lors de la procédure de consultation, le Conseil municipal a décidé en mai 2019 de lancer un concours public dans le cadre duquel tous les Biennois et Biennoises pourraient proposer un tel texte introductif. Jusqu'au délai fixé au 16 août 2019, 23 propositions ont été reçues au total, dont 12 en allemand, 8 en français et 3 dans les deux langues (tous les textes ainsi que la mise au concours peuvent être consultés sous le lien indiqué en introduction). Un jury totalement bilingue composé de deux membres de l'Exécutif, deux membres du Législatif, d'un écrivain et d'une écrivaine ainsi que de six Biennois et Biennoises âgés de moins de 30 ans tirés au sort ont sélectionné les trois meilleures propositions reçues. Un texte en allemand a remporté le concours et est désormais proposé à titre de préambule. Dans le règlement du concours, il était clairement précisé que remporter le concours ne donnait «aucun droit à ce que le texte lauréat soit repris intégralement et sans changement comme préambule au nouveau Règlement de la Ville». La direction du projet s'est réservé le droit de remanier le texte lauréat eu égard à la prise de décision par les organes compétents. La proposition soumise ici a été encore légèrement ajustée sur recommandation de l'ensemble du jury en collaboration avec l'écrivain germanophone membre du jury et l'autrice.

4. Examen préalable de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

Conformément à l'art. 56, al. 1, de la Loi cantonale sur les communes (LCo; RSB 170.11), le Règlement de la Ville doit être approuvé pour être valide par l'Office cantonal des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). L'art. 55 LCo prévoit donc un examen préalable obligatoire visant à garantir qu'aucun acte législatif ne soit soumis pour décision au corps électoral qui ne puisse être approuvé par la suite. L'OACOT a donc procédé à l'examen préalable du présent projet de règlement et établit le rapport correspondant ci-joint. S'appuyant sur ce rapport d'examen préalable, nous avons précisé les articles 22, 44 et 75 ainsi que le commentaire de l'art. 95. Toutes les autres dispositions de la version actuelle sont susceptibles d'approbation.

Après la deuxième lecture au Conseil de ville, il conviendra de décider si les modifications décidées éventuellement sont si essentielles que le projet de règlement doit être soumis une nouvelle fois ou non à un examen préalable avant la votation populaire.

5. Nouveau Règlement de la Ville de Bienne

Règlement de la Ville

du jj.mm. 2020

RDCo 101.1

(projet pour la 1^{re} lecture au Conseil de ville)

Préambule

Ensemble, nous partageons une vie entre français et allemand, entre Jura et lac, entre ordre et décontraction, entre culture et sport, entre formation et rupture.

Ensemble, nous partageons une vie dans une ville multiculturelle, une ville solidaire, une ville tolérante, une ville visionnaire, une ville ouverte et une ville verdoyante.

Une ville qui, à sa façon, par sa taille et son plurilinguisme, se sait responsable;

Une ville qui n'a pas à être capitale et donc jouit d'une liberté folle;

Pour être créative, vaillante, remuante, pour tester, dégager des perspectives et oser échouer;

Pour se tenir debout, faire bloc, parfois collectivement dire non – en vue d'un avenir respectueux.

Bienne ne doit pas.

Bienne ose, peut et s'oblige.

Raisons pour lesquelles, nous, Biennois et Biennaises, nous nous donnons le Règlement de la Ville suivant:²

L'actuel Règlement de la Ville contient un brève introduction mentionnant les dispositions légales, mais pas de véritable préambule. Lors du sondage réalisé auprès de la population début 2018, l'introduction d'un préambule au Règlement de la Ville a été appréciée de manière différenciée, et a atteint finalement le quatrième rang des priorités. Selon ce sondage, en cas d'introduction d'un préambule, celui-ci devrait exprimer des idées directrices, tout d'abord en termes de multiculturalisme, puis de vision d'avenir et de spécificités biennoises. Le bilinguisme doit absolument être cité comme une caractéristique particulière de Bienne (cf. rapport final gfs.bern du 8 juin 2018).

La motion interpartis 20180224 déposée au Conseil de ville le 27 juin 2018 par Salome Strobel, Christoph Grupp, Mohamed Hamdaoui, Julien Stocker, Titus Sprenger et Levin

² Texte de Vera Urweider ayant remporté le concours de rédaction du préambule sous une forme remaniée selon décision du jury.

Koller, «Protection du climat au niveau de la Constitution biennoise», demande que la protection du climat soit ancrée au niveau de la Constitution biennoise, dans la partie introductive du nouveau Règlement de la Ville, par exemple dans le préambule.

Au cours des travaux préparatoires, il est apparu clairement à titre de consensus que, si des idées directrices ou des visions politiques devaient être exprimées, cela se ferait sous la forme d'un préambule aussi concis et facile à lire que possible dans le nouveau Règlement de la Ville. Ce dernier ne doit pas contenir de catalogues de tâches ou de chapitres entiers consacrés à des formulations de principe, qui seraient potentiellement dépassés après peu de temps. Le Règlement de la Ville ne doit pas refléter un «cliché instantané» de besoins du moment, mais au contraire être formulé de façon à conserver son actualité sur une longue période.

Avec 67% de oui contre 17% de non, il résulte de la procédure de consultation un positionnement clair en faveur d'un préambule. Le scepticisme exprimé encore lors de la participation de la population a donc fait place à une large approbation. Un préambule est manifestement souhaité et semble apte à rallier une majorité. Un concours pour la rédaction de celui-ci a été lancé le 17 mai 2019. Un jury composé de quatre politiciens et politiciennes, de six jeunes Biennois et Biennoises ainsi que deux écrivains professionnels (Noëlle Revaz et Guy Krneta) ont sélectionné, en date du 29 août 2019, sur 23 propositions reçues, le texte le plus convaincant proposé à titre de préambule.

1. La Ville et ses tâches

1.1 Généralités

Art. 1 - Ville de Bienne

¹ Bienne est une commune municipale bilingue du canton de Berne au sens de la Constitution cantonale et de la législation sur les communes.

² Elle englobe le territoire qui lui est attribué par le Canton et la population qui y réside.

Correspond à l'art. 1 du règlement actuel, mais avec des adaptations rédactionnelles.

Art. 2 - Langues

¹ Le français et l'allemand sont les langues officielles de la Ville de Bienne.

² La Ville tient compte à égalité de ses deux langues officielles dans le cadre de son organisation et de ses activités. Chaque personne peut correspondre avec les autorités municipales ou l'Administration municipale dans l'une de ces deux langues, et a droit à une réponse dans la langue concernée.

³ La Ville publie ses actes législatifs et communications à la population simultanément dans les deux langues.

L'art. 2 correspond à l'art. 3 du règlement actuel. Cependant, l'al. 2 contient désormais des précisions concernant le bilinguisme, et ce, tant en termes d'organisation que d'activités de l'Administration municipale ainsi qu'en égard à la communication verbale et écrite avec les autorités.

L'organisation englobe notamment l'ensemble du personnel à qui la représentation égalitaire des langues et des sexes s'applique en tant que règle et objectif.

Lors de la consultation, il a notamment été demandé de préciser la présente disposition de manière à ce que le droit au bilinguisme aille dans les deux sens. En outre, les publications doivent paraître en même temps dans les deux langues. Ces deux exigences ont été reprises sous la forme de précisions idoines à l'art. 2.

1.2 Tâches

Art. 3 - Principe

¹ La Ville de Bienne accomplit les tâches qui lui sont attribuées par la Confédération ou le Canton de Berne.

² Elle peut accomplir d'autres tâches qui ne sont pas exclusivement assumées par la Confédération, le Canton de Berne ou un autre organisme.

Correspond à l'art. 2 du règlement actuel. La disposition est plus concise qu'à ce jour, car les compétences en matière de transfert de tâches sont désormais réglées en relation avec leur accomplissement (art. 5). L'art. 3 est formulé de manière générale. On renonce toujours à fixer un catalogue mentionnant les diverses tâches communales de façon exhaustive (cf. remarque concernant le préambule).

Art. 4 - Tâches et programme de législature

¹ La Ville de Bienne planifie ses tâches avec prévoyance en tenant compte des besoins de la population.

² Au début de chaque législature, le Conseil municipal fixe des objectifs, les tâches en attente, des priorités, les mesures projetées ainsi que leur financement en s'appuyant sur la planification des tâches.

³ Il rend compte au Conseil de ville à la fin de chaque législature.

L'art. 4 est nouveau. Dans le sens de la transparence et de l'encouragement de la confiance dans les activités des autorités considérées comme des facteurs importants par la population, le Conseil de ville et le peuple doivent connaître les principaux sujets dont veut s'occuper le Conseil municipal. L'al. 2 est en corrélation avec l'art. 86, al. 2. Selon cette disposition, le Conseil municipal est tenu d'établir le plan financier en s'appuyant sur le programme de la législature.

Le Conseil municipal doit présenter au Conseil de ville le programme de la législature avant que celle-ci débute ainsi que lui rendre compte de l'atteinte des objectifs lorsque celle-ci prend fin. Le Conseil de ville prend alors connaissance de ces rapports et en débat, ce qui constitue l'un des outils de la haute surveillance (art. 46, al. 2, let. a). Il peut remettre au Conseil municipal des déclarations de planification à titre de mandats pour l'avenir (art. 52). Lors de la consultation, il a été demandé, entre autres, que le Règlement de la Ville décrive les tâches de la Ville en détail dans des articles spécifiques (catalogue de tâches). Les groupes de projet se sont demandé à plusieurs reprises lors des travaux préparatoires si, comment et où des tâches municipales concrètes doivent être réglementées. En fin de compte, ils ont renoncé à fixer un catalogue de tâches, car une énumération de tâches ne saurait être autre chose qu'une «liste de souhaits selon des préférences politiques» et ne

peut jamais être exhaustive. En outre, un catalogue de tâches peut s'avérer rapidement dépassé.

Art. 5 - Accomplissement des tâches

¹ La Ville de Bienne accomplit ses tâches de manière appropriée, économique et durable pour le bien public.

² Elle collabore avec d'autres communes, le Canton de Berne, la Confédération et des tiers, dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.

³ Elle peut accomplir des tâches pour le compte de tiers ou transférer des tâches à des tiers appropriés.

⁴ La compétence de transférer des tâches à des tiers dépend de la dépense qui y est liée.

L'art. 5 est nouveau. La disposition régit les principes devant guider les autorités dans l'accomplissement des tâches. La réglementation est formulée de manière générale. On renonce à fixer un catalogue mentionnant toutes les tâches communales (cf. remarques concernant l'introduction, le préambule et l'art. 4). L'al. 2 vise à souligner qu'à ce jour, nombre de tâches ne peuvent être résolues qu'en commun avec la région ou le Canton de Berne, voire même la Confédération.

Lors de la consultation, le souhait a été exprimé que l'on inscrive à l'art. 5 une déclaration explicite concernant le Service public. Selon la définition du Conseil fédéral, celui-ci ne désigne toutefois qu'une partie des tâches de la Ville (soit «une desserte de base de qualité comprenant des biens et des prestations d'infrastructure» et ne constitue pas une notion définissant de façon générale la nature et le volume de ces tâches. On a donc renoncé à une telle déclaration.

Art. 6 - Gestion publique axée sur les résultats

¹ La Ville de Bienne peut accomplir ses tâches entièrement ou en partie selon les principes de la gestion publique axée sur les résultats en ce sens que

- a. les organes compétents arrêtent les objectifs et les consignes de pilotage pour les prestations de service fournies par la Ville dans ses divers domaines de tâches (groupes de produits) ainsi que les crédits globaux correspondants,
- b. le Conseil municipal veille, par le biais de mandats confiés à l'Administration municipale, à ce que les prestations soient fournies selon les consignes données en termes de quantité, de qualité et d'efficacité,
- c. l'Administration municipale et le Conseil municipal rendent compte aux organes compétents quant à l'accomplissement des tâches,
- d. le Conseil de ville met sur pied une commission chargée de contrôler l'atteinte des objectifs et le respect des consignes de pilotage.

² Le Conseil de ville décide de l'introduction de la gestion publique axée sur les résultats. Dans ce cas, il fixe les détails par voie de règlement, à savoir

- a. la description des prestations (produits et groupes de produits),
- b. les instruments de conduite,
- c. l'examen visant à déterminer si les objectifs ont été atteints et les consignes de pilotage respectées,
- d. les comptes rendus,

e. la composition, l'organisation et les tâches de la commission selon al. 1, let. d.

³ L'approbation des écarts par rapport aux dispositions cantonales sur les finances communales par l'organe cantonal compétent demeure réservée.

L'art. 6 est nouveau. L'art. 40, al. 1, ch. 4, let. j, du règlement actuel fixe que le Conseil de ville peut édicter des dispositions visant à gérer certains secteurs de l'Administration municipale selon les principes de la nouvelle gestion publique. Dans le cadre d'une gestion publique axée sur les résultats, la Ville décide pour certains domaines de tâches («groupes de produits») des budgets globaux et des objectifs déterminés devant être atteints avec le budget. Un tel système signifie un renoncement à une «gestion des ressources» classique via un budget détaillé pour passer à une «gestion axée sur les résultats» offrant une plus grande marge de manœuvre à l'Exécutif et à l'Administration municipale. L'atteinte des objectifs fixés est alors examinée dans le cadre d'un système de compte rendu formalisé.

L'art. 6 régit les principes essentiels de la gestion publique axée sur les résultats de manière transparente au «niveau constitutionnel». L'introduction doit être réalisée sous forme de décision stratégique importante du Conseil de ville en charge d'édicter un règlement idoine contenant les détails tels des instruments de conduite et la procédure de rapport (al. 2).

Lors de la consultation, l'art. 6 a suscité à la fois du scepticisme et de l'approbation. Il a surtout été demandé que lors de la décision portant sur l'introduction de la gestion publique axée sur les résultats, les aspects purement financiers ne l'emportent pas. Le Règlement de la Ville ne peut pas prescrire aux autorités politiques selon quels points de vue elles doivent prendre leurs décisions. Compte tenu du fait que la gestion publique axée sur les résultats sera éventuellement introduite par voie de règlement municipal (de la compétence du Conseil de ville), assujetti en outre au référendum facultatif, il n'y a aucun risque de voir la «nouvelle gestion publique» entrer pour ainsi dire par la «porte de derrière», soit sans débat politique.

1.3 Population, information et publicité

Art. 7 - Participation de la population

¹ La Ville de Bienne encourage la participation à la vie publique de sa population et d'organisations de la société civile, surtout des milieux économiques, culturels, sportifs et politiques.

² En particulier, elle peut

- a. faire participer de manière appropriée des organisations de quartiers dans des affaires touchant surtout leur quartier,
- b. octroyer à un nombre déterminé de personnes, indépendamment de leur capacité de vote, le droit de déposer des interventions parlementaires au Conseil de ville,
- c. mettre sur pied un Parlement des jeunes, où les jeunes peuvent défendre leurs requêtes,
- d. organiser des sondages ou des événements auprès de la population pour débattre de certaines questions.

³ Elle peut soutenir la participation de la population et l'activité des partis politiques par des contributions, tout en respectant le principe de neutralité politique.

⁴ Le Conseil de ville édicte un règlement en la matière.

L'art. 7 est nouveau. Aujourd'hui, il n'existe aucune procédure formelle et/ou forme de participation indépendamment du droit de vote. La participation de la population, notamment aussi des habitants et habitantes n'ayant pas le droit de vote (enfants/jeunes, étrangers et étrangères) a atteint le deuxième rang des priorités de la population selon les résultats du sondage représentatif. Lors de

tous les sondages réalisés, il a été clairement exprimé qu'il est indispensable d'avoir de meilleurs liens, et plus directs («ponts»), entre la population et les autorités.

La liste des instruments servant à la participation selon al. 2 n'est pas exhaustive, et le Conseil de ville peut en prévoir d'autres. L'al. 2, let. b, met en œuvre le chiffre 1 adopté sous forme de postulat de la motion 20150182, Lena Frank, Les Verts, «Création du droit de proposition pour les étrangères et étrangers», qui demande de créer les bases requises pour ancrer au niveau communal à Bienne le droit de proposition des étrangères et étrangers de manière similaire au règlement de participation de la Ville de Berne. La let. b correspond en outre au chiffre 1 du postulat 20170210 «Promotion de la démocratie avec de nouvelles possibilités de participation dans le nouveau Règlement de la Ville», déposé par Ruth Tennenbaum et Roland Gurtner, Passerelle, qui demande d'examiner comment l'instrument de la motion populaire pourrait être introduit pour permettre aux habitants et habitantes, indépendamment de leur nationalité, de soumettre une requête au Conseil de ville.

Lors de la consultation, la nouvelle disposition sur la participation a rencontré un écho très favorable. Concernant l'instrument de la motion populaire au sens de l'al. 2, let. b, on a fait valoir, en partie, que les instruments parlementaires devraient être réservés au Parlement et aux partis politiques. Certains participants et participantes à la consultation ont critiqué la possibilité de soutenir financièrement les partis politiques. Il émane de la population surtout des propositions quant à des possibilités supplémentaires de participation, par exemple:

- Commissions extraparlimentaires composées de représentants et représentantes d'associations spécialisées et de groupes d'intérêts
- Conférences de quartiers
- Ateliers de consultation
- Conférences citoyennes avec des membres tirés au sort
- Procédures de planification participatives et processus de dialogue
- Droit de vote pour les étrangers et étrangères

Globalement, la consultation n'a fourni aucun motif pour adapter l'art. 7. Il incombera au Conseil de ville de régler quelles formes et procédures de participation entrent en ligne de compte à Bienne (al. 4), notamment si des contributions financières doivent être versées. Concernant la demande d'introduire le droit de vote pour les étrangers et étrangères, il convient de relever qu'elle ne peut pas être satisfaite au niveau des communes politiques, car cela est exclu par la Constitution cantonale et la Loi sur les communes de rang supérieur.

Art. 8 - Pétitions

¹ Toute personne a le droit d'adresser des pétitions aux autorités municipales.

² L'autorité compétente examine et répond à la pétition dans un délai de six mois.

L'art. 8 est nouveau. Le droit d'adresser une pétition aux autorités est un droit constitutionnel réglementé tant dans la Constitution fédérale que dans la Constitution cantonale. Jusqu'à présent, ni ce droit ni le délai de réponse n'étaient réglés dans le droit communal. La Constitution du canton de Berne fixe que «l'autorité compétente examine la pétition et y répond dans le délai d'un an». Dans la pratique, à Bienne, le délai minimal est fixé à trois mois, ce qui ne suffit toutefois pas toujours en cas de pétitions plus complexes. Il est donc proposé ici un délai de six mois (al. 2).

Lors de la consultation, on a demandé que les pétitions et leurs réponses soient publiées de manière appropriée. Cela correspond, en principe, à la pratique en vigueur. Néanmoins, il faut aussi mentionner que des requêtes sont déposées aussi par leurs auteurs et autrices sous la désignation de «Pétition», alors qu'elles représentent des requêtes individuelles (lettres de citoyens et citoyennes, lettres de protestation et autres semblables), dont la publication serait

peu dans l'intérêt de leurs auteurs et autrices et pourrait même, selon les circonstances, soulever aussi des problèmes juridiques (protection des données, droits de la personnalité).

Art. 9 - Information

¹ La Ville de Bienne informe la population et le public sur des affaires importantes, dans la mesure où cela ne s'oppose pas à des intérêts publics ou privés prééminents.

² Elle informe rapidement, de manière exhaustive, adéquate et claire en français et en allemand, dans le but de créer la confiance requise dans ses autorités et ses activités.

³ Le droit d'obtenir des renseignements et de consulter des dossiers officiels découle de la législation cantonale sur l'information du public et sur la protection des données.

L'art. 9 est nouveau. Le Règlement de la Ville actuel ne propose aucune réglementation comparable. L'information de la population en vertu de la législation cantonale est réglée uniquement par voie d'ordonnance municipale dans l'actuel droit communal.

La réglementation expresse de l'information dans le Règlement de la Ville met en œuvre une idée directrice issue du sondage réalisé auprès de la population. Selon les résultats du sondage représentatif, l'encouragement de la participation aux scrutins constitue la première priorité. L'information élargie institutionnalisée sur les activités des autorités permet à la population de mieux comprendre les affaires soumises en votation et accroît donc son intérêt pour les décisions politiques en règle générale.

Lors de la consultation, on a demandé que l'art. 2 soit complété en ce sens que les informations fournies par la Ville le soient simultanément dans les deux langues officielles français et allemand. Cette requête est satisfaite avec la précision apportée à l'al. 2. Il convient toutefois de noter que la simultanéité de l'information en français et en allemand est déjà stipulée à l'«article sur les langues» (art. 2, al. 3).

Art. 10 - Publicité

¹ Les séances du Conseil de ville sont publiques.

² Les séances du Conseil municipal et des commissions ne sont pas publiques.

L'art. 10 est nouveau et correspond au droit de rang supérieur.

Art. 11 - Procès-verbal

¹ La Ville de Bienne tient un procès-verbal sur les votations et les élections aux urnes ainsi que sur les débats au Conseil de ville, au Conseil municipal et dans les commissions.

² Les procès-verbaux sur les votations et les élections aux urnes ainsi que sur les débats au Conseil de ville sont publics.

³ Les procès-verbaux des débats au Conseil municipal et dans les commissions ne sont pas publics.

L'art. 11 est nouveau. L'obligation de tenir des procès-verbaux et le droit de les consulter découlent du droit cantonal. Au niveau du droit communal, ces aspects ne sont réglés à ce jour que dans différents actes législatifs (règlements de fonctionnement, Règlement sur les élections et votations). La disposition de principe explicite dans le Règlement de la Ville crée la transparence requise. Aucune modification d'ordre matériel n'y est liée.

2. Organisation

2.1 Organes, autorités

Art. 12

¹ Les organes de la Ville de Bienne sont

- a. le corps électoral,
- b. le Conseil de ville,
- c. le Conseil municipal et ses membres, dans la mesure où ceux-ci ont un pouvoir décisionnel,
- d. les commissions dotées d'un pouvoir décisionnel,
- e. l'organe de vérification des comptes et
- f. le personnel habilité à représenter la Ville.

² Les autorités sont le Conseil de ville, le Conseil municipal et les commissions.

³ Au sein des autorités, les langues française et allemande ainsi que les sexes doivent être représentés de manière aussi équilibrée que possible.

Sous cette forme, l'art. 12 est nouveau. Aujourd'hui, les différents organes et autorités ne sont pas listés à un seul endroit dans le Règlement de la Ville. L'al. 1 correspond à l'art. 10, al. 2, de la Loi cantonale sur les communes (LCo; RSB 170.11). Cela vaut en particulier pour la let. c, selon laquelle chaque membre du Conseil municipal est également un organe, dans la mesure où il dispose de propres pouvoirs décisionnels, par exemple en sa qualité de directrice ou directeur d'une direction municipale (cf. art. 78).

Désormais, à des fins de simplification pour des dispositions ultérieures (p. ex. art. 33, 34 et 37), l'al. 2 régit ce qui vaut comme autorité. Aucune modification d'ordre matériel n'y est liée. La disposition accroît la transparence en termes d'organisation et de systématique des dispositions dans le Règlement de la Ville. Les principes des compétences et de l'organisation de chaque organe sont réglés dans des chapitres propres respectifs (chap. 2.2 – 2.7).

Différents participants à la consultation ont demandé, certes pas directement en lien avec l'art. 12, mais de manière générale ou en relation avec certaines autorités, une disposition sur l'encouragement ou la prise en compte des deux langues officielles et des sexes (cf. aussi commentaires des art. 2 et 74). La création d'un service juridique en tant qu'organe indépendant autonome a été demandée aussi bien au service du Conseil municipal que du Conseil de ville en tant qu'organes législatifs. Le fait que la Chancellerie municipale soit aussi un service juridique est contraire au principe de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs.

La requête concernant la représentation des langues et des sexes est satisfaite avec la disposition de principe selon art. 12, al. 3, applicable aux autorités. En revanche, un service juridique simultanément au service du Législatif et de l'Exécutif est contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Un service juridique doit être indépendant politiquement, mais au sens de la séparation des pouvoirs, agir en tant qu'organe consultatif soit au service du Législatif soit au service de l'Exécutif. C'est pourquoi le présent projet de règlement introduit aussi une disposition explicite quant au Secrétariat parlementaire et régit son indépendance par rapport à l'Administration municipale (art. 41). L'une des fonctions principales d'un secrétariat parlementaire est de conseiller le Législatif au plan juridique, alors que la Chancellerie municipale assume le service juridique de l'Exécutif comme dans les plus grandes villes et communes. Il n'a donc pas été entré en matière sur cette requête.

2.2 Corps électoral

2.2.1 Généralités

Art. 13 - Position

Le corps électoral est l'organe suprême de la Ville de Bienne.

L'art. 13 est nouveau et correspond au droit de rang supérieur.

Art. 14 - Droit de vote

¹ Ont le droit de vote sur le plan communal toutes les personnes ayant le droit de vote en matière cantonale et domiciliées à Bienne depuis trois mois.

² Le droit de vote englobe le droit de

- a. participer aux votations et aux élections communales,
- b. se faire élire au sein des autorités selon les dispositions du présent Règlement de la Ville,
- c. signer et déposer des demandes de référendum et d'initiative.

³ La Ville tient un registre des électeurs et électrices.

L'art. 14 correspond à l'art. 6 du règlement actuel. La réglementation actuelle mélange toutefois le contenu du droit de vote et d'élection avec les compétences. L'art. 14 ne règle (plus) que le contenu et la portée du droit de vote et d'élection de manière transparente.

Art. 15 - Processus décisionnel

¹ Le corps électoral s'exprime par voie de scrutin.

² Le règlement des votations et des élections communales règle les modalités.

L'art. 15 correspond aux art. 8 et 9, al. 3, du règlement actuel. Sur le plan systématique, la nouvelle réglementation est toutefois plus cohérente. La procédure des votations et des élections doit être réglementée comme jusqu'à présent dans un acte législatif séparé ressortissant au corps électoral.

Lors de la consultation, on a demandé que le vote électronique fasse l'objet d'une remarque en cas d'introduction de ce mode de vote. Une telle disposition devrait être débattue dans le cadre de la réglementation sur les votations et les élections dans un règlement correspondant.

Art. 16 - Votes sur des variantes

¹ Le Conseil de ville peut soumettre en même temps deux variantes pour la même affaire au corps électoral.

² Lorsque deux variantes sont soumises au vote, le corps électoral peut approuver les deux variantes et prendre position sur une question supplémentaire (question subsidiaire) quant à la variante qu'il préfère au cas où les deux variantes seraient acceptées.

L'art. 16 correspond à l'art. 9, al. 1 et 2, du règlement actuel. Le fait de savoir si des votations avec variante devaient encore être possibles, et si oui sous quelle forme, a été âprement débattu dans le cadre de l'élaboration du nouveau Règlement de la Ville. Une requête de la présente révision totale était de renforcer le Parlement dans sa position et sa fonction. Des votations avec variante ont tendance à affaiblir le Parlement, car celui-ci ne doit pas «se résoudre» à rendre une décision univoque. Eu égard également à la participation aux scrutins, elles ne sont pas sans poser de problème, car elles ont tendance à compliquer une affaire. À l'inverse, elles peuvent «sauver» un objet, ce qui constitue un avantage, surtout pour des «objets contraignants» tels que le budget. La possibilité de votations à variantes doit donc être conservée, mais – contrairement à diverses propositions soumises dans le cadre de la consultation –, il ne faudra pouvoir soumettre au vote que deux variantes au plus sur un objet.

Art. 17 - Votations consultatives

¹ Le corps électoral peut s'exprimer dans le cadre d'une votation consultative sur une affaire relevant de la compétence de la Confédération ou du Canton de Berne lorsque la ville de Bienne est particulièrement concernée.

² Le résultat de la votation revêt un caractère obligatoire pour la prise de position de l'organe compétent à l'attention de la Confédération ou du Canton de Berne.

³ La procédure s'appuie sur les prescriptions en vigueur pour les votations ordinaires.

Une votation consultative concerne une affaire pour laquelle l'organe votant n'est pas compétent. Par conséquent, son résultat n'est pas contraignant pour l'organe compétent, mais a toutefois régulièrement un grand poids politique et peut engager de fait une autorité indépendamment de la non-contrainte juridique.

Le postulat Wiher, déposé voilà quelques années, visait l'introduction de la votation consultative «classique», faisant que le corps électoral pouvait s'exprimer sur des objets relevant de la compétence des autorités biennoises. Afin d'éviter si possible un «mélange des compétences», le Conseil municipal a proposé une réglementation dans le sens de l'actuel art. 9a du Règlement de la Ville finalement aussi approuvée en votation. Cette réglementation est une disposition de votation consultative existant exclusivement à Bienne sous cette forme. Une votation de ce type porte sur des objets fédéraux ou cantonaux sur lesquels aucun organe de la Ville de Bienne ne peut décider de manière contraignante. Jusqu'ici, une telle votation consultative n'a jamais eu lieu à Bienne.

Par principe, l'art. 17 correspond à l'art. 9a du règlement actuel, mais précise à l'al. 2 que le corps électoral, par la voie d'une votation consultative, peut donner le mandat contraignant au Conseil municipal de prendre position dans un certain sens sur une affaire de la Confédération ou du Canton, par exemple dans le cadre d'une consultation.

Lors de la consultation, le Conseil municipal a soumis une votation consultative «classique» à titre de proposition principale, et une réglementation dans le sens de l'art. 9a de l'actuel règlement à titre de variante. 76% des particuliers et 50% des partis politiques et groupes d'intérêts se sont prononcés en faveur de la variante, alors que seulement une minorité de 13% des partis et groupes d'intérêts auraient préféré l'introduction d'une votation consultative «classique»; 38% des partis et groupes d'intérêts se sont abstenus. Au total, une claire majorité a donc choisi de conserver la réglementation actuelle, liée à la possibilité pour le corps électoral de donner mandat au Conseil municipal, de manière contraignante, de représenter la position décidée comme le prévoit l'al. 2.

2.2.2. Compétences

Art. 18 - Élections

¹ Le corps électoral élit au scrutin proportionnel

- a. les membres du Conseil de ville et
- b. les membres du Conseil municipal.

2 Il élit le maire ou la mairesse au scrutin majoritaire parmi les membres du Conseil municipal.

L'art. 18 correspond en partie à l'art. 6, al. 2 du règlement actuel. La procédure d'élection du Conseil municipal (scrutin majoritaire ou proportionnel) n'a pas fait l'objet d'une discussion approfondie au cours des travaux de révision. Le statu quo n'était pas controversé, en particulier à la lumière des exigences quant à la protection des minorités dans la ville bilingue de Bienne. Les plus grandes communes du canton, dont Berne, Thoun et Köniz, appliquent le système proportionnel comme Bienne. Seule la ville de Berthoud fait exception. Seul le scrutin proportionnel peut garantir tant soit peu l'équilibre des mandats de l'Exécutif selon la langue officielle, le sexe et l'appartenance politique comme cela a relativement bien fonctionné à Bienne jusqu'à présent alors que cela n'est pas évident.

Fin 2018, une motion urgente a été déposée au Conseil de ville par le groupe parlementaire UDC/Les Confédérés qui demandait l'introduction d'une «mairie tournante» et ainsi l'examen de la suppression de l'élection du maire ou de la mairesse par le corps électoral (motion urgente 20180363, Olivier Waechter, «Présidence de la ville: nouvelle proposition»). Dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration du nouveau Règlement de la Ville, le sujet a été abordé, mais aussi clairement rejeté comme option pour Bienne. Selon le droit actuel, le maire ou la mairesse est élu/e au scrutin majoritaire, mais parmi les membres du Conseil municipal. Régulièrement, plusieurs candidates et candidats sont proposés pour la présidence de la ville. Le maire ou la mairesse est donc clairement élu/e en tant que personnalité. Une présidence tournante nuirait à la visibilité de l'Exécutif biennois. Alors que personne ou presque ne sait qui est le maire ou la mairesse de Genève ou de Neuchâtel (où la présidence est élue en alternance), toute la Suisse sait qui est le maire ou la mairesse de Zurich, Berne ou Lausanne élus par le peuple. En outre, une présidence selon le principe de l'alternance ne pourrait pas être maîtrisée par l'Administration municipale avec les ressources actuelles à disposition.

Lors de la consultation, en plus de la proposition d'introduire le scrutin majoritaire pour le Conseil municipal, diverses propositions ont été soumises pour la procédure électorale qui seraient à discuter dans le cadre d'une éventuelle révision du Règlement des votations et des élections communales.

Art. 19 - Affaires

Le corps électoral décide

- a. le Règlement de la Ville,
- b. le règlement sur les votations et élections communales,
- c. le budget et la quotité d'impôt,
- d. les nouvelles dépenses uniques (crédits d'engagement) supérieures à huit millions de francs,
- e. l'introduction d'une procédure de modification du statut ou du territoire communal, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une simple rectification de limites, ou d'une procédure de fusion,
- f. les prises de position relatives à des arrêts cantonaux sur des affaires selon let. e,

- g. les affaires selon art. 20, lorsqu'un référendum a abouti,
- h. les initiatives portant sur une affaire selon let. a–f et sur un éventuel contre-projet,
- i. les initiatives portant sur une affaire de la compétence du Conseil de ville, lorsque le Conseil de ville rejette l'initiative, et sur un éventuel contre-projet,
- j. les affaires que lui soumet le Conseil de ville pour décision selon art. 42, al. 2.

Sur le plan thématique, l'art. 19 correspond aux art. 11 et 12 du règlement en vigueur. Contrairement à l'actuelle réglementation, la nouvelle disposition ne distingue plus entre compétences financières et compétences à raison de la matière, elle est donc plus transparente et plus cohérente.

L'examen de la réglementation des compétences sous le titre «Recentrage de la participation démocratique directe» a constitué un thème important dans le cadre de l'élaboration du nouveau Règlement de la Ville. Au vu du sondage effectué auprès de la population, l'augmentation de la participation aux scrutins occupait le premier rang des priorités. En règle générale, les votations sur des objets assujettis au référendum qui, par nature, ont suscité un large débat public, génèrent une participation aux scrutins sensiblement plus élevée et contribuent, de fait, à rendre la démocratie plus animée et plus efficace. Eu égard à un rapport de force équilibré entre les organes de la Ville et à une meilleure mobilisation du corps électoral (participation accrue aux scrutins), le corps électoral ne doit donc plus être amené à voter que «s'il se passe quelque chose» (projet d'importance pour l'ensemble de la ville) et/ou s'il en fait lui-même la demande (référendum facultatif; cf. art. 20).

Les statistiques réalisées par la Chancellerie municipale montrent clairement que les ayants droit au vote biennois se rendent aux urnes en particulier pour des objets importants aux niveaux fédéral et cantonal. C'est ainsi, par exemple, que le taux de participation à Bienne lors de la votation sur l'Initiative de mise en œuvre et le budget 2019 soumis en même temps a atteint près de 40%, alors que le taux de participation n'a pas atteint 20% lors de la votation sur le seul budget 2018 à l'automne 2017.

Dans ce même ordre d'idées, plusieurs articles de presse ont fait part récemment de la «fatigue démocratique» des ayants droit au vote appelés trop souvent à se prononcer. Selon un article d'Adrian Vatter, professeur de sciences politiques à l'IPW de l'Université de Berne, et de son assistante Martina Flick Witzig paru le 10 avril 2019 dans l'édition en ligne de la «Neue Zürcher Zeitung», la Ville de Bienne fait partie du peloton de tête en Suisse en termes de référendums ces dix dernières années (Bienne 55, Berne 76 et Zurich 60). Selon cet article, une «barrière de röstis» évidente divise la Suisse en termes de référendum obligatoire. En Suisse alémanique, Bienne incluse, on organise des référendums très fréquemment sur des thèmes différents, alors que cet instrument n'est pas ou peu prévu dans les villes romandes. Il est aussi dit que dans les villes bernoises, un «noyau d'objets» est soumis au référendum obligatoire (la Loi cantonale sur les communes prescrit elle-même que certains objets sont soumis obligatoirement en votation). En dehors de cela, Bienne prévoit également que de nouvelles dépenses uniques soient aussi soumises obligatoirement en votation populaire à partir d'un certain montant (ce que la Loi sur les communes ne prescrit pas), de même que d'autres affaires et planifications. En termes de dépenses, les limites de compétences varient entre cinq millions de fr. (Bienne et Winterthour) et vingt millions de fr. (Zurich), alors même qu'une augmentation jusqu'à 10 millions de fr. est débattue à Winterthour.

Au vu de cette situation, l'article met en avant le désir de divers Exécutifs municipaux (Berne, Winterthour), de vouloir «épurer» la démocratie directe compte tenu du nombre important de votations et de la baisse simultanée des taux de participation aux scrutins, et affirme que ces plans s'appuieraient sur les résultats de la recherche portant sur ladite «fatigue de vote». L'article précise encore que «si les citoyens et citoyennes sont fatigués de devoir voter sur de nombreux objets, ce n'est pas uniquement la participation et le niveau d'information qui baissent, mais aussi la probabilité que l'objet du vote soit accepté, et ce, indépendamment des préférences des

électeurs et électrices. Les objets locaux sont particulièrement touchés par ce phénomène, car ils sont considérés en général comme étant moins importants que des thèmes fédéraux». Par la même occasion, les auteurs de l'article mettent en garde contre une réduction trop importante des droits de participation de l'opposition politique, car ils jouent un rôle de contrôle important dans un système de concordance.³ Les propositions soumises dans le cadre de la révision totale du Règlement de la Ville visant à renforcer la participation directe tout «en épurant» le nombre de votations obligatoires vont exactement dans ce sens.

Dans ce même ordre d'idées, on citera aussi un article paru dans le quotidien romand «Le Temps» en date du 23 avril 2019 intitulé «Trop de démocratie directe tue la démocratie directe», qui avait pour thème la pléthore d'objets cantonaux soumis en votation dans le canton de Genève lors du week-end du 19 mai 2019 (9). L'éditorial en faisait part comme suit: «La démocratie directe mérite qu'on la soigne, au lieu de l'utiliser à de stériles péroraisons». Cet article conclut que les ayants droit au vote sont surtout appelés aux urnes de manière excessive et pour des thèmes qui ne sont pas essentiels, lorsque les milieux politiques ne sont pas capables d'élaborer des solutions consensuelles.

Compte tenu de ces enseignements, les compétences en matière de dépenses ont été adaptées de telle sorte que les organes bénéficient (de nouveau) de marges de manœuvre adéquates en fonction de leur niveau. Le référendum facultatif doit désormais être disponible pour des dépenses supérieures à 5 millions de fr. (au lieu de 3 millions de fr.) et le référendum obligatoire pour des dépenses supérieures à 8 millions de fr. (au lieu de 5 millions de fr.). Le Conseil de ville est ainsi en mesure de décider en dernière instance de projets jusqu'à 5 millions de fr. Malgré ces limites de dépenses, le corps électoral doit toujours être consulté pour rendre des décisions politiques importantes pour l'ensemble de la ville telles que le financement de grandes infrastructures communales (p. ex. écoles).

Conformément à l'art. 66, al. 4, let. b, de la Loi cantonale sur les constructions (LC)⁴, les communes dotées d'un conseil de ville peuvent lui attribuer la compétence d'édicter ou de modifier la réglementation fondamentale en matière de construction, sous réserve du référendum facultatif. Conformément à l'objectif de la présente révision totale du Règlement de la Ville, à savoir renforcer le Parlement et accroître la participation aux scrutins, la réglementation fondamentale en matière de construction doit donc être désormais attribuée au Conseil de ville sous réserve du référendum facultatif. D'autres villes dotées d'un parlement, telle Thoune, ont déjà fait usage de cette possibilité. Il convient de souligner que la nouvelle réglementation des compétences n'a pas pour but de réduire les droits démocratiques (aucune «suppression» de droits), mais de *créer un nouvel équilibre entre les divers décideurs*. Un but essentiel de ladite révision est de *renforcer le Parlement*. Par l'augmentation des limites de dépenses et le transfert de la souveraineté législative générale, le Conseil de ville est clairement renforcé. Les ayants droit au vote exercent leur influence en élisant leurs représentants et représentantes, et ne sont appelés aux urnes que pour des thèmes centraux importants. Le transfert de certains objets du référendum obligatoire au référendum facultatif fait face au final à une extension considérable du droit référendaire (ensemble des règlements) tout en diminuant les obstacles à leur aboutissement. En comparaison avec la situation actuelle, les droits populaires dans ce domaine s'en trouvent aussi considérablement renforcés.

Concernant le budget et la quotité d'impôt, le projet de règlement soumis en consultation ne prévoyait que le référendum facultatif si la quotité d'impôt ne changeait pas. Cette réglementation devait aussi servir au «recentrage» de la démocratie. Pour les votations sur le budget justement, mais aussi sur des demandes de crédits pour des projets, pour lesquels les ayants droit au vote se sentent peu concernés, la participation au scrutin est régulièrement très faible. Les décisions rendues par moins de 30% du Souverain n'ont qu'une faible légitimité démocratique, même en cas de forte approbation. Au total, 21% (5) des partis politiques et groupes d'intérêts ont approuvé la solution proposée, 38% (9) l'ont rejetée et 42% (10) se sont abstenus. Les particuliers

³ Adrian Vatter, Martina Flick Witzig; «Abstimmungsflut in den Städten?»; NZZ Online 10.04.2019

⁴ RSB 721.0

ont approuvé la solution proposée par 75% (42) de OUI contre 20% (11) de NON et 2% (1) d'abstentions; 4% (2) n'ont pas pris position expressément. La raison du rejet de la proposition était en premier lieu due au fait que le budget doit être absolument soumis à la décision du corps électoral. Vu les réserves importantes émises par les partis politiques, il est proposé désormais de maintenir, comme jusqu'ici, le référendum obligatoire pour le budget et la quotité d'impôt (let. c). En revanche, la proposition est maintenue de ne plus soumettre désormais la réglementation fondamentale en matière de construction qu'au référendum facultatif. Les nouvelles compétences en matière de dépenses ont soulevé sensiblement moins de critiques. Les propositions faites par les partis politiques allaient de l'exigence quant au maintien du statu quo jusqu'à des augmentations de limites encore plus fortes (10 millions de fr. pour le référendum obligatoire). Les partis opposés acceptent aussi la compensation du renchérissement selon l'indice des prix à la consommation, ce qui n'engendrerait que quelques dizaines de milliers de fr. Cela ne tient toutefois en aucune manière compte des hausses de frais spécifiques, surtout dans le secteur de la construction, en relation avec des prescriptions plus strictes en matière d'énergie, de sécurité et autres. Le but d'adapter la marge de manœuvre des autorités aux exigences de notre époque et de n'appeler aux urnes les ayants droit au vote que pour des objets essentiels ne serait pas atteint uniquement avec une adaptation des limites de dépenses au renchérissement. Il va de soi que l'on peut toujours discuter des montants, mais l'augmentation doit être en tout cas substantielle si l'on veut atteindre les objectifs mentionnés.

2.2.3 Référendum facultatif

Art. 20 - Principe

800 ayants droit au vote peuvent demander une votation populaire sur des arrêtés du Conseil de ville concernant les objets suivants:

- a. des règlements, dans la mesure où le Conseil de ville ne décide pas de manière définitive,
- b. la réglementation fondamentale en matière de construction et les plans de quartiers dérogeant à la réglementation fondamentale quant à la nature et au degré de l'affectation admise,
- c. l'entrée ou la sortie d'une association de communes ainsi que des modifications du règlement d'organisation d'une association de communes devant être décidées par les communes membres de l'association,
- d. de nouvelles dépenses uniques (crédits d'engagement) supérieures à cinq millions de francs,
- e. des modifications apportées à un projet déjà décidé ou son abandon selon art. 96, al. 2.

L'art. 20 correspond aux art. 13 et 14 du règlement actuel. Cette disposition est en corrélation avec le précédent art. 19. D'une part, le corps électoral ne doit plus se prononcer obligatoirement sur la réglementation fondamentale en matière de construction, mais être seulement appelé obligatoirement aux urnes à partir d'une limite de dépenses plus élevée, mais d'autre part, pouvoir lancer un référendum contre tout règlement édicté par le Conseil de ville ainsi que contre la réglementation fondamentale en matière de construction. Seul le Règlement du Conseil de ville est exclu du droit référendaire général que le Conseil de ville édicte «pour son propre compte». Dès lors, les droits populaires sont considérablement renforcés au total par rapport à la réglementation actuelle. La mention expresse de la réglementation fondamentale en matière de construction et des affaires juridiques concernant les associations communales sous let. b et c. n'a été intégrée qu'après la consultation sur le projet de règlement (cf. aussi commentaires de l'art. 19 concernant la réglementation fondamentale en matière de construction).

En corrélation avec les modifications relatives au référendum obligatoire, l'obstacle doit être réduit en ce qui concerne l'aboutissement du référendum facultatif, en ce sens que le nombre de

signatures requises est abaissé de moitié (actuellement un vingtième des électeurs et électrices, soit env. 1550 personnes). Dans le sens d'une meilleure lisibilité et d'une information plus simple, on propose désormais un nombre fixe et non plus une fraction des ayants droit au vote, vu que les «non-initiés» ne comprennent pas d'emblée ce que signifie précisément une fraction. Par la même occasion, le délai pour la récolte de signatures passe de 60 à 45 jours (art. 21, al. 5), mais cela n'annule pas la simplification considérable apportée par le nombre réduit de signatures, car on sait par expérience que les signatures sont surtout récoltées au cours des premières semaines de la collecte. Cette réduction modérée du délai référendaire s'appuie sur de justes motifs. Le long délai actuel de 60 jours engendre toujours des problèmes en termes de sécurité juridique. Globalement, l'aboutissement d'un référendum est ici considérablement facilité du fait de ces modifications.

La baisse du nombre de signatures a été accueillie favorablement, tant par les partis politiques que par les groupes d'intérêts et les particuliers. Deux partis ont exigé que le nombre de signatures soit fixé de manière proportionnelle comme jusqu'à présent, alors que d'autres ont salué expressément la meilleure planification possible grâce à un nombre fixe. Les variantes prévoyant un nombre fixe de signatures, une fraction ou encore un pourcentage déterminé ont fait l'objet de discussions lors des travaux préparatoires du projet de règlement soumis en consultation, également avec la commission spéciale du Conseil de ville. En fin de compte, la réflexion l'a emporté selon laquelle un nombre fixe de signatures, surtout eu égard à la sécurité juridique et à la planification, était plus avantageux et donc «plus facile à appliquer». Le désavantage théorique que l'obstacle change avec la croissance démographique n'entre pas vraiment en ligne de compte, que ce soit du point de vue démocratique ou juridique. Il ne faut pas s'attendre à un changement fondamental du nombre d'ayants droit au vote en peu de temps. 800 ayants droit au vote correspondent à environ deux à trois pour cent du corps électoral, de sorte que la prescription légale voulant que dans tous les cas cinq pour cent des ayants droit au vote doivent avoir la possibilité de lancer un référendum serait toujours respectée, même en cas de diminution massive (improbable) du nombre d'habitants et d'habitantes.

Art. 21 - Procédure

¹ Les arrêtés du Conseil de ville selon art. 20 sont publiés dans la Feuille officielle d'avis. La publication contient

- a. l'arrêté,
- b. la mention que 800 ayants droit au vote peuvent lancer un référendum contre l'arrêté,
- c. le délai référendaire,
- d. le lieu où le référendum doit être déposé et
- e. l'indication où et quand des documents éventuels peuvent être consultés.

² Les listes de signatures pour une demande de vote populaire contiennent

- a. l'objet et la date de l'arrêté contre lequel le référendum est lancé,
- b. le libellé de l'al. 3 suivant,
- c. la mention selon laquelle celui qui, sans en avoir le droit, aura signé une demande de référendum ou falsifié le nombre des signatures recueillies est punissable (art. 282 du Code pénal suisse).

³ Quiconque a le droit de vote à Bienne est habilité à signer une demande de vote populaire (référendum). Chacun ne peut signer une telle demande qu'une seule fois. Les signataires doivent écrire à la main et lisiblement leur nom, prénom, année de naissance et adresse de domicile et apposer leur signature.

⁴ Les demandes de votation populaire et les signatures y afférentes ne peuvent pas être retirées.

⁵ La demande de votation populaire doit être déposée dans les 45 jours suivant la publication selon al. 1.

Hormis le nouveau chiffre concret à l'al. 1, let. b et le nouveau délai à l'al. 5, l'art. 21 correspond à la réglementation de l'art. 15 du règlement actuel.

Lors de la consultation, la réduction du délai aux 40 jours encore prévus précédemment a été critiquée et une prolongation à 45, 50 ou, comme actuellement, à 60 jours a été exigée. Comme expliqué sous l'art. 20, la réduction sensible du nombre de signatures facilite grandement l'accès au référendum. Par expérience, on sait en effet que le plus grand obstacle à un référendum est justement le nombre de signatures et, ensuite seulement, le délai pour leur collecte, étant donné que celles-ci sont recueillies en majorité au cours des deux à trois premières semaines. La réduction du délai de 60 à 45 jours ne nuirait donc pour ainsi dire pas à l'effet produit pas un nombre réduit de signatures.

Art. 22 - Examen formel, traitement

¹ Après le dépôt de la demande de votation populaire, la Chancellerie municipale examine si le nombre requis de signatures valables est atteint dans le délai selon art. 21, al. 5.

² Elle constate par voie de décision si un référendum a abouti ou non.

³ Si le référendum a abouti, l'affaire concernée est soumise par la Ville en votation populaire à la prochaine occasion.

L'art. 22 correspond à la réglementation de l'art. 16 du règlement actuel.

L'al. 1 a été précisé au vu du rapport d'examen préalable de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT).

2.2.4 Initiative

Art. 23 - Principe

¹ 2000 ayants droit au vote peuvent déposer une initiative exigeant l'édition, la modification ou l'abrogation de règlements ou d'arrêtés ressortissant au corps électoral ou au Conseil de ville.

² L'initiative doit

- a. être compatible avec le droit de rang supérieur,
- b. être réalisable en pratique et
- c. être conçue en termes généraux ou revêtir la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (unité de la forme).

³ Elle ne peut se rapporter à plus d'un objet (unité de la matière).

L'art. 23 correspond aux réglementations des art. 17 et 19 du règlement actuel, mais apporte une plus grande cohérence. La Loi cantonale sur les communes (LCo; RSB 170.11) prescrit que le nombre de signatures requises d'électeurs et d'électrices ne doit pas excéder 10% de l'ensemble des ayants droit au vote. À ce jour, cela correspondrait à quelque 3100 signatures, de sorte que le nombre proposé de 2000 est ici largement inférieur à cette consigne (aujourd'hui, il faut au moins un quinzième des électeurs et électrices pour déposer une initiative, ce qui en chiffres absolus correspond à quelque 2100 signatures). Quant à savoir sous quelle forme fixer le nombre de signatures nécessaires, il convient de se reporter aux

réflexions à propos du référendum facultatif. Le nombre proportionnel prévu dans le règlement actuel a certes pour avantage que la proportion de signatures par rapport au nombre d'ayants droit demeure toujours constante. Le nombre concret présente ici toutefois l'avantage de savoir à l'avance combien de signatures sont requises, en particulier pour les «non-initiés». Par conséquent, on prévoit désormais un nombre fixe de signatures et plus une proportion des ayants droits au vote. Du reste, la disposition correspond à la réglementation actuelle qui découle déjà essentiellement du droit de rang supérieur. Avec la réglementation proposée, la consigne légale d'un dixième au maximum des ayants droit au vote serait encore respectée, même en cas de diminution massive (improbable) du nombre d'habitants et d'habitantes. Étant donné que le délai pour la collecte de signatures est toujours fixé à six mois (art. 25, al. 3), rien ne change quant aux conditions préalables à l'aboutissement d'une initiative hormis le passage d'un nombre proportionnel à un nombre fixe.

Lors de la consultation, des voix se sont élevées pour le maintien d'un nombre proportionnel, aussi pour l'initiative, certaines liées à l'exigence d'un nombre plus élevé, d'autres liées à un nombre plus faible de signatures. Comme indiqué, l'utilisation d'un nombre fixe de signatures a été discutée et, en fin de compte, considérée comme la meilleure variante et la plus simple à appliquer.

Art. 24 - Annonce, listes de signatures

¹ Les initiatives projetées doivent être annoncées à la Chancellerie municipale en joignant les listes de signatures.

² Les listes de signatures contiennent

- a. la demande d'initiative en français et en allemand,
- b. le libellé de l'art. 25, al. 2,
- c. la mention selon laquelle celui qui, sans en avoir le droit, aura signé une demande d'initiative ou falsifié le nombre des signatures recueillies est punissable (art. 282 du Code pénal suisse),
- d. les noms et adresses des membres du Comité d'initiative,
- e. une clause de retrait sans réserve avec indications de qui décide du retrait de l'initiative,
- f. la date du début de la collecte de signatures après examen par la Chancellerie municipale.

³ La Chancellerie municipale examine immédiatement si les listes de signatures satisfont aux exigences selon al. 2 et si les membres du Comité d'initiative ont le droit de vote sur le plan communal à Bienne. Elle appose la date du début de la collecte de signatures sur les listes de signatures.

⁴ À la demande du Comité d'initiative, elle examine si l'initiative satisfait aux exigences selon art. 23, al. 2 et 3.

Les al. 1 à 3 de l'art. 24 correspondent à la réglementation selon art. 18 du règlement actuel. L'al. 4 est nouveau et correspond à une réglementation assez répandue dans d'autres communes et, en particulier, à un souhait maintes fois exprimé par des comités d'initiatives quant à un examen préalable juridique (matériel) de leurs requêtes. L'appréciation juridique par la Chancellerie municipale n'est pas contraignante pour le Conseil municipal qui est compétent, selon la législation de rang supérieur, pour rendre la décision en dernière instance sur la validité matérielle de l'initiative (cf. art. 26, al. 2). L'objet de l'examen préalable est l'«initiative», de sorte que la Chancellerie municipale, sur demande, n'examine pas uniquement la demande d'une initiative, mais aussi, par exemple, l'admissibilité juridique de son titre.

Lors de la consultation, des consignes contraignantes ont été exigées quant à la taille du Comité d'initiative compétent pour le retrait éventuel de l'initiative. L'actuel Règlement de la Ville stipule à son art. 18, al. 1, let. d, le nombre minimal et le nombre maximal de membres du

Comité d'initiative. Il n'existe toutefois aucun besoin avéré de fixer de telles consignes, du fait que selon l'art. 18 de la Loi sur les communes (LCo), le Comité d'initiative peut déterminer librement qui est habilité à la retirer. Seule la question de savoir combien d'ayants droit au vote sont requis pour qu'une initiative aboutisse est importante sur le plan juridique et politique.

Art. 25 - Collecte des signatures, délai

¹ La collecte de signatures concernant une initiative ne doit débuter que lorsque la Chancellerie municipale a examiné les listes de signatures et apposé la date du début de la collecte.

² Quiconque a le droit de vote à Bienne est habilité à signer une initiative. Chacun ne peut signer une initiative qu'une seule fois. Les signataires doivent écrire à la main et lisiblement leur nom, prénom, année de naissance et adresse de domicile et apposer leur signature.

³ Le nombre de signatures requis doit être déposé à la Chancellerie municipale dans les six mois suivant le début de la collecte de signatures.

⁴ Lorsqu'une initiative est déposée, les signataires ne peuvent plus se retirer.

L'art. 25 correspond largement à l'art. 18 du règlement actuel. Désormais, il est précisé explicitement à partir de quel moment la collecte de signatures peut débuter.

Lors de la consultation, un parti politique a exigé une prolongation du délai de collecte, étant donné qu'une période de six mois est toujours entrecoupée de la période estivale ou de celle de l'Avent.

Un délai plus long toucherait toutefois aussi la période estivale ou la période de l'Avent. Comme indiqué déjà concernant l'art. 23, la nouvelle réglementation avec un nombre fixe de signatures réduit légèrement l'obstacle pour les initiatives, mais sinon, les conditions préalables à l'aboutissement de l'initiative ne changent pas. Un délai de six mois semble suffisant pour collecter les 2000 signatures nécessaires, de sorte qu'une prolongation de ce délai ne se justifie pas. Il faut aussi tenir compte du fait que le Comité d'initiative est libre de choisir le début de la collecte et peut ainsi éviter que la période estivale ou la période de l'Avent ne viennent interférer (sensiblement) dans la collecte.

Art. 26 - Examen formel et matériel

¹ Après le dépôt de l'initiative, la Chancellerie municipale examine si le nombre requis de signatures valables est atteint dans le délai fixé à l'art. 25, al. 3, et constate par voie de décision que l'initiative a abouti.

² Les listes de signatures peuvent être adressées en continu à la Chancellerie municipale pour le contrôle de la validité des signatures. Dans le cas contraire, la Chancellerie municipale veille au contrôle après le dépôt des listes.

³ Le Conseil municipal examine la validité d'une initiative qui a abouti formellement. Il n'est pas lié par le résultat d'un examen préalable auquel la Chancellerie municipale a procédé éventuellement.

⁴ Si l'initiative ne satisfait pas aux exigences selon art. 23, al. 2 et 3, il invalide l'initiative intégralement ou partiellement par voie de décision après avoir entendu les auteurs et auteures de l'initiative.

L'art. 26 correspond, par principe, à l'art. 19 du règlement actuel. Ce qui est nouveau est la deuxième phrase de l'al. 2, ajoutée suite à la possibilité de l'examen préalable matériel par la Chancellerie municipale (art. 24, al. 4).

Lors de la consultation, un parti politique a demandé que le Conseil de ville confirme la décision du Conseil municipal quant à l'invalidité d'une initiative. S'il ne le fait pas, l'initiative doit être

considérée comme valide. Pour des raisons juridiques, cette requête ne peut pas être satisfaite. La Loi cantonale sur les communes (LCo) réglemente en dernière instance la compétence d'invalidation d'une initiative, ce qui revêt un caractère obligatoire aussi pour la Ville de Bienne («Le conseil communal invalide toute initiative contraire à la loi ou irréalisable»; art. 17, al. 1, LCo).

L'al. 1 a été complété après la consultation avec la mention expresse du délai de collecte des signatures selon art. 25, al. 3.

Art. 27 - Traitement

¹ Le Conseil municipal soumet une initiative déclarée valide au Conseil de ville dans les deux ans suivant son dépôt.

² Le Conseil de ville soumet l'initiative en votation populaire au plus tard six mois après l'avoir traitée

- a. lorsque l'affaire ressortit au corps électoral ou
- b. lorsqu'il rejette une initiative concernant une affaire relevant de son domaine de compétences.

³ Le Conseil de ville peut soumettre au corps électoral un contre-projet à l'initiative. Dans ce cas, le délai pour présenter l'affaire en votation populaire se prolonge de six mois. La procédure de votation s'appuie sur les dispositions en vigueur concernant les votes sur des variantes (art. 16).

⁴ Lorsque le Conseil de ville approuve une initiative conçue en termes généraux, le Conseil municipal élabore un projet correspondant. Le Conseil municipal peut, de lui-même, soumettre un tel projet au Conseil de ville.

L'art. 27 correspond largement aux art. 20 et 21 du règlement actuel. La disposition est toutefois désormais plus concise et plus cohérente. La procédure de traitement de demandes d'initiative correspond à la réglementation en vigueur: si l'initiative concerne un objet de la compétence du Conseil de ville, et que celui-ci approuve la mise en œuvre, il ne faut pas en plus réaliser une votation populaire. Le Conseil de ville peut satisfaire à la demande en prenant les mesures nécessaires dans le délai de traitement (p. ex. modification ou édicition d'un règlement). Ce qui est nouveau sont les délais pour le traitement de l'initiative. Cela tient compte de la motion interpartis 20160275 déposée par Dennis Briechle, adoptée en tant que postulat, «Droit d'initiative: davantage de temps de codécision pour le Conseil de ville», en ce sens que le Conseil de ville dispose d'un délai de six mois à compter du traitement de l'objet du Conseil municipal, pour soumettre l'initiative au corps électoral. En cas de contre-projet, ce délai est prolongé de six mois supplémentaires. Du reste, la disposition correspond à la réglementation actuelle. Au lieu d'un propre article détaillé sur la procédure de votation en cas de contre-projet comme jusqu'à présent, l'al. 3 renvoie désormais à la procédure pour les votations avec variante. Lors de la consultation, un parti politique a demandé un raccourcissement du délai de traitement selon al. 1 et une adaptation de l'al. 4 en ce sens que le Conseil municipal peut, de lui-même, élaborer un projet. La question a également été posée de savoir si la réglementation selon al. 4 ne devrait pas aussi s'appliquer lorsque le corps électoral adopte une initiative ou, à l'inverse, s'il ne faudrait pas d'abord voter sur une initiative, avant d'élaborer une mesure concrète pour sa mise en œuvre. L'al. 4 a été adapté conformément à ces suggestions. Avec la nouvelle formulation, il est clair que le Conseil municipal, en cas d'initiatives sous la forme de suggestions d'ordre général pouvant être mises en œuvre par un arrêté de concrétisation du Conseil de ville ou du corps électoral, notamment l'édiction d'un règlement, peut déjà soumettre au Conseil de ville une proposition concrète de mise en œuvre au lieu de proposer (uniquement) une votation sur l'initiative.

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

Art. 28 - Éligibilité

Sont éligibles

- a. au Conseil de ville, au Conseil municipal et dans des commissions au pouvoir décisionnel les ayants droit au vote biennois,
- b. dans des commissions au pouvoir décisionnel dans le domaine de la coopération intercommunale les ayants droit au vote en matière fédérale,
- c. dans des commissions sans pouvoir décisionnel toutes les personnes capables de discernement.

L'art. 28 regroupe en une seule disposition les art. 24 et 63 du règlement actuel.

La réglementation correspond à l'orientation de la motion 20150377 adoptée sous forme de postulat déposée par le conseiller de ville Niklaus Baltzer «Modification des conditions d'élection des membres de commissions», qui demande que seules des personnes domiciliées à Bienne puissent siéger dans des commissions municipales. Étant donné que l'obligation de domicile telle que demandée par l'intervenant reviendrait à restreindre fortement la coopération intercommunale, la let. b prévoit dans ces cas une exception à cette obligation. Pour les commissions sans pouvoir décisionnel, toutes les personnes capables de discernement sont éligibles selon let. c comme le prévoit le droit cantonal. Cela est pertinent justement du fait que dans des commissions consultatives (souvent non permanentes), l'avis d'experts et d'expertes externes est souvent sollicité.

Comme la réglementation actuelle, la variante soumise au débat lors de la consultation renonçait à une obligation de domicile. Une large majorité s'est prononcée en faveur de la proposition principale reprise ici qui restreint l'éligibilité par rapport à la réglementation (dispositive) de la Loi cantonale sur les communes (LCo). En raison du manque de compatibilité avec les prescriptions légales, les demandes de restriction accrue telles qu'exprimées lors de la consultation ne peuvent pas être satisfaites.

Art. 29 - Incompatibilité

¹ Les collaborateurs et collaboratrices de l'Administration municipale ne peuvent

- a. être membres d'aucun organe auquel ils sont immédiatement subordonnés,
- b. être membres d'aucune commission exerçant une fonction de surveillance, examinant des questions de ressources humaines et de rémunération, ou encore subordonnée administrativement à la direction municipale dont ils font partie.

² Les collaborateurs et collaboratrices directement subordonnés à un membre du Conseil municipal ainsi que leurs suppléantes et suppléants ne sont pas éligibles au Conseil de ville.

³ L'art. 53, al. 3, demeure réservé pour les membres de la Commission de gestion, et l'art. 62 pour les membres du Conseil municipal.

⁴ Au surplus, l'incompatibilité est régie par la Loi cantonale sur les communes.

L'art. 29 correspond largement à l'art. 26 du règlement actuel.

Lors de la consultation, un parti politique a demandé une réglementation plus stricte, selon laquelle des membres de l'Administration municipale ne peuvent, de manière générale, pas siéger au Conseil de ville. Cette question appelle éventuellement une réponse politique. À Bienne, la réglementation actuelle correspondant à l'art. 29a fait ses preuves dans l'ensemble et n'a jusqu'ici pas soulevé de problèmes notables.

Art. 30 - Incompatibilité en raison de la parenté

L'incompatibilité en raison de la parenté est régie par la Loi cantonale sur les communes.

L'art. 30 correspond à l'art. 27 du règlement actuel et au droit cantonal (contraignant). Une répétition du droit de rang supérieur (contraignant) ne semble donc pas indiquée.

Art. 31 - Durée du mandat

¹ La durée du mandat des membres du Conseil de ville, du Conseil municipal et des commissions permanentes est de quatre ans.

² La durée du mandat des membres du Conseil de ville et du Conseil municipal débute et prend fin en même temps que l'année civile, celle des membres des commissions permanentes deux mois plus tard.

L'art. 31 correspond aux art. 29, al. 1, et 64, al. 1, du règlement actuel. À titre de moyen pour accroître l'efficacité des autorités municipales, une prolongation de la durée du mandat a été abordée lors du sondage réalisé auprès de la population. La proposition a été rejetée ou considérée comme non prioritaire par une majorité des personnes interrogées. L'art. 31, al. 1, prévoit donc toujours une durée de mandat de quatre ans. La réglementation ne s'applique qu'aux commissions permanentes et ne peut pas, comme demandé par un parti politique lors de la consultation, être étendue aux commissions non permanentes, car celles-ci ne sont pas élues pour une période de fonction déterminée, mais par voie d'arrêté simple dans le but de traiter certaines affaires et donc pour une durée limitée. La réserve concernant l'art. 40, al. 3 encore contenue dans la version soumise en consultation est devenue sans objet et a été biffée (al. 3), du fait de la suppression de l'art. 40, al. 3.

Art. 32 - Limitation de la période de fonction

¹ La période de fonction des membres du Conseil municipal, y compris le maire ou la mairesse, est limitée à quatre mandats complets.

² La période de fonction des membres des commissions permanentes est limitée à trois mandats, dans la mesure où ils ne sont pas membres d'office.

³ Les périodes de mandat incomplètes dues à une élection de remplacement ne sont pas prises en compte.

⁴ À l'échéance de la période de fonction, une personne ne peut être réélue au sein de la même autorité qu'après une vacance de quatre ans.

⁵ L'art. 40, al. 3, et l'art. 53, al. 4, demeurent réservés.

L'art. 32 correspond aux art. 29 et 64 du règlement actuel. La limitation de la période de fonction du Conseil municipal a été décidée en septembre 2010 lors de la réorganisation structurelle entrée en vigueur dès 2013 (cinq membres de l'Exécutif à temps plein) et n'a pas été remise en question dans le cadre des travaux de révision. Comme résultat de la consultation, l'al. 1 a été complété avec la précision expresse que la limitation de la période de fonction s'applique aussi au maire ou à la mairesse. Le renvoi à l'al. 5 concernant l'art. 40 a été adapté formellement après la consultation (suppression de l'art. 40, al. 3 du projet de consultation).

Art. 33 - Quorum et arrêtés des autorités

- ¹ Pour les autorités, le quorum est atteint lorsque la majorité des membres sont présents.
- ² Elles décident à la majorité des votants et votantes, sauf disposition contraire du présent Règlement de la Ville ou de tout autre acte législatif.

L'art. 33 est nouveau sous cette forme. Il correspond toutefois sur le fond à la réglementation actuelle pour les diverses autorités et ne contient donc aucune modification matérielle.

Art. 34 - Devoir de diligence, secret de fonction

- ¹ Les membres des organes et des autorités ainsi que le personnel municipal accomplissent leurs tâches consciencieusement et soigneusement.
- ² Ils sont tenus de taire les faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions au sein de l'autorité ou au service de la Ville et qui, de par leur nature même ou en vertu de prescriptions particulières, doivent être tenus secrets.
- ³ L'obligation de garder le secret demeure après avoir quitté le service ou l'autorité.

Dans un souci de transparence, l'art. 34 reprend le droit de rang supérieur sous une forme un peu plus détaillée que l'art. 22 du règlement actuel et mentionne, en particulier, expressément aussi le secret de fonction jusqu'ici réglé uniquement dans le cadre du droit du personnel. L'al. 1 a été complété après la consultation dans l'intérêt d'une réglementation étendue (désignation des organes comme des autorités dans le sens de l'art. 12, al. 1 et 2, parce que tous les organes ne sont pas nécessairement des autorités et vice versa).

Art. 35 - Récusation

- ¹ Quiconque a un intérêt personnel direct dans une affaire est tenu de se récuser.
- ² Est également tenu de se récuser, quiconque
 - a. est parent ou allié en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, est uni par mariage ou par partenariat enregistré, ou mène de fait une vie de couple, avec une personne dont l'intérêt personnel est directement touché par une affaire, ou
 - b. représente une telle personne légalement, statutairement ou contractuellement.
- ³ Les personnes tenues de se récuser doivent communiquer spontanément leurs intérêts. Elles peuvent s'exprimer sur l'affaire en question avant de quitter les lieux.
- ⁴ Aucune obligation de se récuser n'existe
 - a. à l'urne et
 - b. au Conseil de ville.

L'art. 35 est nouveau. L'obligation de se récuser est réglementée en dernière instance par le droit de rang supérieur, et rien n'est fixée à ce jour dans l'actuel Règlement de la Ville. Elle doit être désormais mentionnée explicitement dans le nouveau règlement dans un souci de transparence et de confiance dans les activités des autorités. Cette réglementation n'est liée à aucune modification matérielle.

Art. 36 - Déclaration des intérêts

¹ La Ville de Bienne tient un registre public des intérêts des membres du Conseil de ville, du Conseil municipal et des commissions permanentes.

² Le registre contient des indications sur

- a. l'appartenance à des partis politiques et des groupements d'intérêts,
- b. la participation active ou financière déterminante dans des entreprises,
- c. l'exercice d'autres mandats publics et occupations accessoires,
- d. le fait de siéger dans d'autres organismes dans l'exercice de la fonction au sein de l'autorité.

³ Le Conseil de ville fixe les détails par voie de règlement.

L'art. 36 est nouveau. La déclaration des intérêts n'est pas réglée dans l'actuel Règlement de la Ville, mais une bonne partie des membres du Conseil de ville publie volontairement déjà leurs intérêts sur la page internet du Conseil de ville.

La déclaration transparente des intérêts a atteint le cinquième rang des priorités de la population. En conséquence, l'art. 36 prévoit, dans le sens d'une disposition de principe, l'obligation de publier les intérêts tant pour les membres du Conseil de ville que du Conseil municipal et des commissions permanentes. Il incombera au Conseil de ville de fixer les détails dans un règlement idoine (al. 3). Cela satisfait à la motion adoptée en tant que postulat 20150038, Dennis Briechle, Sandra Schneider, Reto Gugger «Indication transparente des intérêts», qui demande une base légale, afin d'obliger le Bureau du Conseil de ville, resp. le Secrétariat parlementaire, à tenir un répertoire des intérêts des membres du Conseil de ville.

Le projet soumis en consultation proposait une variante à l'al.2 décrivant le contenu du registre non sous forme de catalogue, mais uniquement de manière générale. Une large majorité des particuliers s'est exprimée en faveur de la variante, alors que les partis politiques ont préféré la proposition principale retenue ici, car la réglementation des intérêts concerne en premier lieu les partis politiques et les groupements d'intérêts et pas la population.

Lors de la consultation, un parti politique a demandé que le catalogue de l'al. 2 contienne aussi des indications d'ordre financier. La question du financement concerne cependant en premier lieu les partis politiques et non des membres des autorités en particulier. Il n'apparaît donc pas indiqué de prescrire des indications correspondantes au niveau du Règlement de la Ville lui-même. L'al. 2 ne fait qu'indiquer le contenu minimal du registre et n'exclut aucunement d'autres prescriptions de la part du Conseil de ville (cf. al. 3). Ce dernier aura donc la possibilité de demander aussi des indications d'ordre financier s'il le juge opportun.

Art. 37 - Départ d'une autorité ou du service de la Ville

¹ Quiconque quitte une autorité ou le service de la Ville est tenu de quitter aussi toutes ses fonctions exercées dans le cadre de ses activités pour le compte de l'autorité ou de la Ville.

² Dans des cas motivés, le Conseil municipal peut autoriser des exceptions.

L'art. 37 correspond par principe à l'art. 29, al. 5 et 6, du règlement actuel, mais la présente disposition est plus cohérente en termes de systématique. La nouveauté est que le Conseil municipal peut et/ou doit autoriser des exceptions (p. ex. pour régler une succession ordonnée ou pour éviter la perte importante de connaissances).

2.4 Conseil de ville

2.4.1. Organisation

Art. 38 - Composition

¹ Le Conseil de ville se compose de 60 membres.

² Quiconque soumet des listes de candidats et candidates veille à la représentation équilibrée des langues française et allemande ainsi que des sexes. Des listes spéciales pour femmes ou hommes, ou pour des candidatures francophones ou germanophones, sont admises.

L'art. 38 correspond aux art. 31, al. 1, et art. 25 actuels, mais est rédigée de façon plus concise et plus claire. La taille du Parlement (al. 1) a été discutée dans le cadre des travaux préparatoires du projet de règlement soumis en consultation. Le professeur et politologue Andreas Ladner, consulté à titre d'expert, ne considère pas comme excessif le nombre actuel de parlementaires au Conseil de ville de Bienne. La Loi cantonale sur les communes (LCo) prescrit un nombre minimal de 30 membres. Toutefois, il s'agit en premier lieu d'une question politique, et il incombe donc au Conseil de ville d'en débattre et de prendre une décision. La prise en compte équilibrée des langues et des sexes (al. 2) répond tant à une requête de la population émise lors des procédures de participation et de consultation qu'à un souhait politique important et incontesté. Le principe général fixé à l'art. 12 du présent projet de règlement permettrait, sur le principe, de renoncer à des dispositions correspondantes pour les différents organes. Néanmoins, la mention explicite a un sens en lien avec les candidatures au Conseil de ville, car on précise en même temps que des listes spéciales d'hommes et de femmes d'un parti sont admises.

Lors de la procédure de consultation, un parti a exigé de réduire à 50 le nombre des membres du Conseil de ville. En comparaison avec Berne (80 parlementaires), 60 membres seraient trop pour la taille de Bienne. Une baisse du nombre de parlementaires augmenterait l'efficacité et diminuerait le taux de fluctuation au sein du Parlement. En outre, il faut biffer les dispositions relatives à la représentation des langues et des sexes, car cela est l'affaire des partis politiques. Pour les motifs indiqués plus avant, il n'a pas été entré en matière sur ces requêtes.

Art. 39 - Suppléance

¹ Lors d'absences de plus de trois mois probables pour cause de maladie ou d'accident, de congé parental, de formation à l'étranger ou pour des motifs professionnels contraignants, les membres du Conseil de ville peuvent se faire représenter par une autre personne qui s'est portée candidate sur la même liste pour l'élection au Conseil de ville, et est la première ou la deuxième vient-ensuite au moment de la suppléance.

² Le suppléant ou la suppléante dispose des mêmes droits et devoirs que le membre du Conseil de ville. Il ou elle ne peut toutefois pas siéger au Bureau du Conseil de ville, à la Commission de gestion ou dans une autre commission composée exclusivement de membres du Conseil de ville.

³ Les suppléances ne sont admises que si elles ont été annoncées publiquement lors de la convocation à la séance. Les membres du Conseil de ville annoncent en temps utile toute suppléance projetée au Bureau du Conseil de ville.

⁴ Le règlement du Conseil de ville fixe les détails.

L'art. 39 est nouveau. Aucune suppléance n'est actuellement possible au Conseil de ville. Lors des travaux préparatoires à l'élaboration du nouveau Règlement de la Ville, on a examiné diverses options visant à supprimer les lacunes du système de milice (renforcement du Parlement) et à améliorer la compatibilité d'un mandat parlementaire avec la vie familiale et professionnelle. L'une de ces options était d'introduire un système de suppléance qui a été, par principe, bien accueillie dans les débats au sein des groupes de projet et avec la Commission spéciale du Conseil de ville. Il est également ressorti de ces discussions que des suppléances ne devaient pas être illimitées, mais uniquement possibles dans certaines circonstances. La qualité de membre du Conseil de ville est légitimée par une élection. Par conséquent, la suppléance ne doit être assurée que par des suppléants et suppléantes figurant eux-mêmes sur la liste électorale du parti concerné et ayant obtenu de bons résultats et bénéficiant ainsi de la légitimation suffisante. De plus, la réglementation de la suppléance ne doit pas engendrer une nouvelle composition du Parlement à chacune de ses séances. Les suppléances ne doivent être possibles que lors d'absences de longue durée et pour des motifs déterminés relevant de la sphère individuelle, familiale ou professionnelle des parlementaires concernés. Par principe, l'idée d'introduire un système de suppléances au Conseil de ville a été bien accueillie lors du sondage effectué auprès de la population et atteint le septième rang des priorités. Une majorité des personnes interrogées a trouvé que les avantages d'une telle solution l'emportaient sur les inconvénients. Lors de la consultation, la majorité des partis politiques a salué la possibilité d'une suppléance, mais toutefois avec des réserves différentes. Les partis rejetant la solution motivent leur rejet par le fait qu'une élection au Conseil de ville confère à la personne élue un mandat populaire lié qu'il ne saurait déléguer. Chez les particuliers ayant participé à la consultation: 63% ont rejeté le principe de la suppléance, entre autres en motivant leur rejet par le fait que quiconque postule pour exercer un mandat de parlementaire doit être conscient des conséquences que cela entraîne. La question de la suppléance concerne l'organisation propre au Conseil de ville. Il est donc normal que ce soit à ce dernier de décider de reprendre cette option ou non. L'al. 1 a été encore légèrement adapté après la consultation, mais cette adaptation est surtout de nature rédactionnelle.

Art. 40 - Bureau du Conseil de ville

¹ Le Bureau du Conseil de ville se compose:

- a. du président ou de la présidente du Conseil de ville,
- b. du premier vice-président ou de la première vice-présidente du Conseil de ville,
- c. du deuxième vice-président ou de la deuxième vice-présidente du Conseil de ville,
- d. de deux scrutateurs ou scrutatrices.

² Le Conseil de ville veille à une représentation équilibrée des forces politiques, des langues française et allemande ainsi que des sexes.

³ Le président ou la présidente du Bureau du Conseil de ville n'est pas rééligible dans cette fonction durant quatre ans après la fin du mandat.

L'art. 40 correspond largement à l'art. 32, al. 1 et 2, du règlement actuel. Contrairement à la réglementation en vigueur et au projet de règlement soumis en consultation, l'art. 40 ne contient plus de disposition sur la durée de mandat des membres du Bureau du Conseil de ville. Il est juste que le Règlement de la Ville fixe la durée de mandat des membres des autorités (art. 31). En revanche, fixer des prescriptions portant sur la durée de mandat de certains postes du Conseil de ville est peu «constitutionnel». Elles doivent être fixées judicieusement au niveau du Règlement du Conseil de ville.

En termes de langues et de sexes, l'al. 2 correspond à la disposition de principe fixée à l'art. 12, qui selon son libellé ne concerne que les autorités proprement dites et non le Bureau du Conseil de ville. Il apparaît en tout cas judicieux que la prescription aille au-delà de celle de l'art. 12, en ce sens que les forces politiques doivent être représentées de manière idoine au sein du Bureau du Conseil de ville.

Art. 41 - Secrétariat parlementaire

¹ Le Conseil de ville dispose d'un secrétariat parlementaire.

² Le Secrétariat parlementaire est indépendant de l'Administration municipale et répond de l'accomplissement de ses tâches uniquement envers le Conseil de ville.

³ Le règlement du Conseil de ville fixe les détails, notamment l'interaction avec l'Administration municipale.

Jusqu'à présent, le Secrétariat parlementaire est uniquement mentionné sous le titre «Organisation» à l'art. 32, al. 4, du règlement actuel. Désormais, l'art. 41 constitue une propre disposition «éminente» introduite dans le nouveau règlement, en soulignant de plus particulièrement son indépendance.
Lors de la consultation, la nouvelle désignation «Parlamentssekretariat» (au lieu de l'actuel «Ratssekretariat») n'a été critiquée que par un parti politique (*cela ne concerne que le texte allemand*).

2.4.2. Compétences

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

¹ Le Conseil de ville adopte les affaires ressortissant au corps électoral à qui il soumet une proposition en votation populaire.

² Avec le consentement de deux tiers de ses membres, il peut soumettre une affaire qu'il décide sous réserve du référendum facultatif au corps électoral pour décision contraignante (dévolution).

L'art. 42 est nouveau sous cette forme. L'adoption des affaires à l'attention du corps électoral est l'une des compétences fondamentales du Conseil de ville. À ce jour, cette compétence lui est déjà attribuée, mais réglée «en passant» à l'art. 40, al. 1, ch. 1, let. a, du règlement actuel. Désormais, ladite «dévolution» est prévue à l'al. 2, ce qui signifie que le Conseil de ville peut soumettre volontairement pour décision au corps électoral un objet relevant de sa propre compétence. Une requête importante de la révision, qui a revêtu une valeur fondamentale pour les travaux de révision, était de simplifier la réglementation des compétences et d'élargir la marge de manœuvre des différents organes. En particulier, le Conseil de ville doit être renforcé en tant qu'organe et le travail de milice doit être facilité. En conséquence, on a examiné de nouveaux instruments d'action et d'interaction pour les autorités, hormis la dévolution aussi l'évocation, c.-à-d. la possibilité pour un organe de reprendre pour soi une affaire de la compétence d'un organe subordonné. Dans les discussions au sein des groupes de projet et avec la Commission d'accompagnement du Conseil de ville, la dévolution a été appréciée de manière différenciée. Certaines personnes estiment que la dévolution engendre un mélange des compétences et a tendance à affaiblir le Conseil de ville, alors que le but de la présente révision est au contraire de le renforcer. D'autres se prononcent en faveur de la dévolution, car elle donne un moyen au Conseil de ville de soumettre volontairement une affaire au corps électoral s'il la

considère importante politiquement et qu'elle ne pourrait être sinon soumise en votation populaire que par voie de référendum.

Lors de la consultation, une variante à l'al. 2 proposait une solution qui allait plus loin et aurait permis de soumettre toutes les affaires du Conseil de ville en votation populaire. La majorité des partis approuve cette variante. En revanche, les particuliers se sont exprimés en majorité pour la réglementation selon al. 2. Ils ne souhaitent apparemment pas être appelés aux urnes pour toutes les affaires relevant du Conseil de ville. Un seul parti politique rejette principalement la dévolution en argumentant que le Conseil de ville doit assumer la responsabilité de ses affaires.

Art. 43 - Législation; réglementation en matière de construction

¹ Sous réserve du référendum facultatif, le Conseil de ville arrête

- a. les règlements ne ressortissant pas au corps électoral,
- b. la réglementation fondamentale en matière de construction et les plans de quartiers dérogeant à la réglementation fondamentale quant à la nature et au degré de l'affectation admissible.
- c. l'entrée et la sortie d'une association de communes ainsi que de modifications du règlement d'organisation d'une association de communes devant être décidées par les communes membres de l'association.

² Il décide en dernière instance

- a. de son propre règlement de fonctionnement,
- b. de plans de quartiers, sous réserve de l'art. 64, al. 4, ne dérogeant pas à la réglementation fondamentale en matière de construction quant à la nature et au degré de l'affectation admissible.

L'art. 43 est nouveau sous cette forme. La législation constitue la véritable «tâche fondamentale» des législatifs communaux. Dans le règlement actuel, elle est réglementée «en passant» sous le domaine des compétences à raison de la matière à l'art. 40 (art. 54 pour le Conseil municipal) et de manière très compliquée. La délimitation des compétences entre les pouvoirs est aujourd'hui aussi compliquée ou peu compréhensible et inefficace. Il est surtout aussi problématique que les compétences soient, par principe, fixées dans des «listes positives» exhaustives, avec pour conséquence qu'il n'est pas clair si le Conseil de ville est habilité à légiférer dans des domaines ne figurant pas dans ces listes. Conformément à la réglementation cantonale dans la Loi sur les communes (LCo), l'art. 43 octroie désormais au Conseil de ville le droit d'édicter des règlements de manière générale et sans restriction de thèmes, ce qui rend obsolètes les longs catalogues compliqués de l'art. 40 du règlement actuel. La présente réglementation permet une simplification considérable.

Ce qui est également nouveau est la possibilité du référendum facultatif pour tous les règlements du Conseil de ville, exception faite du Règlement (de fonctionnement) du Conseil de ville qu'il édicte dans «son propre domaine». Cela constitue également une simplification considérable en comparaison avec la réglementation compliquée et pour le moins peu claire du règlement actuel. En outre, cela renforce les droits populaires.

Après la consultation, le projet soumis en consultation a été complété dans le domaine des constructions et des affaires juridiques concernant les associations de communes par une réglementation expresse concernant la compétence du Conseil de ville (al. 1, let. b, et c ainsi qu'al. 2, let. b). Les compléments sont en corrélation avec la réglementation sur le référendum facultatif selon art. 20, let. b et c. La let. c a été ajoutée après la consultation.

Art. 44 - Élections, nominations

¹ Le Conseil de ville élit en son sein

- a. les membres du Bureau du Conseil de ville selon art. 40, al. 1,
- b. la présidente ou le président ainsi que les autres membres de la Commission de gestion,
- c. la présidente ou le président ainsi que les autres membres d'une commission éventuelle selon art. 6, al. 1, let. d, dans le cadre de la gestion publique axée sur les résultats.

² Il élit

- a. les membres devant être désignés par la Ville de Bienne pour siéger au Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne sur proposition des groupes parlementaires ou du Conseil municipal,
- b. le médiateur ou la médiatrice ainsi que l'organe de surveillance de la protection des données sur propositions de la Commission de gestion.

³ Sur proposition du Bureau du Conseil de ville, il nomme et renvoie

- a. le secrétaire général ou la secrétaire générale du Secrétariat parlementaire,
- b. les autres collaborateurs et collaboratrices du Secrétariat parlementaire, dans la mesure où il ne délègue pas cette compétence au Bureau du Conseil de ville.

⁴ Sur proposition de la Commission de gestion, il désigne l'organe de vérification des comptes et fixe la durée de son mandat, qui ne peut pas excéder six ans.

L'art. 44 correspond à l'art. 41 du règlement actuel. Les élections des commissions font l'objet d'une réglementation séparée dans une section séparée et de manière générale (cf. art. 73 et 74). Désormais, du fait de la suppression parmi les compétences du Conseil de ville, le chancelier municipal ou la chancelière municipale ainsi que le vice-chancelier ou la vice-chancelière sont élus par le Conseil municipal et non plus par le Conseil de ville (cf. clause de compétence générale pour le Conseil municipal à l'art. 67, al. 4), étant donné que contrairement au passé, ils n'exercent plus de fonction transversale pour le Conseil de ville. Le Conseil de ville élit désormais le médiateur ou la médiatrice et, vu les résultats de la consultation, aussi l'organe de surveillance de la protection des données comme jusqu'à présent.

Étant donné que la grande majorité des partis politiques, des groupes d'intérêts et des particuliers se sont prononcés lors de la consultation en faveur d'une réglementation prévoyant absolument un organe de médiation, la disposition potestative formulée à titre de variante à l'al. 2 dans le projet de règlement soumis en consultation a été biffée. En revanche, concernant l'al. 3, la proposition formulée sous forme de variante en vue d'une nouvelle appellation de l'actuel/le secrétaire parlementaire a été largement préférée lors de la consultation, de sorte que l'on parle désormais du secrétaire général ou de la secrétaire générale du Secrétariat parlementaire. L'organe municipal de surveillance de la protection des données a critiqué la possibilité prévue à l'art. 84 d'attribuer à l'organe de médiation la tâche de surveillance de la protection des données. Il a demandé que l'élection de l'organe de surveillance de la protection des données soit élu comme jusqu'à présent par le Conseil de ville, ce qui a été repris également ici. Enfin, lors de la consultation, un parti politique a exigé que des personnes ne siégeant pas au Conseil de ville puissent aussi être élues dans la commission d'examen des résultats en cas d'introduction du système de gestion publique axée sur les résultats selon art. 6, al. 1, let. d. Cette commission aurait une fonction d'organe du Conseil de ville en interaction avec l'Exécutif et donc aussi une fonction de surveillance. Il est donc correct qu'elle se compose exclusivement de membres du Conseil de ville. Le manque de connaissances spécifiques peut être comblé en consultant des experts appropriés ou des expertes appropriées. La requête n'a donc pas été satisfaite ici. L'al. 4 a été adapté après la consultation (cf. aussi art. 75, al. 3 et remarques y afférentes).

La durée maximale d'un mandat a notamment été rajoutée. Cependant, aucune limitation de la période de fonction n'existe pour l'organe de vérification des comptes de sorte que sous réserve de l'obligation de mise au concours selon le droit des marchés publics, il est possible de mandater la même entreprise durant plusieurs durées de mandat successives.

Art. 45 - Affaires financières

¹ Sous réserve du référendum facultatif, le Conseil de ville arrête de nouvelles dépenses uniques (crédits d'engagement) supérieures à cinq millions de francs jusqu'à huit millions de francs.

² Il arrête en dernière instance, sous réserve de l'art. 66, al. 2, let. b,

- a. de nouvelles dépenses uniques supérieures à un million de francs jusqu'à cinq millions de francs,
- b. des crédits d'étude supérieurs à 300'000 francs jusqu'à un million de francs ainsi que d'autres nouvelles dépenses uniques supérieures à 500'000 francs jusqu'à un million de francs, si quinze membres en font la demande (art. 66, al. 3),
- c. les crédits supplémentaires au regard de l'art. 91,
- d. les crédits d'engagement et les crédits supplémentaires inférieurs aux limites définies aux let. a-c et à l'art. 91 pour les projets du Conseil de ville, du Bureau du Conseil de ville, du Secrétariat parlementaire ou des commissions instituées par le Conseil de ville,
- e. l'approbation des comptes annuels.

Au plan thématique, l'art. 45 correspond aux art. 39 et 40, al. 1, ch. 1, let. a, du règlement actuel. Hormis les objets soumis en votation, la législation et les élections, le Conseil de ville décide de dépenses à partir d'un certain montant. L'art. 45 fait partie du «paquet global» de la nouvelle réglementation des compétences (art. 19, 20, 43, 45 et 64-66) et, par principe, on peut se reporter aux commentaires de l'art. 19. L'élargissement de ses compétences doit renforcer le Conseil de ville, alors que les droits populaires sont étendus dans le domaine du référendum facultatif.

Par rapport à la version du règlement soumise en consultation, le présent projet ne contient plus l'arrêté sur le budget et la quotité d'impôt (sous réserve du référendum facultatif; cf. commentaires des art. 19 et 20). Les compétences en matière de dépenses ont été augmentées par rapport aux montants fixés voilà une vingtaine d'années, de sorte que le Conseil de ville peut décider de projets certes importants, mais pas forcément pour l'ensemble de la ville et ainsi agir plus efficacement. Ces adaptations ont été débattues intensément dans le cadre des travaux préparatoires et jugées importantes.

L'al. 2, let. b constitue une disposition particulière et originale. Selon cette réglementation, le Conseil de ville, et non plus le Conseil municipal, décide de crédits d'étude supérieurs à 300'000 fr. ou d'autres nouvelles dépenses uniques supérieures à 500'000 fr. si quinze parlementaires le demandent. Ce droit dit d'évocation (ou «référendum des autorités») représente une nouveauté et n'a pas (encore) été expérimenté à Bienne. Il appartiendra au Conseil de ville, resp. à ses membres, de s'entendre sur certaines affaires de manière pragmatique, et cas échéant au-delà des limites partisans. Il suffit que quinze parlementaires demandent, indépendamment les uns des autres, de décider sur un crédit (d'étude) du Conseil municipal. Les obstacles à l'exercice dudit droit d'évocation ne sont ainsi pas particulièrement hauts.

Comme pour les compétences attribuées au corps électoral (art. 19 et 20), les élargissements de compétences ont été appréciés de façon différenciée lors de la consultation. Alors qu'une moitié environ des partis politiques ont soutenu la nouvelle réglementation, l'autre moitié plutôt pas, tandis que la majorité des particuliers ayant participé à la consultation l'ont approuvée. Le nouveau droit d'évocation a été rejeté par un seul parti qui le trouve inapplicable. Lors de la consultation, il a aussi été critiqué que la réglementation des compétences ne tenait pas assez compte de la motion

20160078 adoptée du conseiller de ville Peter Bohnenblust «Nouvelle réglementation des compétences en matière de crédits d'étude» qui demandait d'octroyer au Conseil de ville une compétence particulière pour les crédits d'étude inférieurs à sa limite de compétence ordinaire. La proposition initiale qui prévoyait un droit d'évocation général pour les arrêtés en matière de dépenses du Conseil municipal dès 500'000 fr. a été adaptée en fonction des retours d'information en ce sens que les crédits d'étude sont assujettis au droit d'évocation à partir d'une limite plus basse (300'000 fr.) que pour les autres dépenses.

Art. 46 - Surveillance

¹ Le Conseil de ville exerce la haute surveillance sur le Conseil municipal et l'Administration municipale.

² Il le fait notamment par

- a. le débat sur le programme de la législature et sur le plan financier,
- b. l'arrêté sur le rapport annuel et
- c. la surveillance exercée par la Commission de gestion.

³ Dans le cadre de sa surveillance, il ne peut ni abroger ni modifier un arrêté du Conseil municipal ou de l'Administration municipale.

L'art. 46 correspond à l'art. 38 du règlement actuel. Le Conseil de ville exerce la haute surveillance sur le Conseil municipal et l'Administration municipale conformément aux principes du droit public. Le nouveau Règlement de la Ville ne change rien dans ce domaine. La formulation plus concise du texte du règlement ne restreint pas les compétences du Conseil de ville en matière de surveillance, mais lui attribue au contraire la tâche globale de surveillance. Il appartient au Conseil de ville de décider comment il veut exercer cette charge et quelles dispositions d'exécution il veut édicter par voie de règlement.

2.4.3 Cours des affaires

Art. 47 - Généralités

¹ Le président ou la présidente convoque les séances du Conseil de ville et les dirige.

² Le Conseil de ville décide et élit par un vote ouvert si au moins quinze de ses membres ne demandent pas un vote à bulletin secret.

³ Le président ou la présidente participe aux votes et élections à bulletin secret.

⁴ Le règlement du Conseil de ville fixe les détails.

L'art. 47 correspond aux art. 34 et 36 du règlement actuel et ne contient donc aucune modification matérielle.

Lors de la consultation, un parti politique a demandé que quinze parlementaires puissent demander la convocation d'une séance du Conseil de ville. Une telle règle mérite d'être discutée, mais concerne le Règlement du Conseil de ville. Une réglementation dans le cadre du Règlement de la Ville serait déplacée par rapport au niveau législatif.

Art. 48 - Votations

- ¹ Les affaires sont décidées à la majorité des votants, sauf disposition contraire du présent règlement ou du règlement sur le fonctionnement du Conseil de ville.
- ² En cas d'égalité de voix lors de votes ouverts, le président ou la présidente tranche.
- ³ Lors de votes à bulletin secret, une proposition est considérée comme rejetée en cas d'égalité de voix.

La réglementation des lignes directrices de la procédure de votation dans le Règlement de la Ville est nouvelle, mais l'art. 48 correspond toutefois sur le plan matériel à l'art. 57 du Règlement du Conseil de ville en vigueur.

Art. 49 - Élections

- ¹ Lors d'élections, la majorité absolue des voix exprimées s'applique au premier tour, et la majorité relative au deuxième tour. Les suffrages blancs et nuls ne sont pas pris en compte.
- ² Lors d'un deuxième tour, il reste au plus le double de candidats et candidates que de sièges à pourvoir.
- ³ En cas d'égalité des voix, le président ou la présidente procède par tirage au sort.

L'art. 49 correspond aux lignes directrices de la procédure d'élection selon art. 58 du Règlement du Conseil de ville.

Art. 50 - Participation du Conseil municipal et de tiers

- ¹ Les membres du Conseil municipal participent aux séances du Conseil de ville avec voix consultative.
- ² Ils peuvent soumettre des propositions au Conseil de ville.
- ³ Le président ou la présidente, ainsi que le Conseil municipal, peuvent inviter des tiers, notamment des experts ou expertes, à prendre position sur une affaire.

L'art. 50 correspond à l'art. 35 du règlement actuel et ne contient donc aucune modification matérielle.
En particulier, l'al. 3 selon lequel, en dehors du président ou de la présidente, le Conseil municipal peut inviter des tiers à représenter une affaire lors d'une séance du Conseil de ville, correspond à la solution pratiquée jusqu'ici et aux réglementations en vigueur dans la plupart des communes du canton dotées d'un parlement. En pratique, il est toutefois rare de faire appel à des experts, et cela n'est jamais arrivé au cours des dix dernières années.
Lors de la consultation, l'al. 3 a été critiqué. Un parti politique a demandé que seul le Conseil de ville soit autorisé à inviter des tiers et que le Conseil municipal soit biffé de la présente disposition. Cette requête n'a pas été reprise, car dans certaines circonstances, cela pourrait s'avérer nécessaire.

Art. 51 - Interventions parlementaires

¹ Chaque membre du Conseil de ville peut déposer des motions et des postulats et poser des questions au Conseil municipal.

² Le règlement du Conseil de ville fixe les détails. Il peut prévoir d'autres interventions parlementaires.

L'art. 51 est nouveau. Par principe, comme aujourd'hui, les instruments parlementaires pourraient être «seulement» fixés dans le Règlement du Conseil de ville. Ils ont toutefois une fonction «transversale» qui justifie leur mention dans le Règlement de la Ville. Durant les travaux préparatoires, il a donc été décidé de mentionner sommairement les divers instruments dans le Règlement de la Ville. Cette mention expresse sert en premier lieu à la transparence. L'art. 51 n'engendre aucune modification matérielle.

Art. 52 - Déclarations de planification

¹ Le Conseil de ville peut remettre des déclarations de planification relatives à des planifications et à des rapports du Conseil municipal.

² Les déclarations de planification constituent des mandats confiés au Conseil municipal. Si le Conseil municipal ne remplit pas un mandat, il doit le motiver envers le Conseil de ville.

³ Le Conseil municipal peut proposer des déclarations de planification au Conseil de ville.

L'art. 52 est nouveau. Lesdites déclarations de planification constituent un nouvel instrument pour le Parlement, qui redéfinit l'interaction avec l'Exécutif. Avec cet instrument, le Conseil de ville peut octroyer d'autres mandats visant à traiter une affaire que lui soumet le Conseil municipal. Il peut ainsi fixer certaines lignes directrices concernant l'élaboration d'un nouveau règlement ou la révision d'un règlement (p. ex. réglementation de l'allocation d'entretien dans le cadre du Règlement du personnel). Cela renforce les possibilités de participation du Conseil de ville et correspond en ce sens aux hypothèses de travail et aux lignes directrices ayant servi de base aux travaux de révision.

2.4.4 Commission de gestion

Art. 53 - Composition

¹ La Commission de gestion se compose de sept membres.

² Le Conseil de ville veille à une représentation appropriée des forces politiques.

³ Les membres ne peuvent appartenir ni au Bureau du Conseil de ville ni à une commission préconsultative permanente du Conseil de ville.

⁴ La période de fonction des membres est limitée à deux mandats.

Aujourd'hui, la Commission de gestion est stipulée à l'art. 38 du règlement actuel ainsi que dans le Règlement pour les commissions du Conseil de ville (RDCo 151.31). Ces dispositions sont nouvellement regroupées dans le sens d'une réglementation cohérente et transparente aux art. 53 et 54. Il n'en résulte aucune modification matérielle. La disposition de principe de l'art. 12, al. 3, quant à une représentation équilibrée des deux langues officielles et des sexes s'applique à toutes les autorités, et donc aussi à la CDG.

Lors de la consultation, un parti a critiqué la réglementation des commissions dans le Règlement de la Ville comme étant confuse et contradictoire. Il est surtout irrité par le fait que la CDG, la CEP et les commissions permanentes ne soient pas réglementées au même endroit. Il n'est pas non plus clair si les art. 73 et 74 s'appliquent aussi à la CDG et à la CEP. La réglementation différenciée provient du fait que la CDG et la CEP remplissent des fonctions de surveillance et accomplissent ainsi des tâches «transversales», ce qui n'est pas le cas pour d'autres commissions. Par conséquent, la délimitation et l'interaction entre le Législatif et l'Exécutif, comme cela est d'usage dans d'autres collectivités publiques, sont fixées au niveau «constitutionnel», c'est-à-dire dans le Règlement de la Ville. En revanche, la réglementation relative aux autres commissions est fixée en fonction de l'organe pour lequel elles accomplissent des tâches, et sont attribuées soit au Conseil de ville soit au Conseil municipal (cf. art. 73 et 74). Cette distinction correspond d'ailleurs à la réglementation actuelle aux art. 33, 38 et 62 ss du Règlement de la Ville et à la requête explicite de la commission spéciale du Conseil de ville quant à une réglementation détaillée de la CDG dans le nouveau Règlement de la Ville. L'art. 73 ne s'applique ni à la CDG ni à la CEP. Les détails relatifs à ces commissions sont fixés si besoin dans le Règlement du Conseil de ville (art. 54, al. 4, et art. 57, al. 6). De la même façon, l'art. 74 sur les commissions non permanentes ne s'y applique pas.

Art. 54 - Compétences

- ¹ À l'attention du Conseil de ville, la Commission de gestion surveille la conduite des affaires par le Conseil municipal ainsi que l'accomplissement des tâches par l'Administration municipale.
- ² Elle rend compte du résultat au Conseil de ville et lui soumet les propositions requises.
- ³ Elle agit comme organe de consultation pour des affaires importantes à l'attention du Conseil de ville, dans la mesure où ce dernier ne met pas en place une commission spéciale à cet effet, permanente ou non permanente.
- ⁴ Le règlement du Conseil de ville fixe les détails.

Les compétences de la Commission de gestion correspondent aux compétences actuelles et, dans la formulation proposée, aux réglementations et standards reconnus à ce jour dans d'autres villes et communes. Grâce à la formulation plus concise et d'ordre général, la Commission de gestion bénéficie d'une large liberté d'appréciation quant à la manière et au choix des thèmes qu'elle entend surveiller.

Art. 55 - Droits de la Commission de gestion

- ¹ La Commission de gestion peut rendre visite à des départements municipaux, consulter les dossiers des organes surveillés et leur demander des renseignements, dans la mesure où cela est nécessaire à l'exécution de son mandat.
- ² Elle adresse ses demandes de consultation et de renseignement concernant l'activité de l'Administration municipale à la direction compétente ou au département compétent.
- ³ Elle ne peut consulter des corapports et d'autres documents servant exclusivement à la préparation interne d'une affaire du Conseil municipal, ainsi que d'autres documents non publics, que dans le cadre de son activité de surveillance selon art. 54, al. 1.
- ⁴ Les droits en termes de renseignements et de consultation selon la législation cantonale sur l'information du public et sur la protection des données demeurent réservés.

L'art. 55 régit les droits de la Commission de gestion largement et explicitement; certaines dispositions sont aujourd'hui fixées à la première phrase de l'art. 38, al. 2. Sur le plan matériel, l'art. 55 correspond par principe à la pratique en vigueur.

Ce qui est nouveau est la précision à l'al. 3 visant à protéger la libre formation de l'opinion au sein de l'Exécutif, qui permet de ne pas joindre aux dossiers du Conseil de ville à l'attention de la CDG des corapports internes et d'autres documents servant exclusivement à la préparation des affaires. Cette réglementation a été motivée par la volonté de protéger le principe de collégialité et le processus décisionnel au sein du Conseil municipal. Selon la pratique actuelle, les corapports liés à la préparation d'une affaire du Conseil de ville sont transmis à la CDG en tant que *commission préconsultative*, mais aussi à tous les parlementaires, de sorte que les corapports deviennent des documents publics. Avec ce système, on court le risque que les membres du Conseil municipal ne s'expriment plus de manière ouverte, ce qui en fin de compte n'est pas dans l'intérêt de la Ville de Bienne. Par ailleurs, il convient de ne pas restreindre trop fortement les droits de la CDG *dans le cadre de son activité de surveillance*, et ainsi nuire à la transparence. Une surveillance pouvant fonctionner correctement et des moyens de surveillance efficaces peuvent renforcer la confiance dans la politique et les autorités, ce qui correspond à une requête considérée comme très importante par 87% des personnes interrogées lors de la procédure de participation (cf. ch. 4.1 ci-avant). Il apparaît donc indiqué, eu égard aux droits de consultation et de renseignement de la CDG, de faire une distinction et d'exclure uniquement les corapports et autres documents internes des droits de consultation et de renseignement de la CDG, si celle-ci traite une affaire à l'attention du Conseil de ville dans sa fonction de *commission préconsultative* au sens de l'art. 54, al. 3. Dans le cadre de cette préparation, il n'existe aucun droit avéré, également sous l'aspect de la séparation des pouvoirs, d'être informé en détail sur la formation de l'opinion au sein du Conseil municipal. Si besoin, la CDG, ou le Conseil de ville, pourrait poser des questions au Conseil municipal. Par contre, là où la CDG, en tant qu'*organe de surveillance du Conseil municipal et de l'Administration municipale* au sens de l'art. 54, al. 1, assume de véritables fonctions de surveillance, elle doit avoir la possibilité de recevoir toutes les informations pouvant s'avérer importantes pour la fonction de surveillance. Par principe, dans cette situation, elle doit pouvoir consulter tous les dossiers officiels et ainsi aussi les corapports et autres documents internes ou tout au moins obtenir des renseignements. L'al. 3 correspond pour l'essentiel également à la pratique et aux réglementations en vigueur dans les villes de Berne et de Thoun, qui ne transmettent à leur parlement ni corapports ni rapports destinés au Conseil municipal concernant des affaires du Parlement ou encore d'annexes relatives à de telles affaires aussi uniquement destinées au Conseil municipal.

Le présent libellé des al. 3 et 4 est le résultat de prises de position exprimées lors de la consultation qui critiquaient la réglementation plus stricte dans le projet de règlement soumis en consultation et demandaient qu'elle soit biffée, car elle restreint les droits de la CDG et le principe de la transparence.

2.4.5 Commission d'enquête parlementaire

Art. 56 - Mise en place

¹ Le Conseil de ville peut mettre en place une commission d'enquête parlementaire chargée de faire la lumière sur des événements particuliers de grande portée.

² Il définit l'objet de l'enquête ainsi que le mandat et la taille de la commission et élit la présidente ou le président ainsi que les autres membres.

³ Il procède à l'audition du Conseil municipal avant de mettre en place la commission.

Les art. 56 à 58 sont nouveaux sous cette forme; cf. art. 25 à 27 de l'actuel Règlement pour les commissions du Conseil de ville (RDCo 151.31).

La nouvelle réglementation au niveau du Règlement de la Ville correspond à l'importance «au-delà des pouvoirs» de la Commission d'enquête parlementaire et crée la transparence requise. Comme les dispositions relatives à la surveillance parlementaire, elle est plus concise et formulée selon les standards actuels reconnus et correspond largement aux réglementations en vigueur dans d'autres collectivités publiques, notamment aussi au Canton de Berne et à la Ville de Berne.

Il n'en résulte en principe aucune modification à raison de la matière. La nouveauté est l'attribution à la CEP d'une compétence illimitée en matière de dépenses pour les moyens nécessaires à l'enquête parlementaire (cf. art. 57, al. 2 et les commentaires y afférents).

Art. 57 - Procédure

¹ La commission d'enquête détermine les faits en appliquant par analogie la Loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA).

² Elle décide des moyens nécessaires et du recours à des tiers pour remplir son mandat et décide des dépenses correspondantes.

³ Les membres du Conseil municipal ainsi que le personnel municipal sont tenus de fournir à la commission d'enquête des renseignements conformes à la vérité dans le cadre de leur fonction au sein de l'autorité ou au service de la Ville.

⁴ La commission consulte le Conseil municipal, si elle veut auditionner des personnes ou consulter des dossiers soumis au secret de fonction. Si le Conseil municipal refuse l'autorisation de communiquer, la commission décide.

⁵ La commission rend compte au Conseil de ville du résultat de l'enquête et lui soumet les propositions nécessaires.

⁶ Le règlement du Conseil de ville fixe les détails.

Cf. aussi remarques concernant art. 56. L'al. 2 prévoit que la CEP dispose «des moyens nécessaires pour remplir son mandat» et peut décider «des dépenses correspondantes» de sa propre compétence. La disposition a été formulée ainsi de manière ciblée et correspond aussi à une réglementation répandue. Une CEP n'est mise en place que pour «faire la lumière sur des événements de grande portée» (art. 56, al. 1), c.-à-d. lorsque cela «brûle» vraiment. Dans de tels cas, il est indiqué, dans l'intérêt de la confiance dans une clarification exhaustive et irréprochable, que la CEP puisse décider elle-même, à titre d'«organe» mandaté par le Conseil de ville, des moyens requis pour accomplir ses tâches. On peut dès lors supposer que les membres de la CEP, dans une telle situation, décident avec mesure en ayant conscience de leurs responsabilités. Il ne s'agit pas, en tout cas, de faire en sorte que le Conseil municipal ou d'autres organes subordonnés à la surveillance du Conseil de ville et/ou d'une CEP influencent le montant des moyens engagés pour l'examen.

Lors de la consultation, un parti politique a critiqué le fait que la CEP pouvait disposer de moyens illimités, et ce, malgré la réglementation digne d'être saluée en soi. Pour les raisons susmentionnées, la réglementation n'a toutefois pas été modifiée.

Art. 58 - Droits du Conseil municipal et des personnes concernées

¹ Le Conseil municipal et les personnes concernées par l'enquête ont le droit de participer aux auditions et de poser des questions complémentaires.

² Ils peuvent consulter les procès-verbaux d'audition et d'autres documents liés à l'enquête ainsi que s'exprimer sur le résultat de l'enquête avant son achèvement.

³ Ils peuvent se faire assister ou représenter.

⁴ Au cours de l'enquête, la commission peut refuser ou limiter provisoirement le droit à participer aux auditions et à consulter des documents, dans la mesure où cela est indispensable à l'enquête. Elle ne peut s'appuyer que sur des moyens de preuve ainsi acquis que si elle en a communiqué le contenu essentiel au Conseil municipal et aux personnes concernées en leur donnant l'occasion de prendre position.

Cf. aussi remarques concernant art. 56.

Lors de la consultation, des organisations de personnel ont exigé des règles protégeant la personnalité des collaborateurs et collaboratrices auditionnés par une CEP. Il doit notamment être garanti que leurs noms ne seront pas divulgués. Cette exigence n'a pas été prise en compte.

Les principes de l'organisation de l'Administration municipale doivent être fixés dans le cadre du Règlement de la Ville. Il va de soi que d'autres prescriptions légales s'appliquent à la Ville telles que la législation sur la protection des données qui doit toujours être respectée aussi en relation avec la mission à remplir par une CEP. Un renvoi exprès à cette réglementation à cet endroit n'est ni nécessaire ni indiqué. Au contraire, cela pourrait engendrer des malentendus et amener à des conclusions erronées comme quoi la protection des données ne serait pas à préserver dans d'autres situations.

2.5 Conseil municipal

2.5.1. Organisation

Art. 59 - Composition

¹ Le Conseil municipal se compose de cinq membres.

² La représentation des langues française et allemande et des sexes doit être appropriée.

L'art. 59 est en partie nouveau sous cette forme; cf. art. 7, al.1, let. b, du règlement actuel. Le nombre de membres de l'Exécutif est désormais fixé correctement au plan systématique, c.-à-d. dans le cadre de la section traitant du Conseil municipal. L'al. 2 précise la disposition de principe de l'art. 12, al. 3 pour le Conseil municipal, en ce sens que la représentation des langues et des sexes ne doit pas être équilibrée, mais appropriée. Pour un petit organe comme l'Exécutif, une prescription fixant une représentation «équilibrée» irait trop loin.

Art. 60 - Taux d'occupation

¹ Sous réserve des al. 2 et 3, les membres du Conseil municipal exercent un mandat à plein temps.

² Ils peuvent opter pour un taux d'occupation moindre. Celui-ci ne doit pas être inférieur à 80 pour cent.

³ Les membres du Conseil municipal siégeant simultanément au Grand Conseil doivent remplir leurs tâches au sein du Conseil municipal avec un taux d'occupation de 80 pour cent.

L'art. 60 est nouveau. Voir l'actuel art. 3 du Règlement sur le salaire, les activités accessoires et le versement de revenus des membres du Conseil municipal et sur les prestations de sortie de la Ville (Règlement du Conseil municipal), qui prescrit un taux d'occupation obligatoire de 100%.

On propose désormais la possibilité d'opter pour un taux d'occupation à temps partiel minimal de 80%. On songe ici en premier lieu à une réduction du taux d'occupation pour cause d'obligations familiales ou d'engagement social. Le projet de règlement soumis en consultation se basait de manière générale sur l'idée et l'exigence que les autorités politiques devaient être organisées selon des principes modernes et que l'égalité des sexes ainsi que la compatibilité de l'engagement politique avec la vie familiale ou d'autres engagements sociaux devaient être encouragées. La possibilité de réduire le taux d'occupation de 20% au maximum doit servir, entre autres, à atteindre cet objectif. Le cas échéant, il incombe aux membres de l'Exécutif, dans le cadre de leurs responsabilités propres, de s'organiser de sorte à pouvoir accomplir pleinement leurs tâches, même avec un taux d'occupation réduit.

Lors de la consultation, le mandat à plein temps à titre de prescription contraignante a été soumis au débat comme variante. Les particuliers ayant participé à la consultation se sont prononcés en majorité (70%) en faveur de la variante, soit pour un mandat à plein temps obligatoire. Ils sont convaincus qu'un mandat de l'Exécutif ne peut pas être rempli avec un taux d'occupation partiel, ou proposent un taux partiel en relation obligatoire avec la proposition de réglementation des doubles mandats. La majorité des partis politiques (42%) a approuvé le principe du taux d'occupation partiel, contre 16% de non et 42% d'abstentions. Un parti a demandé que les motifs pour la réduction du taux d'occupation soient présentés et que le Conseil de ville l'approuve. Contre un taux d'occupation partiel, il a aussi été objecté qu'une utilisation extensive de cette possibilité engendrerait la nécessité de créer une sixième direction et donc d'élire un membre supplémentaire à l'Exécutif. Ces objections n'ont pas motivé une modification de la disposition proposée. Le Conseil de ville n'est pas l'autorité d'engagement du Conseil municipal et n'est pas compétent pour les affaires internes à celui-ci, dans la mesure où le Conseil municipal peut accomplir ses tâches de manière conforme et professionnelle. Comme indiqué, il incombe le cas échéant aux membres de l'Exécutif de s'organiser en conséquence. Il n'est pas question de réorganiser les tâches entre d'autres directions.

L'al. 3 a été adapté au vu des résultats de la consultation concernant les variantes de l'art. 62 (cf. aussi commentaires de l'art. 62).

Art. 61 - Constitution

¹ Le Conseil municipal se constitue lui-même à l'exception de la présidence.

² Il élit un vice-président ou une vice-présidente.

L'art. 61 correspond à l'art. 46 du règlement actuel.

Art. 62 - Activités accessoires, mandats politiques

¹ Les membres du Conseil municipal ne sont pas autorisés à exercer des activités accessoires ou d'autres mandats politiques pouvant conduire à des conflits d'intérêts ou nuire à l'exercice indépendant de leur fonction.

² Ils ne sont pas autorisés à exercer une autre activité lucrative et à participer à la conduite d'une entreprise à activités économiques.

³ Trois membres au plus peuvent appartenir au Grand Conseil. Aucun membre ne peut siéger à l'Assemblée fédérale.

⁴ Si plus de trois membres sont élus au Grand Conseil, et que l'al. 3 ne peut pas être satisfait par une renonciation volontaire, les membres les plus nouveaux en fonction doivent opter pour l'un ou l'autre mandat. Si les membres sont en fonction depuis la même durée, le tirage au sort décide.

En partie nouveau, l'art. 62 reprend partiellement l'art. 43 (Activité accessoire interdite) du règlement actuel et l'art. 10 du Règlement du Conseil municipal (activités accessoires, mandats politiques). La nouvelle réglementation ne contient aucune modification matérielle concernant les activités accessoires et l'exercice d'une activité lucrative. D'autres activités lucratives sont également exclues avec un taux d'occupation de 80% (al. 2). Une réduction du taux d'occupation doit permettre, par exemple, de mieux concilier l'activité politique avec des obligations familiales ou un engagement social.

Lors de la votation populaire de 2010, le corps électoral a approuvé une révision partielle du Règlement de la Ville interdisant aux membres de l'Exécutif de siéger simultanément au Grand Conseil ou à l'Assemblée fédérale, et ainsi d'exercer des doubles mandats. Cela a certainement été une réaction au fait qu'à cette date, pratiquement tous les membres du Conseil municipal à titre principal siégeaient justement au Grand Conseil ou à l'Assemblée fédérale. L'al. 3 prévoit désormais que des membres de l'Exécutif biennoise peuvent de nouveau siéger au Grand Conseil pour défendre les intérêts de la ville. Cette réglementation répond essentiellement à un intérêt public. Une étude récente 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] révèle que les intérêts des villes sont mieux pris en compte dans des parlements de rang supérieur lorsque leur Exécutif y est représenté. Ce thème ne figurait pas parmi les «thèmes prioritaires» du sondage réalisé auprès de la population, mais selon l'évaluation faite par l'institut de recherche gfs.bern, cela est dû en premier lieu au fait qu'une grande partie des personnes interrogées (33%) n'ont pas pu se faire une opinion du fait de leur incertitude quant à la portée de ce thème. Toutefois, parmi celles qui se sont exprimées, la proportion favorable (44%) était clairement plus élevée, surtout en raison de l'argument selon lequel une telle représentation permet de lutter à armes égales avec d'autres communes. Cela suppose cependant que les doubles mandats soient liés avec un certain temps de présence pour exercer le mandat au sein du Conseil municipal (cf. rapport final gfs.bern du 8 juin 2018, p. 58).

Lors de la consultation, on a débattu de la réglementation selon al. 3 et 4 à titre de variante. La proposition principale prévoyait la possibilité de siéger aussi à l'Assemblée fédérale. Les doubles mandats ont été rejetés à une faible majorité par les partis politiques et les groupes d'intérêts (29% de non contre 25% de oui et 46% d'abstentions) et clairement par les particuliers (88% de non contre 8% de oui et 3% d'abstentions). Le rejet s'appuie en général sur le renvoi à la décision populaire de 2010 et à la difficulté de concilier l'exercice des deux mandats. Que ce soit sur le plan juridique ou politique, ce fait n'est pas une raison de ne pas débattre de nouveau du sujet dans le cadre d'une révision totale de la constitution de la ville. Ni la loi ni la jurisprudence excluent de revoter sur le sujet d'une initiative déjà acceptée, justement comme dans le cas présent, si l'expérience acquise durant plusieurs années montre que la solution retenue engendre des inconvénients non négligeables. La réglementation actuelle est extrêmement restrictive et n'est pas non plus dans l'intérêt de la Ville. La réglementation proposée aux al. 3 et 4 permet uniquement de siéger au Grand Conseil, qui en comparaison avec l'attribution des compétences au niveau fédéral rend bien davantage d'arrêtés concernant directement la ville de Bienne que l'Assemblée fédérale. En outre, cette possibilité est limitée en nombre à l'al. 4 en ce sens que trois membres au plus peuvent siéger au Grand Conseil. Ainsi, contrairement à la réglementation initiale du Règlement de la Ville qui a conduit finalement à la votation populaire de 2010, il ne sera plus possible que tous les membres de l'Exécutif siègent simultanément au Parlement cantonal.

2.5.2. Compétences

Art. 63 - Direction politique

- ¹ Le Conseil municipal dirige la Ville de Bienne. Il planifie et coordonne ses activités et fixe les objectifs et les points forts.
- ² Il représente la Ville envers la Confédération, le Canton de Berne, d'autres communes et le public.
- ³ Il décide et assume la responsabilité de ses décisions selon le principe de la collégialité.

L'art. 63 et les dispositions suivantes sont en corrélation avec les dispositions correspondantes relatives au Conseil de ville aux articles 43 et 45 et doivent être appréciées dans ce contexte. L'art. 63 correspond à l'art. 50 du règlement actuel. Ce qui est nouveau est la mention expresse du principe de collégialité à l'al. 3. Cela correspond aux réglementations d'autres collectivités publiques. La direction politique englobe en particulier la conduite de l'Administration municipale et sa surveillance (art. 65).

Art. 64 - Législation; plans de quartiers

- ¹ Le Conseil municipal prépare les règlements devant être édictés par le Conseil de ville ou le corps électoral, dans la mesure où le Conseil de ville ne met pas en place une commission spéciale à cet effet. Il peut organiser des procédures de consultation dans ce but.
- ² Par voie d'ordonnance, il règle
 - a. son fonctionnement interne et le déroulement de ses séances (règlement du Conseil municipal),
 - b. l'organisation de l'Administration municipale,
 - c. le fonctionnement et l'utilisation des bâtiments et des équipements publics,
 - d. les domaines de la statistique et de l'archivage.
- ³ Il édicte des ordonnances relatives aux règlements relevant de la compétence du corps électoral ou du Conseil de ville ainsi qu'aux actes législatifs fédéraux ou cantonaux, dans la mesure où il y est autorisé par l'acte législatif concerné.
- ⁴ Il adopte les plans de quartiers concernant une zone à planification obligatoire ou réglant uniquement les installations d'équipement de détail.
- ⁵ Il adapte les règlements de la compétence du corps électoral ou du Conseil de ville au droit de rang supérieur à caractère obligatoire, dans la mesure où la Ville ne dispose pas de marge de manœuvre en matière de réglementation.
- ⁶ Il invite le Conseil de ville ou le Secrétariat parlementaire à rédiger un corapport dans la mesure où des ordonnances projetées les touchent.

Aujourd'hui, le Conseil municipal ne dispose que de compétences législatives incohérentes et compliquées. Elles sont réglementées à l'art. 54 du règlement actuel et concernent les domaines de l'établissement et du séjour, des cimetières et ensevelissements, de certains émoluments, des fondations gérées non autonomes et autres. La compétence de préparer les projets de règlements selon al. 1 est certes une évidence, mais est mentionnée ici expressément dans un souci de transparence. Des procédures de

consultation sur des projets de règlements peuvent s'avérer judicieuses, mais pas dans tous les cas. Dans la pratique, par exemple pour des règlements sur des financements spéciaux ou des actes législatifs techniques ou très spécifiques, des procédures de consultation sont organisées, mais elles demeurent très rares ou très ciblées, ce qui n'a jusqu'ici, à notre connaissance, pas engendré de problèmes ou de réclamations.

Désormais, selon al. 2, le Conseil municipal réglemente, en premier lieu, l'organisation de l'Administration municipale. Cela correspond au principe selon lequel les compétences doivent être délimitées plus clairement entre les pouvoirs, et conformément aux compétences fondamentales respectives. La compétence et la tâche fondamentales de l'Exécutif sont de veiller à l'accomplissement des tâches communales et à l'exécution des arrêtés. Par ailleurs, il incombe au Conseil municipal de conduire l'Administration municipale à qui l'accomplissement des tâches est confié. Par conséquent, il semble correct qu'il puisse organiser l'Administration municipale selon ses besoins. Il doit pouvoir l'organiser de façon à ce qu'elle puisse remplir sa mission de manière conforme au droit, efficace et économique. La conduite et l'organisation de l'Administration municipale ne sont pas une tâche ressortissant aux parlements, mais une tâche fondamentale des Exécutifs. Cette répartition des compétences correspond aux standards reconnus et aux réglementations en vigueur dans la plupart des collectivités publiques.

En outre, le Conseil municipal doit avoir la possibilité d'édicter des ordonnances dites indépendantes dans des domaines très spécifiques de l'activité opérationnelle de l'Administration municipale, c'est-à-dire s'appuyant directement sur le Règlement de la Ville.

La compétence d'édicter des ordonnances dites dépendantes selon al. 3 résulte en soi du droit de rang supérieur et des dispositions réglementaires correspondantes, mais est mentionnée ici expressément par souci de clarté.

En plus et à titre de corrélation avec les réglementations y afférentes aux art. 20 et 43, l'al. 4 réglemente – ce que le projet soumis en consultation ne contenait pas encore – la compétence du Conseil municipal d'édicter certains plans de quartiers (al. 4). La réglementation correspond à la prescription (contraignante) de l'art. 66, al. 3, de la Loi cantonale sur les constructions (LC). La compétence d'adapter des règlements selon al. 5 correspond aux prescriptions légales sur les communes. Lorsqu'une ordonnance concerne aussi le Conseil de ville (p. ex. Ordonnance sur l'utilisation d'équipements publics) ou le Secrétariat parlementaire (p. ex. Ordonnance sur le personnel), le Conseil municipal doit inviter le Conseil de ville ou le Secrétariat parlementaire à rédiger un corapport (al. 6).

Lors de la consultation, 63% (contre 35% de non, et 2% d'abstentions) des particuliers ont trouvé juste qu'il incombe au Conseil municipal de déterminer l'organisation de l'Administration municipale et d'arrêter le tableau des emplois. Concernant les partis politiques et les groupes d'intérêts, la majorité (46%) ont approuvé contre 13% de non, et 42% d'abstentions. Seul un parti est d'avis que le Conseil municipal ne devrait être compétent pour l'organisation de l'Administration municipale que dans le cadre du budget global. En outre, un autre parti a exigé que la procédure de consultation prévue à l'al. 1 soit obligatoire et demandé de biffer la formulation potestative. Pour les raisons présentées ici, les différents amendements n'ont pas été pris en compte. En revanche, indépendamment des résultats de la consultation, on a intégré, comme mentionné, la compétence d'édicter des plans de quartiers (al. 4).

Art. 65 - Conduite de l'Administration municipale

¹ Le Conseil municipal conduit et surveille l'Administration municipale.

² Il veille à ce que la Ville remplisse ses tâches conformément au droit ainsi que de manière appropriée, efficace et économique.

³ Il donne les instructions requises à l'Administration municipale.

⁴ Il arrête le tableau des emplois.

L'art. 65 correspond en partie à l'art. 50 du règlement actuel. La compétence fondamentale et la tâche principale de l'Exécutif sont désormais réglementées de manière explicite. Cela comprend ladite surveillance de service sur l'Administration municipale et la décision sur les ressources humaines nécessaires (al. 4). Ces réglementations correspondent également au standard actuel dans nombre de communes. Le Conseil municipal exerce la surveillance de service ou des organes qui lui sont subordonnés selon les principes reconnus du droit administratif. Cette surveillance est un élément indispensable de structuration hiérarchique de l'organisation dans une collectivité publique. Elle doit être clairement distinguée de la haute surveillance exercée par le Parlement sur l'Exécutif et n'est pas en contradiction avec la séparation des pouvoirs comme cela a été exprimé lors de la consultation. Dans le contexte global du «rééquilibrage» des compétences, la compétence relative au tableau des emplois est correcte. Celui-ci constitue un instrument essentiel permettant au Conseil municipal d'assumer pleinement sa responsabilité pour l'accomplissement des tâches. Nombre de grandes communes et de villes connaissent déjà une telle réglementation. En revanche, le cadre financier pour les possibilités de conception de l'Exécutif ressortissent toujours au Conseil de ville et en fin de compte au corps électoral par la voie du budget. La souveraineté budgétaire de ces derniers est donc sauvegardée.

Lors de la consultation, un parti politique a critiqué la surveillance du Conseil municipal sur l'Administration municipale comme étant contraire à la séparation des pouvoirs, et affirmé que cette surveillance incombait au Conseil de ville. Deux partis politiques ont demandé que le Conseil de ville continue à arrêter le tableau des emplois. Par ailleurs, il a aussi été demandé d'ajouter une disposition selon laquelle le Conseil municipal veille à une représentation francophone et germanophone appropriée au sein du personnel de l'Administration municipale. Ces requêtes n'ont pas été prises en compte. Pour les compétences, se reporter aux commentaires déjà faits. L'obligation de tenir compte des deux langues officielles dans l'organisation de l'Administration municipale découle déjà de la disposition de principe à l'art. 2, al. 2. Dans la mesure où cela touche le personnel municipal, une réglementation s'avère, si besoin, indiquée à l'art. 83 ou dans des actes législatifs relatifs au droit du personnel (cf. art. 2, al. 2, du Règlement du personnel du 19 août 2015). Une réglementation au présent art. 65 n'est en revanche pas indiquée, car la présente disposition ne concerne pas l'Administration municipale en tant que telle, mais les compétences du Conseil municipal.

Art. 66 - Affaires financières

¹ Le Conseil municipal est responsable des finances communales.

² Il arrête

- a. les dépenses en vue de l'acquisition de biens-fonds ou de droits réels limités sur des immeubles du patrimoine financier indépendamment de la valeur du bien-fonds ou du droit réel,
- b. de nouvelles dépenses uniques (crédits d'engagement) pour des projets dans les domaines de l'évacuation des eaux usées, de l'enlèvement des ordures et des sapeurs-pompiers ou en relation avec les établissements médico-sociaux municipaux pour personnes âgées jusqu'à deux millions de fr.,
- c. d'autres nouvelles dépenses uniques jusqu'à un million de francs,
- d. les crédits supplémentaires au regard de l'art. 91,
- e. les dépenses liées indépendamment de leur montant.

³ Il communique au Secrétariat parlementaire et par voie de publication dans la Feuille officielle d'avis tout arrêté sur des crédits d'étude supérieurs à 300'000 fr. et sur d'autres nouvelles dépenses uniques supérieures à 500'000 fr. en vertu de l'al. 2, let. c. Dans les dix jours suivant la communication dans la Feuille officielle d'avis, quinze membres du Conseil de ville peuvent demander que le Conseil de ville décide de la dépense au lieu du Conseil municipal.

L'art. 66 est en partie nouveau. Aujourd'hui, comme pour le Conseil de ville, les compétences financières du Conseil municipal sont réglementées à l'art. 53 du règlement actuel. Concernant les idées fondamentales de l'art. 65, on peut se reporter aux commentaires du «paquet global de nouvelle répartition des compétences» à l'art. 19 ainsi qu'aux commentaires de l'art. 45.

Désormais, et dans tous les cas, indépendamment de la valeur du terrain à bâtir, le Conseil municipal doit être compétent pour acquérir des biens ou des droits réels limités sur des immeubles du patrimoine financier (placements) selon al. 2, let. a. En pratique et selon les dispositions (non contraignantes) de l'Ordonnance cantonale sur les communes, de telles affaires sont certes assimilées, par principe, à des dépenses en ce qui concerne la détermination des compétences, mais n'engendrent pas une diminution du patrimoine. La disposition proposée permet d'agir plus rapidement lors d'acquisitions d'immeubles pour le patrimoine financier, notamment aussi de participer à des ventes aux enchères et d'obtenir ainsi souvent de meilleures conditions.

Comme avec le droit en vigueur, le Conseil municipal dispose d'une compétence spéciale en matière de dépenses pour le domaine des eaux usées et quelques autres domaines (al. 2, let. b). Du reste, comme pour le Parlement, la limite de compétences pour de nouvelles dépenses est relevée de manière convenable (de 300'000 fr. actuellement à 500'000 fr., resp. 1 million de fr.; cf. al. 2, let. c).

Selon l'art. 45, al. 2, let. b, le Conseil de ville peut décider au lieu du Conseil municipal quant à des crédits d'étude supérieurs à 300'000 fr. ou à de nouvelles dépenses uniques supérieures à 500'000 fr. si quinze membres du Conseil de ville le demandent («droit d'évocation» ou «référéndum des autorités»; cf. aussi les commentaires de l'art. 45). Eu égard au droit d'évocation, des arrêtés correspondants en matière de dépenses doivent évidemment être communiqués. Vu une critique formulée lors de la consultation, l'al. 3 prescrit tant une publication dans la Feuille officielle d'avis en tant qu'organe de publication officiel de la Ville qu'une communication au Secrétariat parlementaire. Le délai requis pour exercer ledit droit d'évocation débute dès la publication.

Lors de la consultation, l'art. 66 a été approuvé majoritairement avec les mêmes arguments que pour les nouvelles réglementations des compétences pour le corps électoral et le Conseil de ville, mais aussi rejeté par quelques partis politiques. Le droit d'évocation a été critiqué par deux partis qui le jugent inapplicable.

Les règles sont ici formulées clairement à l'al. 3. Avec le droit d'évocation, le Conseil de ville dispose d'un instrument pour renforcer ses capacités à se faire entendre sur certaines affaires, que les parlementaires peuvent utiliser avec une charge raisonnable. Il suffit ici que quinze parlementaires fassent valoir ce droit.

Art. 67 - Autres compétences

¹ Le Conseil municipal prépare les affaires relevant du Conseil de ville et du corps électoral et soumet des propositions correspondantes au Conseil de ville.

² Il exécute les arrêtés du corps électoral et du Conseil de ville.

³ Indépendamment des dépenses qui y sont liées, il décide de l'ouverture ou de l'abandon de procès ou de leur transmission à un tribunal arbitral.

⁴ En outre, il exerce toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à un autre organe par le droit de rang supérieur ou le droit communal.

Par principe, l'art. 67 correspond aux art. 50 et 52 de l'actuel règlement. Ce qui est nouveau est la compétence illimitée pour l'ouverture et l'abandon de procès, indépendamment de la valeur du litige, dans la mesure où cela touche l'activité même du Conseil municipal ou de l'Administration municipale. Aujourd'hui, le Conseil de ville est compétent pour une valeur litigieuse à compter de 2 millions de fr. ou un montant transactionnel de 300'000 fr. Des procédures juridiques sont souvent liées à des délais (courts) et concernent l'accomplissement des tâches par l'Administration municipale. L'attribution au Conseil municipal de la compétence de décider de conduire un procès permet d'accroître l'efficacité de l'Administration municipale.

Art. 68 - Délégation de pouvoirs décisionnels

¹ Par voie d'ordonnance, le Conseil municipal peut déléguer à une direction, un département ou à une unité d'organisation subordonnée des compétences décisionnelles qui lui sont attribuées par le présent Règlement de la Ville ou d'autres actes législatifs.

² L'ordonnance définit en détail les compétences, les affaires ou les domaines délégués.

³ Par simple arrêté, le Conseil municipal peut accorder à des membres individuels ou à des délégations du Conseil municipal des compétences décisionnelles dans des affaires individuelles désignées précisément.

⁴ La direction municipale peut déléguer à son tour à une unité d'organisation subordonnée des compétences qui lui ont été déléguées, dans la mesure où cela n'est pas exclu expressément par la délégation du Conseil municipal.

⁵ La compétence de rendre des décisions requiert une base dans un règlement ou une ordonnance.

L'art. 68 correspond à l'art. 23 du règlement actuel. La nouvelle disposition est toutefois plus claire et plus concise quant à la forme de la délégation. Une délégation par voie de simple arrêté n'est plus admise que pour certaines affaires désignées avec précision. Selon le droit actuel, c'est possible «pour une tâche décrite précisément».

2.5.3 Cours des affaires

Art. 69 - Généralités

¹ Le maire ou la mairesse convoque le Conseil municipal aux séances et les dirige.

² Le Conseil municipal prend des décisions définitives sur les seules affaires inscrites à l'ordre du jour. Il peut décider d'une affaire ne figurant pas à l'ordre du jour si au moins quatre membres y consentent.

³ Le maire ou la mairesse participe aux votes et a voix prépondérante en cas d'égalité des voix.

⁴ Le règlement du Conseil municipal fixe les détails.

L'art. 69 correspond à l'art. 47 de l'actuel règlement et à l'art. 15 ss de l'Ordonnance sur le Règlement du Conseil municipal (RDCo 152.12). La réglementation concentrée au niveau du Règlement de la Ville sert à davantage de cohérence et de transparence et n'engendre aucune modification matérielle.

Art. 70 - Arrêtés par voie de circulation

¹ En dehors de ses séances, le Conseil municipal peut décider par voie de circulation, dans la mesure où tous ses membres approuvent cette procédure.

² Les arrêtés rendus par voie de circulation sont consignés dans un procès-verbal.

L'art. 70 est nouveau; cf. actuel art. 9, al. 5 et 6, de l'Ordonnance sur le Règlement du Conseil municipal (RDCo 152.12). La réglementation ne comprend aucune modification matérielle.

2.5.4 Mairie

Art. 71 - Tâches

¹ Le maire ou la mairesse dirige les séances du Conseil municipal.

² Il ou elle

- a. prépare les séances du Conseil municipal et cherche un consensus en cas de différends,
- b. veille à la coordination des affaires touchant plus d'une direction municipale et
- c. assume la responsabilité hiérarchique du chancelier municipal ou de la chancelière municipale.

L'art. 71 est nouveau. La disposition fixe expressément des tâches particulières de la Mairie. Un système de «Mairie tournante» selon lequel le maire ou la mairesse serait éventuellement désigné/e chaque année par le Conseil municipal lui-même a été discuté dans le cadre des travaux préparatoires et rejeté (cf. remarques concernant l'art. 18). Un tel système nécessiterait une organisation tout à fait différente au niveau de l'Administration municipale (Chancellerie municipale) et serait en tout cas préjudiciable à l'efficacité de l'autorité.

Art. 72 - Dispositions présidentielles

¹ Le maire ou la mairesse peut rendre les décisions nécessaires et prendre d'autres dispositions requises en lieu et place du Conseil municipal lorsqu'une affaire ne souffre aucun report.

² Les dispositions présidentielles sont consignées dans un procès-verbal et portées à la connaissance du Conseil municipal au plus tard lors de sa prochaine séance.

L'art. 72 est nouveau. La disposition comble une lacune reconnue et correspond à la réglementation en vigueur dans nombre d'autres communes. La possibilité de prendre des dispositions présidentielles constitue une nécessité dans certaines situations (exceptionnelles) et correspond d'ailleurs à la pratique actuelle. On songe ici, par exemple, à une demande de prolongation de délai dans une procédure déterminée, à des réponses urgentes en matière de questions organisationnelles, à des lettres de condoléances au nom du Conseil municipal en période de vacances et bien d'autres choses encore. De telles dispositions ne peuvent toutefois pas être prises à volonté, mais ne sont possibles et admissibles que si l'affaire en question «ne tolère vraiment aucun report». Lors de la consultation, un parti politique a rejeté la réglementation en arguant que le maire ou la mairesse ne pouvait pas s'immiscer dans les compétences de ses collègues. Un parti a demandé que les dispositions présidentielles figurent à l'ordre du jour de la prochaine séance. Cette critique n'a pas engendré de modification. Le besoin d'édicter des dispositions présidentielles dans des cas urgents existe et est prouvé. Le fait que l'arrêt doit être porté à

la connaissance de l'Exécutif est prescrit expressément à l'al. 2. En règle générale, la confirmation formelle par le Conseil municipal ne devrait revêtir aucune importance en pratique, et pour cette raison également, une nécessité correspondante n'est pas indiquée.

2.6. Commissions

Art. 73 - Commissions permanentes

- ¹ Le Conseil de ville peut instituer des commissions permanentes par voie de règlement.
- ² Le Conseil municipal peut instituer des commissions permanentes sans pouvoir décisionnel par voie d'ordonnance.
- ³ L'acte législatif instituant la commission définit le nombre de membres ou son cadre, l'organe de nomination ainsi que les tâches, les compétences et l'organisation de la commission en question.

L'art. 73 correspond pour l'essentiel à l'art. 62 du règlement actuel. Il est formulé plus clairement et précisément, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui fixe que des commissions dotées d'un pouvoir décisionnel doivent être mises sur pied obligatoirement par voie de règlement et qu'une ordonnance édictée par le Conseil municipal ne suffit pas. La distinction entre commissions dotées d'un pouvoir décisionnel et commissions sans pouvoir décisionnel résulte du droit cantonal. En pratique, une compétence décisionnelle est rapidement donnée, par exemple lorsque la commission est habilitée à décider de moyens financiers approuvés. Sur le plan matériel, l'art. 73 ne comprend aucune modification par rapport au statu quo. La disposition de principe de l'art. 12, al. 3, reprise dans le projet de règlement après la consultation sur la représentation des langues et des sexes s'applique à toutes les autorités au sens de l'art. 12, al. 2, et donc aussi aux commissions permanentes qu'elles aient un pouvoir décisionnel ou non.

Avec la réglementation formulée de manière générale à l'art. 73, tant le Conseil de ville que le Conseil municipal ont la possibilité de mettre sur pied autant de commissions permanentes que souhaité pour des tâches relevant de leurs domaines de compétences respectifs, comme par exemple avec les commissions spécialisées mentionnées (à noter que pour des raisons juridiques, comme déjà mentionné, le Conseil municipal ne peut que mettre sur pied des commissions sans pouvoir décisionnel). Par principe, le Conseil municipal et le Conseil de ville sont libres en matière de conception. On peut s'imaginer ici que le Conseil de ville mette sur pied des commissions par voie de règlement, mais que le Conseil municipal en élise les membres. Dans ces circonstances, il n'y a aucun besoin d'autres réglementations concernant les commissions permanentes comme cela a été formulé en partie lors de la consultation. La compétence de mettre sur pied des commissions non permanentes (commissions spéciales) est réglementée à l'art. 74.

Art. 74 - Commissions non permanentes

- ¹ Le Conseil de ville et le Conseil municipal peuvent instituer des commissions non permanentes pour traiter d'affaires relevant de leurs domaines de compétences respectifs.
- ² Dans leur arrêté d'institution, ils définissent le nombre de membres, les tâches, les compétences et l'organisation de la commission ainsi que la durée du mandat confié.

L'art. 74 correspond à l'art. 68 du règlement actuel. Le terme de «commissions spéciales» est remplacé par celui de «commissions non permanentes» utilisé usuellement aujourd'hui également dans la législation cantonale sur les communes. La formulation est globalement plus concise et plus cohérente et ne contient aucune modification matérielle.

Les commissions non permanentes (avec ou sans pouvoir décisionnel) sont aussi des autorités au sens de la définition légale selon art. 12, al. 2. La disposition de principe sur la représentation équilibrée des langues et des sexes selon art. 12, al. 3, s'applique donc également aux commissions non permanentes.

2.7 Organe de vérification des comptes

Art. 75

- ¹ L'organe de vérification des comptes de la Ville de Bienne est un organe de révision externe.
- ² Les exigences d'octroi de cette habilitation ainsi que les tâches à accomplir résultent de la législation cantonale sur les communes.
- ³ La Commission de gestion soumet une proposition au Conseil de ville pour la désignation et la durée du mandat de l'organe de vérification des comptes.

L'art. 75 est nouveau sous cette forme. Comme pour les autres organes cités à l'art. 12, al. 1, l'organe de vérification des comptes est réglementé par une disposition particulière dans ses grandes lignes. La réglementation correspond à la disposition de l'art. 38, al. 5, du règlement actuel.
L'al. 3 a été légèrement adapté sur le plan rédactionnel après la consultation.

2.8 Administration municipale

2.8.1 Structure organisationnelle

Art. 76

- ¹ L'Administration municipale se compose de cinq directions municipales et de la Chancellerie municipale.
- ² Le Conseil municipal fixe la structure organisationnelle par voie d'ordonnance.

L'art. 76, al. 1, correspond fondamentalement à l'art. 56, al. 1, du règlement actuel, mais désormais c'est le Conseil municipal et non plus le Conseil de ville qui est compétent pour fixer la structure organisationnelle de l'Administration municipale (cf. commentaire concernant l'art. 64).
Lors de la consultation, l'al. 2 n'a pour ainsi dire fait l'objet d'aucune controverse. Seul un parti politique a demandé que ce soit toujours le Conseil de ville qui réglemente la structure organisationnelle de l'Administration municipale. Une organisation a demandé une disposition selon laquelle les directeurs municipaux et directrices municipales soient tenus de veiller dans leurs directions respectives à une représentation appropriée des langues officielles, notamment aussi pour l'accomplissement des tâches. Concernant la critique de la nouvelle réglementation des compétences, on peut se reporter aux explications de principe concernant les art. 19, 20, 43, 45, et 64-66. Comme déjà mentionné, l'obligation de veiller à une représentation appropriée des deux langues officielles découle de la disposition de principe à l'art. 2, al. 2. Une réglementation concrète serait, cas échéant, judicieuse à l'art. 83 (cf. commentaires correspondants) ou dans le droit municipal sur le personnel, mais pas au présent art. 76.

2.8.2 Directions municipales

Art. 77 - Tâches

¹ Le Conseil municipal fixe les tâches de chaque direction municipale.

² Lors de l'attribution des tâches, il veille

- a. à l'unité de la matière,
- b. au poids politique des tâches,
- c. à une répartition équilibrée de la charge de travail et des responsabilités en matière de conduite,
- d. à un déroulement aussi simple que possible.

L'art. 77 correspond à l'art. 56, al. 3, du règlement actuel. Les principes en vigueur pour la réglementation des directions municipales par le Conseil de ville sont repris. Ce qui est nouveau est la mention de veiller à des déroulements aussi simples que possible dans le but d'accroître l'efficacité de l'Administration municipale.

Lors de la consultation, un parti politique a demandé un droit de veto du Conseil de ville quant à l'attribution des tâches aux directions municipales par le Conseil municipal. Cela serait toutefois contraire à la nouvelle répartition des compétences et ne se justifie pas non plus à raison de la matière. Si le Conseil municipal assume la responsabilité de l'accomplissement conforme des tâches municipales, il doit aussi avoir la possibilité de décider des consignes organisationnelles correspondantes.

Art. 78 - Conduite

¹ Chaque membre du Conseil municipal est responsable d'une direction municipale.

² Le directeur ou la directrice

- a. veille à ce que sa direction puisse accomplir ses tâches conformément au droit ainsi que de manière efficace, économique et en temps utile,
- b. fixe l'organisation détaillée de sa direction dans le cadre des consignes du Conseil municipal,
- c. exécute les arrêtés du Conseil de ville et du Conseil municipal,
- d. est responsable de la planification, de la budgétisation et du contrôle des crédits décidés,
- e. peut édicter des instructions en vue de l'accomplissement des tâches,
- f. peut confier le traitement autonome d'affaires à des unités d'organisation ou à des collaboratrices et collaborateurs subordonnés.

L'art. 78 correspond à l'art. 57 du règlement actuel. La disposition prescrit désormais expressément que tous les membres du Conseil municipal sont chacun responsables de la conduite d'une direction municipale et reprend aussi les principes directeurs des réglementations de l'actuel Règlement d'organisation du Conseil de ville quant à l'organisation de l'Administration municipale, qui est remplacé par ces dispositions au niveau du Règlement de la Ville et qui devra être abrogé. À l'avenir, le Conseil municipal doit réglementer par voie d'ordonnance les détails de l'organisation dans le cadre du Règlement de la Ville (art. 64, al. 2, let. b).

Art. 79 - Répartition

- ¹ Chaque direction comprend des départements et un secrétariat général.
- ² Le Conseil municipal définit les tâches des différents départements et des secrétariats généraux.

L'art. 79 est nouveau. Jusqu'à présent, cette réglementation ne figurait que dans le Règlement d'organisation du Conseil de ville.

Art. 80 - Attribution

- ¹ Le maire ou la mairesse dirige la Mairie.
- ² En début de législature, le Conseil municipal attribue une direction à chaque autre membre.
- ³ Il tient compte des souhaits et des aptitudes de ses membres ainsi que de l'ancienneté.

L'art. 80, al. 1 correspond à l'art. 56, al. 2 du règlement actuel. Contrairement à l'art. 40, al. 1, ch. 1, let. e, l'al. 2 prévoit selon une réglementation élargie que le Conseil municipal décide lui-même de l'attribution des directions en son sein et non plus le Conseil de ville. Il doit toutefois veiller aux mêmes principes que ceux de la réglementation actuelle (al. 3).

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

- ¹ Si l'accomplissement des tâches conforme au droit est gravement mis en danger par une direction, le Conseil municipal peut
 - a. changer l'attribution des directions entre ses membres en cours de législature,
 - b. charger un autre de ses membres de soutenir le directeur ou la directrice en question par des conseils.
- ² Sur proposition du Conseil municipal, le Conseil de ville peut retirer la conduite de la direction au directeur ou à la directrice et la confier à un autre membre du Conseil municipal.

L'art. 86 LCo oblige les communes à «faire le ménage» si des irrégularités sont constatées. Aujourd'hui, il n'existe pas de réglementation quant aux mesures devant être appliquées dans un tel cas par les autorités et en particulier par le Conseil municipal, ce qui a occasionné des débats publics et des situations difficiles ces dernières années. Dans l'intérêt de la sécurité juridique et de la transparence, l'art. 81 réglemente expressément les possibilités du Conseil municipal et comble ainsi une lacune.

Sous cette forme, l'art. 81 est nouveau et reprend des réglementations telles qu'elles existent en partie dans d'autres collectivités et qui se sont avérées efficaces en général. Il réglemente uniquement des mesures particulièrement décisives ne pouvant être appliquées qu'en «dernier ressort». Pour celles-ci, le principe de proportionnalité prévaut toujours. Avant de retirer la conduite d'une direction, à titre de mesure extrême, il faut examiner toute une série de mesures moins décisives et les prendre éventuellement. La possibilité de destituer un membre de l'Exécutif a été discutée, mais rejetée. On peut renoncer à fixer la durée d'une mesure, mais celle-ci ne doit pas durer plus longtemps que nécessaire. Après une élection de renouvellement complet de l'Exécutif, les directions municipales font l'objet d'une nouvelle répartition (art. 80, al. 2). Il va donc de soi que des mesures prises selon l'art. 81 deviennent caduques à l'échéance d'une législature.

Par ce contenu, l'art. 81 ne réglemente pas des mesures du droit de la surveillance proprement dit, mais des mesures de prévention visant à garantir le fonctionnement de l'Administration municipale. Ces mesures revêtent, en premier lieu, une importance objective et organisationnelle, et non un caractère disciplinaire, la Ville de Bienne ayant abrogé le droit disciplinaire voilà quelque temps déjà.

Lors de la consultation, une variante a été proposée pour l'al. 2 selon laquelle le Conseil municipal aurait pu décider lui-même de retirer une direction à l'un de ses membres. Deux partis politiques ont critiqué l'art. 81 par principe, arguant que la réglementation de la surveillance selon le droit cantonal suffisait ou, tout au moins, que la durée d'une mesure devait être réglementée et devenir caduque en cas de réélection. Diverses propositions ont été reprises quant à une amélioration d'ordre rédactionnel.

2.8.3 Chancellerie municipale

Art. 82

¹ Le chancelier municipal ou la chancelière municipale dirige la Chancellerie municipale.

² La Chancellerie municipale

- a. constitue l'état-major du Conseil municipal et remplit des mandats du Conseil municipal,
- b. dirige le secrétariat et tient les procès-verbaux du Conseil municipal,
- c. assure les relations avec le Conseil de ville,
- d. fonctionne comme service juridique central de l'Administration municipale et agit comme organe de consultation pour le Conseil municipal pour toute question d'ordre juridique,
- e. agit en matière de législation et veille à la publication du droit communal, dans la mesure où la compétence ne ressortit pas au Secrétariat parlementaire,
- f. organise les votations et élections,
- g. veille à l'archivage,
- h. accomplit d'autres tâches au regard du droit communal.

L'art. 82 est nouveau sous cette forme. Aujourd'hui, l'art. 48 du règlement actuel fixe que le chancelier municipal ou la chancelière municipale assure le secrétariat du Conseil municipal. Les autres tâches de la Chancellerie municipale ne sont réglementées par le Conseil municipal que dans l'Ordonnance sur l'organisation de l'Administration municipale. Le Règlement d'organisation du Conseil de ville dispose uniquement que la Chancellerie municipale est attribuée à la Mairie. L'art. 82 réglemente désormais les tâches essentielles de la Chancellerie municipale comme c'est le cas dans de nombreuses autres communes.

2.8.4. Collaboratrices et collaborateurs

Art. 83

¹ La Ville de Bienne mène une politique du personnel moderne et sociale dans le but de recruter et de fidéliser des collaboratrices et collaborateurs motivés et qualifiés grâce à de bonnes conditions de travail.

² Elle s'engage pour une représentation équilibrée des langues française et allemande ainsi que des sexes dans toutes les fonctions.

³ Elle soigne le dialogue avec les partenaires sociaux qu'elle consulte avant de prendre toute décision importante en termes de politique du personnel.

⁴ Par voie de règlement, le Conseil de ville fixe les rapports de travail ainsi que les droits et devoirs des collaboratrices et collaborateurs.

L'art. 83 est en partie nouveau. Aujourd'hui, l'art. 58 du règlement actuel ne fixe que le principe selon lequel le Conseil de ville réglemente les rapports d'engagement du personnel, alors que le Conseil municipal l'engage. Par principe, cela reste inchangé, en particulier les compétences en matière d'engagement qui s'appuient sur le Règlement du personnel du Conseil de ville. Désormais, les principes de l'al. 1 quant à la réglementation des rapports d'engagement sont ancrés dans le Règlement de la Ville, mais figurent déjà dans le Règlement du personnel. Lors de la consultation, des compléments à la présente disposition ont été demandés concernant des objectifs en matière de politique du personnel et de représentation équilibrée des langues et des sexes, ce qui est satisfait autant que possible ici.

2.9 Organe de médiation

Art. 84

¹ Le Conseil de ville élit un médiateur ou une médiatrice pour une durée de mandat de quatre ans.

² Le médiateur ou la médiatrice

- a. examine les réclamations de particuliers en lien avec l'activité de l'Administration municipale,
- b. conseille ces personnes, surtout en matière de questions juridiques ainsi que de compétences et de possibilités de l'Administration municipale,
- c. intervient dans la mesure de ses possibilités lors de litiges, dans le but de trouver une solution convenable pour toutes les parties prenantes.

³ Il ou elle accomplit ses tâches indépendamment du Conseil municipal et de l'Administration municipale. Il ou elle peut demander des renseignements et consulter des documents auprès de l'Administration municipale.

⁴ Il ou elle rend compte une fois par année de ses activités au Conseil de ville.

L'art. 84 est nouveau. À ce jour, la Ville de Bienne ne dispose pas d'un organe de médiation. L'introduction d'un organe de médiation pour renforcer la confiance dans les autorités, pour les questions politiques et, cas échéant, pour la protection des données, est arrivée au sixième rang des priorités dans le cadre du sondage réalisé auprès de la population et saluée par plus de 70% des personnes interrogées. L'art. 84 contient en conséquence une nouvelle disposition relative à un organe de médiation. Celle-ci ne lui attribue aucune compétence en matière de questions politiques, mais des tâches liées à des réclamations exprimées quant aux activités concrètes de l'Administration municipale. Un individu seul ne saurait «faire de politique» hors des structures existantes et des autorités élues. Les tâches de l'organe de médiation correspondent à la fonction «classique» d'un tel organe. Elles requièrent l'indépendance par rapport au Conseil municipal et à l'Administration municipale (al. 2). Comme la personne chargée aujourd'hui de la protection des données, l'organe de médiation doit donc être élu par le Conseil de ville et attribué à ce dernier au plan organisationnel, afin de garantir l'indépendance requise (cf. aussi art. 44, al. 2, let. b). Lors de la consultation, une variante a été proposée sous forme potestative pour la mise sur pied d'un organe de médiation. C'est toutefois la disposition contraignante qui a été saluée.

En outre, la possibilité encore prévue lors de la consultation de regrouper les tâches de l'organe de protection des données et celles de l'organe de médiation a été majoritairement critiquée ; elle n'est donc plus prévue ici. Le Conseil de ville doit élire ces deux organes indépendamment l'un de l'autre (art. 44, al. 1, let. b).

3. Finances communales

3.1. Dispositions générales

Art. 85 - Principes

¹ La Ville de Bienne gère ses finances communales conformément aux consignes légales, notamment selon les principes de la légalité, de la rentabilité et de l'emploi économe des moyens.

² Elle engage ses moyens efficacement pour l'accomplissement de ses tâches.

³ Le Conseil de ville fixe les détails par voie de règlement.

L'art. 85 et les dispositions suivantes sont nouveaux. Le Règlement de la Ville en vigueur ne contient aucune disposition spécifique quant aux finances communales. Celles-ci sont exclusivement réglementées par le Règlement des finances (RDCo 621.1) arrêté par le Conseil de ville.

Désormais, les principes essentiels résultant de la législation de rang supérieur concernant la conduite des finances communales seront ancrés expressément au niveau du Règlement de la Ville. Avec une formulation légèrement adaptée, l'art. 85 reprend le contenu des art. 1 à 3 du Règlement des finances. Le Conseil de ville demeure compétent pour fixer la réglementation détaillée dans le cadre du droit de rang supérieur et du Règlement de la Ville (al. 3).

Art. 86 - Plan financier

¹ Le plan financier donne un aperçu de l'évolution des finances communales pour les quatre à huit années à venir.

² Le Conseil municipal établit le plan financier en s'appuyant sur le programme de la législature. Il l'adapte aux changements de circonstances ou aux nouvelles circonstances, et le soumet chaque année au Conseil de ville pour prise de connaissance.

³ Il informe le public et le Conseil de ville chaque année quant aux enseignements essentiels.

L'art. 86 est nouveau. Aujourd'hui, la planification financière et des investissements est réglementée de telle façon à l'art. 4 du Règlement des finances qu'elle «doit fournir un aperçu de l'évolution probable des charges et des revenus». Selon la législation de rang supérieur (art. 64 OCo), le plan financier doit donner un «aperçu de l'évolution probable des finances de la commune pour la quatre à huit années à venir». Désormais, l'al. 2 oblige le Conseil municipal à établir le plan financier en harmonie avec le programme de la législature de quatre ans, c'est-à-dire que les dépenses doivent être liées à l'accomplissement projeté des tâches et des projets spécifiques, qu'une information y afférente doit être garantie systématiquement. Cela correspond au standard en vigueur dans la plupart des collectivités publiques.

Art. 87 - Équilibre des finances communales, endettement

¹ La Ville de Bienne s'efforce d'avoir des finances communales équilibrées et un endettement supportable.

² Au moyen d'instruments appropriés, elle veille à conserver des finances communales équilibrées et à éviter tout endettement excessif.

Variante conc. art. 87 – alinéa 3 complémentaire comme suit:

³ Le Conseil de ville fixe les détails par voie de règlement.

L'art. 87 est nouveau. L'introduction d'un frein à l'endettement propre à la Ville a atteint le troisième rang des priorités selon le sondage réalisé auprès de la population. Une partie des personnes interrogées ne souhaitait l'introduction d'un tel instrument que pour une période limitée, mais la majorité toutefois pour une durée indéterminée. Au cours des débats publics, deux positions se sont fait face, à savoir «Ne pas transmettre aux futures générations un monceau de dettes en héritage» et «Ne pas limiter trop fortement la dynamique de la Ville par des instruments rigides».

Au Conseil de ville, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées sur ce sujet récemment, et concernent principalement le contrôle des investissements:

- Motion interpartis 20150378 adoptée sous forme de postulat, déposée par Joel Haueter, Nathan Güntensperger, Reto Gugger et Stefan Kaufmann, «Transparence accrue lors de décisions d'investissement au Conseil de ville» (annexe 14), qui demande une planification des liquidités lors de projets d'investissement et l'introduction d'un instrument de contrôle des investissements.
- Motion interpartis 20160111 adoptée, déposée par Joel Haueter, Stefan Kaufmann, Nathan Güntensperger et Reto Gugger, «Frein à l'endettement conforme au MCH2 pour la Ville de Bienne», qui demande un quotient d'endettement net entre 100% et 150% sur une période de cinq ans, une quotité d'autofinancement moyenne de 80%, une quotité de charge des intérêts de 4% et, enfin, un volume d'investissement net annuel de 20 millions de fr. au minimum et de 40 millions de fr. au maximum.
- Motion 20130316 adoptée sous forme de postulat, déposée par Joel Haueter, «Degré d'autofinancement et part de l'endettement brut», qui demande que la part d'endettement brut n'excède pas 150% d'ici 2020 et que la quotité d'autofinancement ne tombe pas sous le seuil de 100% sur la moyenne des cinq dernières années.

Lors de la consultation, deux variantes ont été soumises au débat sur le thème de l'endettement. La variante I contenait une obligation formulée de manière générale sur la tenue de finances communales équilibrées. Cette variante supposait que les consignes cantonales suffisent pour un contrôle de l'équilibre des finances communales. La variante II formulait des objectifs concrets dans le sens des interventions parlementaires susmentionnées à poursuivre dans ce domaine. Une variante III, également soumise au débat, mais non intégrée dans le projet de règlement soumis en consultation, proposait d'ancrer dans le Règlement de la Ville un mécanisme concret s'appuyant sur la réglementation en vigueur au niveau de la Constitution cantonale.

Contrairement aux résultats de la participation de la population, une disposition sur la garantie de l'équilibre des finances communales a été rejetée en majorité lors de la consultation, notamment par 58% de l'ensemble des participants et participantes (63% des particuliers et 50% des partis politiques et groupes d'intérêts). Seuls 34% de l'ensemble des participants et participantes (35% des particuliers et 29% des partis politiques et groupes d'intérêts) se sont exprimés en faveur d'une telle réglementation. 8% de l'ensemble des participants et participantes (2% des particuliers et 21% des partis politiques et groupes

d'intérêts) se sont abstenus. En cas d'introduction d'une réglementation, la fixation d'un objectif concret selon la variante II aurait une légère préférence. Du fait que la participation de la population a montré que cette dernière se souciait de l'équilibre des finances communales, car elles garantissent le financement à long terme des infrastructures et des prestations de service, il semble indiqué de reprendre au moins une disposition générale sur l'équilibre des finances communales et l'endettement dans le nouveau Règlement de la Ville. L'art. 87 contient donc une disposition dans le sens de la variante I débattue lors de la consultation, qui suppose que les consignes cantonales suffisent, par principe, pour un contrôle adéquat de l'équilibre des finances communales (art. 73 ss LCo). Avec l'al. 3 uniquement formulé sous forme de variante, il est possible de reprendre aussi une disposition qui oblige le Conseil de ville à édicter une réglementation concrète.

Art. 88 - Contrôle interne des finances

¹ Le Conseil municipal met en place un organe de contrôle spécial pour effectuer le contrôle interne des finances.

² L'organe de contrôle examine la gestion des finances communales et la présentation des comptes à l'attention du Conseil municipal.

³ Après avoir rendu compte au Conseil municipal, il informe la Commission de gestion des résultats de son activité de manière convenable.

⁴ Après en avoir avisé le Conseil municipal, il peut informer l'organe de vérification des comptes s'il a constaté des irrégularités ou des risques et ne parvient pas à s'entendre avec le Conseil municipal quant à la marche à suivre.

⁵ L'organe de vérification des comptes peut s'appuyer sur les résultats du contrôle interne des finances. Il tient compte des compétences différentes et du principe de la séparation des pouvoirs.

L'art. 88 est nouveau. Le Contrôle interne des finances est réglementé à ce jour aux art. 18 et 19 du Règlement des finances (RDCo 621.1) sous le titre «Activités du Contrôle des finances». Ces réglementations ne correspondent toutefois plus à l'organisation réelle actuelle. Le Contrôle interne des finances ne fait plus partie du Département des finances, mais constitue au contraire une unité organisationnelle autonome subordonnée administrativement au Secrétariat général de la Direction municipale des finances, ce qui correspond au standard reconnu de nos jours pour de tels organes de contrôle internes.

Dans un souci de transparence, l'art. 88 réglemente désormais expressément aussi l'activité de contrôle interne des finances en tant que partie intégrante du droit en matière de finances communales. Une réglementation à ce niveau n'est pas contraignante sur le plan juridique. Toutefois, les devoirs «dépassant les pouvoirs» du contrôle interne (cf. al. 3 à 5) ainsi que l'argument de la sécurité juridique parlent en faveur de dispositions expresses dans le Règlement de la Ville. Le cas échéant, il incombera au Conseil municipal d'en fixer les détails. Une réglementation plus précise du contrôle des finances par le biais d'un règlement (du Conseil de ville) serait, par principe, contraire au système, car le Contrôle des finances est un instrument du Conseil municipal.

Le modèle éprouvé actuel doit aussi s'appliquer à l'avenir et correspond au système dit dual avec lequel un organe interne responsable envers le Conseil municipal exerce le contrôle direct sur les affaires financières de l'Administration municipale, alors que l'organe de vérification des comptes indépendant prescrit par la loi constitue l'organe de contrôle du Conseil de ville à qui il rend compte (art. 75). Par nature, certains liens doivent exister entre ces deux organes de contrôle, ce qui est réglementé aussi à l'art. 88. Le Contrôle des finances interne responsable envers le Conseil municipal ne change rien au rapport entre les «pouvoirs» municipaux supérieurs et au fait que le Conseil de ville exerce la haute surveillance sur les affaires

financières du Conseil municipal et de l'Administration municipale dans le cadre des activités de surveillance de la Commission de gestion.
Les exigences exprimées lors de la consultation comme quoi l'art. 88 devait être biffé et qu'il fallait confier la réglementation au Conseil municipal ou la fixer dans un règlement du Conseil de ville n'ont pas été retenues au vu des présentes réflexions.

3.2 Dépenses

Art. 89 - Principe

Toute dépense présuppose que l'organe compétent a décidé le crédit budgétaire, le crédit d'engagement ou le crédit supplémentaire correspondant.

L'art. 89 est nouveau. L'actuel Règlement de la Ville ne contient pas de dispositions de principe en termes de dépenses. Le chapitre consacré aux dépenses comble cette lacune et rappelle, ou précise, la législation de rang supérieur dans l'intérêt d'une meilleure compréhension de la nouvelle réglementation des compétences en matière de dépenses, tout d'abord dans diverses dispositions d'ordre général, qui ne contiennent aucune modification matérielle. En revanche, la nouvelle réglementation porte sur les compétences des différents organes eux-mêmes en termes de dépenses.

Art. 90 - Crédits-cadres

- ¹ Le corps électoral, le Conseil de ville et le Conseil municipal peuvent arrêter des crédits-cadres.
- ² Un crédit-cadre est un crédit d'engagement accordé pour plusieurs projets distincts présentant un lien objectif entre eux.
- ³ L'organe compétent définit dans l'arrêté sur le crédit-cadre quel organe peut se prononcer sur chaque projet individuel.

Sous cette forme, l'art. 90 est nouveau. Aujourd'hui, les crédits-cadres sont mentionnés (de façon marginale) au niveau des compétences financières des différents organes. La présente disposition correspond matériellement à la réglementation actuelle et au droit de rang supérieur.

Art. 91 - Crédits supplémentaires

- ¹ Les crédits supplémentaires sont décidés par le Conseil de ville ou le Conseil municipal.
- ² Le Conseil municipal décide de crédits supplémentaires relatifs à des crédits budgétaires ou d'engagement inférieurs à dix pour cent du crédit initial.
- ³ Il décide en outre dans tous les cas
 - a. de crédits supplémentaires relatifs à des crédits budgétaires jusqu'à 200'000 fr.,
 - b. de crédits supplémentaires relatifs à des crédits d'engagement du Conseil municipal, lorsque le crédit d'engagement initial et le crédit supplémentaire additionnés ne dépassent pas un million de francs,
 - c. de crédits supplémentaires relatifs à des crédits d'engagement décidés par le corps électoral ou le Conseil de ville jusqu'à 300'000 fr.,
- ⁴ Le Conseil de ville décide à titre définitif de tout autre crédit supplémentaire.

⁵ Pour les tâches que la Ville accomplit selon les principes de la gestion publique axée sur les résultats (art. 6), le Conseil municipal décide de crédits supplémentaires relatifs à des crédits budgétaires jusqu'à 100'000 fr. Pour des crédits supplémentaires plus élevés, le Conseil de ville décide de manière définitive.

Sous cette forme, l'art. 91 est nouveau. Les crédits supplémentaires sont des crédits nécessaires à la réalisation d'un projet pour lequel un crédit a déjà été décidé (art. 112 OCo), par exemple dans le cas où des dépenses imprévues rendent le projet plus onéreux. Des crédits supplémentaires sont possibles tant pour des crédits budgétaires que pour des crédits d'engagement.

Aujourd'hui, les crédits supplémentaires sont aussi réglementés au niveau des compétences financières des différents organes, en partie avec des renvois transversaux à d'autres réglementations, ce qui nuit considérablement à la compréhension et a engendré régulièrement des difficultés d'interprétation. Désormais, les compétences sont réglementées largement en termes de crédits supplémentaires dans une disposition unique et cohérente.

Les limites de compétences pour les crédits supplémentaires sont revues à la hausse conformément à celles pour de nouvelles dépenses. Maintenant, le Conseil municipal est compétent pour des crédits supplémentaires de crédits budgétaires jusqu'à 200'000 fr. (al. 3, let. a alors que sa compétence s'étendait jusqu'ici jusqu'à 100'000 fr.). Pour les crédits supplémentaires de propres crédits d'engagement du Conseil municipal, le mécanisme demeure identique, mais la limite supérieure est portée désormais à un million de fr. pour de nouvelles dépenses (al. 3, let. b). La limite de compétence pour des crédits supplémentaires de crédits d'engagement du Conseil de ville ou du corps électoral n'est pas augmentée selon let. c. Désormais, selon l'al. 5, 2^e phrase, les crédits supplémentaires ne doivent plus être soumis en votation populaire. Les crédits supplémentaires ont politiquement et réellement une autre signification que les crédits d'engagement et budgétaires. Contrairement à ces derniers, aucun nouveau projet n'est décidé avec un crédit supplémentaire. Celui-ci sert davantage à procurer ultérieurement des moyens utiles à la réalisation d'un projet déjà décidé, lorsque le crédit initial ne suffit pas. Ces moyens sont plus ou moins indispensables pour mener à terme le projet commencé, de sorte que l'arrêté sur le crédit supplémentaire n'a que peu ou pas de conséquences pratiques.

Lors de la consultation, trois partis ont exigé une restriction des compétences du Conseil municipal en matière de crédits supplémentaires (p. ex. sur 20% du crédit initial et un référendum facultatif dès 3 millions de fr.). Un parti a demandé le statu quo. En outre, il a été demandé que le rôle de la CDG soit précisé. Une votation populaire sur les crédits supplémentaires ne paraît pas judicieuse au vu de ce qui a été dit. Si un référendum facultatif devait toutefois être prévu, il ne faudrait en tout cas pas baisser la limite en-deçà du référendum facultatif pour de nouvelles dépenses uniques fixé désormais à cinq millions de fr. selon art. 20, let. c, et art. 45, al. 2, let. a.

L'actuelle réglementation, selon laquelle la CDG décide de crédits supplémentaires jusqu'à un certain montant, s'appuie sur un arrêté de délégation du Conseil de ville. La possibilité d'une telle délégation n'est désormais plus prévue, les compétences en matière de dépenses doivent être, par principe, réglementées uniquement et en dernière instance dans le Règlement de la Ville lui-même.

La réglementation des compétences du Conseil municipal en matière de crédits supplémentaires a été reformulée après la consultation dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité et divisée en deux alinéas (al. 2 et 3). Cela n'engendre aucune modification matérielle.

Art. 92 - Dépenses périodiques

Pour déterminer la compétence en matière de dépenses périodiques, le montant annuel est multiplié par dix.

Sous cette forme, l'art. 92 est nouveau. Aujourd'hui, la compétence en matière de dépenses périodiques n'est pas réglementée de façon générale, mais uniquement réglementée au niveau des compétences financières des différents organes en cas de prise en charge de nouvelles tâches et/ou de transfert de tâches à des tiers. Dans ces cas, le Conseil municipal est compétent pour des dépenses annuelles jusqu'à 100'000 fr. La solution formulée ici sous forme générale conduit au même résultat pour le Conseil municipal, étant donné que celui-ci est désormais compétent pour des dépenses uniques jusqu'à un million de fr. (art. 66, al. 2, let. c).

Lors de la consultation, un seul parti politique a demandé que les compétences du Conseil municipal en matière de dépenses ne soient pas augmentées. Par principe, il est pris position sur le montant des compétences financières dans le cadre des commentaires des art. 19 et 45. Il convient de mentionner ici que pour des dépenses périodiques, il est désormais proposé d'appliquer le facteur 10 de manière générale, alors que le Règlement de la Ville actuel prévoit, par principe, l'application du facteur 5, ou moins selon les cas (cf. p. ex. art. 14, al. 1, let. b, et art. 39, al. 1, let. c). Par conséquent, les limites de dépenses pour des dépenses périodiques sont fixées plus bas que selon le statu quo, par rapport aux dépenses uniques.

Art. 93 - Dépenses liées

¹ Une dépense est liée s'il n'y a pas de liberté d'action pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités.

² Le Conseil municipal décide de dépenses liées.

³ Il publie l'arrêté dans la Feuille officielle d'avis lorsque le montant excède sa compétence en matière de nouvelles dépenses.

L'art. 93 est nouveau; concernant les al. 1 et 2, voir l'art. 53, al. 1, let. g et h, de l'actuel règlement et l'art. 13, al. 2, du Règlement des finances (définition: dépenses liées). La réglementation ne contient aucune modification matérielle. La définition des dépenses liées correspondant au droit cantonal est stricte. Celui-ci prescrit, par principe, une publication pour les cas cités à l'al. 3, mais permet aux communes de fixer des dispositions dérogatoires par voie de règlement (art. 99 et art. 101, al. 3, OCo).

Dans la version soumise en consultation, et conformément à l'actuelle réglementation, le Conseil municipal prévoyait d'informer la CDG au lieu de publier. Cela a été critiqué. L'al. 3 prescrit donc désormais de publier de tels arrêtés dans la feuille officielle d'avis.

Art. 94 - Contributions de tiers

¹ Les contributions de tiers peuvent être soustraites de la dépense totale pour déterminer la compétence financière si elles sont promises de manière contraignante et qu'elles sont économiquement assurées.

² Le Conseil municipal informe la Commission de gestion de tout crédit d'engagement décidé, lorsque le corps électoral ou le Conseil de ville seraient compétents sans la déduction prévue à l'al. 1.

L'art. 94 est nouveau. Les conditions préalables à l'application dudit principe net ne sont pas réglementées dans le droit communal actuel. L'al. 1 correspond cependant à la réglementation selon art. 105 OCo. La Ville de Bienne pourrait déroger à cette consigne cantonale en édictant un règlement, mais ne l'a pas fait jusqu'ici, de sorte que l'art. 105 OCo, comme dans la plupart des

communes, s'applique sans réglementation particulière propre à la commune. L'al.1 correspond donc au statu quo et ne contient aucune modification matérielle. L'al. 2 contient en revanche une modification de fond en ce sens que le Conseil municipal doit informer activement la Commission de gestion sur des arrêtés portant sur des dépenses en application du principe net, afin que celle-ci puisse exercer ses responsabilités en termes de surveillance.

Lors de la consultation, deux partis politiques ont argué que l'art. 94 constituait une nouvelle réduction des compétences du Conseil de ville et du corps électoral, et était antidémocratique. De grands projets doivent être légitimés sur le plan politique, même si des tiers en supportent les frais et les frais bruts, en outre, doivent être présentés dans un souci de transparence. Au vu des présentes explications, ces objections et réflexions sont infondées. Par rapport au statu quo, l'art. 94 n'engendre aucune modification des compétences en matière de dépenses, mais exprime uniquement le fait que pour déterminer la compétence des arrêtés de dépenses, il ne faut pas tenir compte des montants qui ne grèvent pas les finances communales, du fait qu'ils sont couverts par des tiers (la plupart du temps, par des subsides fédéraux ou cantonaux). La disposition n'entraîne aucun manque de transparence, car le total des frais est toujours indiqué, et le principe net ne sert, comme aujourd'hui, qu'à déterminer les compétences.

Art. 95 - Affaires assimilées à des dépenses

¹ Les affaires suivantes sont assimilées à des dépenses pour déterminer la compétence:

- a. octroi de prêts, exception faite des immobilisations du patrimoine financier,
- b. cautionnements et fourniture d'autres sûretés,
- c. participations à des personnes morales de droit privé, exception faite des immobilisations du patrimoine financier,
- d. actes juridiques relatifs à la propriété foncière et aux droits réels limités sur les immeubles, sous réserve de l'art. 66, al. 2, let. a,
- e. placements immobiliers du patrimoine financier,
- f. désaffectation d'éléments du patrimoine administratif et
- g. renonciation à des recettes.

² Concernant les actes juridiques relatifs à la propriété foncière, la valeur déterminante est

- a. la valeur d'achat ou de vente en cas d'achats et de vente, mais au moins la valeur vénale lors de ventes,
- b. la valeur d'échange lors d'échanges, mais au moins la valeur vénale de l'immeuble ayant la plus grande valeur,
- c. la valeur capitalisée correctement au plan économique des prestations convenues en cas de droits réels limités avec des prestations périodiques, mais au moins la valeur vénale de ces prestations.

Sous cette forme, l'art. 95, al. 1, est nouveau. Les affaires assimilées à des dépenses ne sont pas expressément réglementées dans l'actuel Règlement de la Ville. L'art. 100 OCo dispose quels «opérations en argent et transferts comptables» sont assimilés à des dépenses pour déterminer la compétence, compte tenu du fait que les communes selon art. 99 OCo peuvent déroger à ces dispositions par voie de règlement (p. ex. le présent Règlement de la Ville).

Selon l'art. 95, le Conseil municipal doit être compétent dans deux des cas cités à l'art. 100 indépendamment du montant de l'opération en argent ou du transfert comptable qui y est lié, à savoir pour l'acquisition de propriété foncière et de droits réels limités sur des immeubles du

patrimoine financier (sous réserve de l'art. 95, al. 1, let. d) ainsi que pour l'ouverture et l'abandon de procès (cf. remarques aux art. 66 et 67).

L'al. 2 correspond largement au mode de calcul actuel selon les dispositions relatives aux compétences financières des différents organes pour des affaires juridiques sur la propriété et les droits réels limités (cf. art. 11, al. 1, let. c, art. 39, al. 1, let. c, et art. 53, al. 1, let. c du règlement actuel).

Les prestations périodiques sont capitalisées pour déterminer la compétence. La méthode de la «valeur capitalisée correctement au plan économique» selon les principes reconnus en la matière vaut comme connue et incontestée. Si la valeur vénale à atteindre sur le marché avec un bien-fonds est, en raison de circonstances concrètes, sensiblement plus élevée que la valeur capitalisée des prestations annuelles convenues, cette valeur est applicable pour déterminer la compétence. La valeur la plus haute des deux vaut donc toujours. Dans la pratique, un écart entre la valeur vénale et la valeur capitalisée est tout à fait envisageable, par exemple si les prestations annuelles convenues sont fixées sciemment à un faible niveau pour des raisons politiques et si la situation sur le marché permettrait des «prix fantaisistes» supérieurs à ce que le calcul donnerait sur la base d'une capitalisation des prestations périodiques entrant en ligne de compte.

Art. 96 - Effet des arrêtés de dépenses

¹ Un arrêté de dépenses fixe et approuve simultanément le projet proposé.

² Des modifications importantes, ou l'abandon d'un projet, doivent être soumis à l'organe qui a rendu l'arrêté de dépenses. Si le corps électoral a arrêté la dépense, le Conseil de ville décide sous réserve du référendum facultatif.

³ Le Conseil municipal peut reporter la réalisation d'un projet de deux années au plus après la décision rendue, lorsque la dépense a été décidée par le corps électoral ou le Conseil de ville. Le Conseil de ville décide de tout report de plus longue durée.

⁴ Les obstacles juridiques et d'autres motifs contraignants s'opposant à la réalisation d'un projet demeurent réservés.

L'art. 96 est nouveau. Selon l'art. 14 OCo, toute modification importante de l'état des faits à la base d'une décision doit être soumise à nouveau à l'organe ayant rendu l'arrêté. La question de savoir quand une modification de l'état des faits doit être considérée comme importante est déterminée largement par la doctrine et la jurisprudence. La reprise d'une telle disposition expresse dans le Règlement de la Ville accroît la transparence et la sécurité juridique.

Jusqu'à présent, il n'était pas réglé non plus dans quel délai le Conseil municipal doit mettre en œuvre un projet arrêté par le Conseil de ville ou le corps électoral. Abandonner la mise en œuvre constitue, par principe, une modification importante au sens de l'art. 14 OCo, pour laquelle l'organe compétent initial doit rendre une décision, sauf dans le cas où la réalisation est rendue impossible par des circonstances non influençables, par exemple une décision judiciaire ou des planifications de rang supérieur.

Lors de la consultation, un parti politique a exigé que des modifications importantes d'affaires décidées par le corps électoral devaient lui être soumises absolument une nouvelle fois. Un autre parti a demandé une réduction du délai à une année seulement selon al. 3. Il n'y a aucune raison d'entrer en matière sur ces revendications. Les réglementations proposées sont équilibrées. Il convient encore de noter que le référendum facultatif peut toujours être lancé contre l'abandon d'un projet arrêté par le corps électoral, pour lequel les obstacles ont été réduits (cf. commentaires des art. 20 et 21). Pour des projets complexes, le délai de report maximal d'une année semble trop court.

4. Voies de droit

Art. 97

La protection juridique contre des actes de la Ville de Bienne découle de la LPJA.

L'art. 97 correspond à l'art. 5 du règlement actuel et à la Constitution cantonale.

5. Dispositions transitoires et finales

Art. 98 - Abrogation du droit en vigueur

Le Règlement de la Ville du 9 juin 1996 et toutes dispositions du droit communal contraires au présent Règlement de la Ville sont abrogés.

Lors de la consultation, un parti politique a critiqué le manque de précision des dispositions transitoires, alors qu'un autre exige que des dispositions contraires ne soient supprimées qu'après une période transitoire de deux années, afin de ne pas créer de situations non réglementées. Cette exigence n'a pas été prise en compte. Dans la mesure où le nouveau Règlement de la Ville contient une réglementation expresse et exhaustive sur un point précis, il n'existe pas de situation non réglementée. Si des dispositions contraires de rang inférieur devaient être abrogées après seulement deux ans, il existerait durant cette période des contradictions avec le Règlement de la Ville de rang supérieur, ce qu'il faut éviter. Cette situation se distingue des cas où le Règlement de la Ville ne contient pas de réglementation exhaustive, mais exige de nouvelles dispositions d'exécution (cf. art. 100).

Art. 99 - Maintien du droit en vigueur

¹ Les actes législatifs édictés et les arrêtés rendus par un organe qui n'est plus compétent, ou dans le cadre d'une procédure qui n'est plus admise, demeurent en vigueur sous réserve de l'art. 98.

² Les modifications s'appuient sur le présent Règlement de la Ville.

Lors de la consultation, un parti politique a demandé que l'art. 99 soit complété, en ce sens que les motions adoptées lorsque le droit actuel était en vigueur devraient être aussi réalisées après l'entrée en vigueur du nouveau Règlement de la Ville. Comme toutes les autres affaires pendantes, les interventions parlementaires ne sont, par principe, pas touchées par la révision totale du Règlement de la Ville. Toutes les formes existantes d'interventions parlementaires demeurent avec le nouveau Règlement de la Ville (art. 51). La question se pose de savoir si les exigences en matière de contenu, par exemple d'une motion, sont compatibles avec la nouvelle réglementation des compétences. Dans la mesure où cela n'est pas le cas – ce qui ne devrait arriver que dans des cas exceptionnels – une motion ne devra et ne pourra plus être mise en œuvre, parce que la requête ne s'avère plus conforme au droit à la lumière de la nouvelle réglementation.

Art. 100 - Édition du nouveau droit

Les organes compétents arrêtent dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du présent Règlement de la Ville les dispositions devant être édictées selon ce règlement.

Art. 101 - Droits populaires

Concernant les initiatives annoncées à la Chancellerie municipale avant le 1^{er} janvier 2021, ainsi que pour les référendums lancés contre des arrêtés du Conseil de ville rendus avant cette date, l'ancien droit s'applique.

Art. 102 - Entrée en vigueur

Le présent Règlement de la Ville entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021 sous réserve de son approbation par l'organe cantonal compétent.

Bienne, le XX mai 2020

AU NOM DE LA VILLE DE BIENNE

Le maire:

Erich Fehr

La chancelière municipale:

Barbara Labbé

6. Interventions parlementaires

Le traitement des interventions parlementaires listées ci-après est commenté en majeure partie dans le projet de Règlement de la Ville sous le ch. 5 ci-avant dans les commentaires correspondants. La motivation des propositions y relatives n'est donc indiquée que de façon sommaire ci-dessous:

- **Postulat 20110313, Andreas Bösch, Les Verts Bienne, «Prise de connaissance positive ou négative par le Conseil de ville»**
L'intervention parlementaire a été transférée le 22 février 2018 au Bureau du Conseil de ville par le Conseil de ville, car une réglementation dans le Règlement de la Ville a été jugée non conforme au niveau législatif. Le Conseil de ville décidera dans le cadre de la révision totale de son règlement de fonctionnement s'il veut reprendre une disposition correspondante.
- **Motion 20130314, Peter Bohnenblust, FDP, «Révision totale du Règlement de la Ville»**
La motion a été radiée du rôle le 16 novembre 2017 par le Conseil de ville comme étant réalisée.
- **Motion 20130268 Leonhard Cadetg, Groupe FDP / PRR / PEV / EDU, «Transparence envers le Parlement et promotion économique grâce à l'Open Government Data»**
La motion transformée en postulat a été radiée du rôle par le Conseil de ville le 17 août 2017 comme étant réalisée.
- **Motion 20130316, Joël Haueter, Groupe UDC / Les Confédérés, «Degré d'autofinancement et part de l'endettement brut»**
L'intervention parlementaire a été adoptée sous forme de postulat. L'introduction d'une disposition visant à garantir un équilibre des finances communales était l'une des priorités de la population dans le cadre de la participation directe. Lors de la consultation, l'introduction d'un «frein à l'endettement» a toutefois été majoritairement rejetée tant par les particuliers que par les partis politiques. Le Conseil municipal ne propose donc à l'art. 87 qu'une disposition de principe et, à titre de variante, la possibilité d'obliger le Conseil de ville à édicter un règlement avec des prescriptions détaillées.
- **Motion interpartis 20150038, Dennis Briechle, PVL, Sandra Schneider, UDC, Reto Gugger, PBD, «Indication transparente des intérêts»**
L'intervention parlementaire a été adoptée sous forme de postulat. La requête est reprise à l'art. 36 du projet de nouveau Règlement de la Ville.
- **Motion 20150182, Lena Frank, Les Verts, «Création du droit de proposition pour les étrangères et étrangers»**
L'intervention parlementaire a été adoptée sous forme de postulat. Elle est satisfaite avec l'art. 7 du projet de nouveau Règlement de la Ville.
- **Motion interpartis 20150378, Joël Haueter, Groupe UDC / Les Confédérés, Nathan Güntensperger, Groupe PVL, Reto Gugger, Groupe PPB / PDC / PBD, Stefan Kaufmann, Groupe FDP / PRR / EVP / EDU, «Transparence accrue lors de décisions d'investissement au Conseil de ville»**
Une réglementation détaillée telle qu'exigée dans l'intervention parlementaire n'est pas conforme au niveau législatif. La requête devra être examinée dans le cadre de la révision totale déjà projetée du Règlement des finances.
- **Motion 20150377, Niklaus Baltzer, Groupe socialiste, «Modification des conditions d'élection des membres de commissions»**
L'intervention parlementaire a été adoptée sous forme de postulat et examinée dans le cadre de l'art. 28 du projet de nouveau Règlement de la Ville.
- **Motion interpartis 20160111, Joël Haueter, UDC, Stefan Kaufmann, FDP, Nathan Güntensperger, PVL, Reto Gugger, PBD, «Frein à l'endettement conforme au MCH2 pour la Ville de Bienne»**
La requête a été reprise à titre de variante II de l'art. 87 dans le projet de nouveau Règlement de la Ville à l'attention de la procédure de consultation, où elle a été rejetée majoritairement. Cette variante n'est donc plus proposée dans le présent projet.

- Motion interpartis urgente 20150314, Peter Bohnenblust, FDP, Nathan Güntensperger, PVL, Andreas Sutter, PPB, Adrian Dillier, UDC, «Soumettre le budget plus tôt au Conseil de ville»
L'intervention parlementaire a été adoptée sous forme de postulat. Elle concerne le processus de budgétisation. Une telle réglementation dans le Règlement de la Ville ne serait pas conforme au niveau législatif. La requête devra être éventuellement reprise dans le cadre de la révision totale projetée du Règlement des finances.
- Motion 20160210, Daniel Suter, Groupe FDP / PRR / EVP / EDU, «Référendum par décision du Conseil de ville»
La requête est satisfaite avec l'art. 42 du présent projet de nouveau Règlement de la Ville. L'intervention parlementaire a été radiée du rôle par le Conseil de ville le 21 février 2019 comme étant réalisée.
- Motion interpartis 20160275, Dennis Briechle, PVL, Nathan Güntensperger, PVL, Dana Augsburger-Brom, SP, Peter Bohnenblust, FDP, Pascal Fischer, Les Confédérés, Christoph Grupp, Les Verts, Reto Gugger, PBD, «Droit d'initiative: davantage de temps de codécision pour le Conseil de ville»
L'intervention parlementaire a été adoptée sous forme de postulat. La requête a été reprise avec l'art. 27, al. 2 et 3, du présent projet de nouveau Règlement de la Ville. L'intervention parlementaire a été radiée du rôle par le Conseil de ville le 21 février 2019 comme étant réalisée.
- Motion urgente 20160078, Peter Bohnenblust, FDP, «Nouvelle réglementation des compétences en matière de crédits d'étude»
La requête a été reprise à l'art. 45 du présent projet de Règlement de la Ville.
- Postulat 20170210, Ruth Tennenbaum et Roland Gurtner, Passerelle, «Promotion de la démocratie avec de nouvelles possibilités de participation dans le nouveau Règlement de la Ville»
L'intervention parlementaire exigeant l'introduction de l'instrument de l'initiative parlementaire individuelle a été radiée du rôle par le Conseil de ville le 21 janvier 2018 comme étant réalisée.
- Postulat 20170209, Ruth Tennenbaum et Roland Gurtner, Passerelle, «Introduction du tirage au sort pour les élections au Conseil de ville»
L'intervention parlementaire demandant l'élection (légalement impossible) d'une partie des parlementaires par tirage au sort a été adoptée et radiée du rôle comme étant réalisée le 14 décembre 2017.
- Motion 20170384, Roland Gurtner et Ruth Tennenbaum, Passerelle, «Instituer des conférences de citoyens désignés par tirage au sort»
La requête de l'intervention parlementaire a été reprise à l'art. 7 du projet de nouveau Règlement de la Ville. L'intervention parlementaire a été adoptée sous forme de postulat le 15 août 2018 et radiée du rôle comme étant réalisée.
- Interpellation urgente 20180120, Titus Sprenger et Ruth Tennenbaum, Passerelle, «Révision du Règlement de la Ville: consultation populaire concernant l'interdiction des doubles mandats»
La réponse du Conseil municipal à l'intervention parlementaire a été traitée au Conseil de ville lors de sa séance du 20 septembre 2018.
- Motion interpartis 20180224, Christoph Grupp, Les Verts; Salome Strobel, SP; Mohamed Hamdaoui, PSR; Julien Stocker, PVL; Titus Sprenger, Passerelle; Levin Koller, JS, «Protection du climat au niveau de la Constitution biennoise»
Dans sa réponse à l'intervention parlementaire, le Conseil municipal a expliqué que selon les principes décidés pour l'élaboration du Règlement de la Ville, la reprise d'objectifs politiques dans d'éventuelles dispositions fondamentales ou un préambule devait faire l'objet d'une décision politique. Il incombe donc au Conseil de ville de décider si la requête est satisfaite au vu des présentes propositions dans le préambule et à l'art. 5 du présent projet de règlement.
- Motion urgente 20180363, Olivier Wächter, Groupe UDC/Les Confédérés, «Présidence de la ville: nouvelle proposition»
L'intervention parlementaire a été rejetée le 21 mars 2019.

7. Projet d'arrêté

Vu le rapport du Conseil municipal du 18 septembre 2019 concernant «Révision totale du Règlement de la Ville», et s'appuyant sur l'art. 40, al. 1, ch. 1, let. a, en relation avec l'art. 12, ch. 1, let. a du Règlement de la Ville du 9 juin 1996 (RDCo 101.1), le Conseil de ville de Bienne **arrête**:

1. Il approuve la version totalement révisée du Règlement de la Ville selon le projet du Conseil municipal du 18 septembre 2019 (avec les modifications suivantes:) à l'attention du corps électoral.
2. Il charge le Conseil municipal de lui soumettre pour une deuxième lecture le projet de Règlement de la Ville remanié au sens des débats menés ainsi qu'un projet de message au corps électoral pour sa séance du 19 mars 2020.

Bienne, le 18 septembre 2019

AU NOM DU CONSEIL MUNICIPAL

Le maire:

La chancelière municipale:

Erich Fehr

Barbara Labbé

Annexe: rapport d'examen préalable de l'OACOT du 13.09.2019