

PREAVIS AU CONSEIL INTERCOMMUNAL DE LA POLICE NORD VAUDOIS

Date :	29 avril 2019	Préavis 02/2019
Objet :	Modification des statuts de l'Association PNV (art. 9, 10, 11, 15, 26, 37 et 42a) – adoption du projet	

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers intercommunaux,

1. Préambule

Comme vous en aviez déjà été avisé en septembre 2018, les communes membres de l'Association intercommunale PNV ont été consultées sur le projet de modification des statuts de l'Association. Chaque conseil communal, respectivement général, a nommé une commission ad hoc qui s'est penchée sur le projet et qui a fait part de sa position et, le cas échéant, de ses propositions d'amendement.

Toutes les communes ont répondu à la consultation, certaines toutefois au-delà du délai qui leur avait été initialement fixé (fin février 2019).

A noter que chaque commune membre de l'Association devra encore approuver –sans pouvoir amender– le projet que le conseil intercommunal aura *in fine* adopté pour que la modification des statuts puisse entrer en vigueur.

2. Rappel des objectifs du projet de modification

Les statuts de l'Association intercommunale en matière de sécurité publique ont été approuvés par le Conseil d'Etat en date du 27 juin 2012 et sont entrés en vigueur immédiatement.

Après quelques années de fonctionnement de la PNV, il est apparu nécessaire de modifier certaines dispositions des statuts, en particulier les articles 9 à 11 qui ont trait, d'une part, à la composition, au mode de désignation et à l'organisation du conseil intercommunal, et d'autre part, aux conditions de désignation du Président du conseil intercommunal, l'objectif étant de renforcer la légitimité démocratique du conseil intercommunal et la place des petites communes dans l'Association.

Il en résultera avant tout une diminution significative du nombre de délégués au conseil intercommunal. En effet, chaque commune ne disposera plus que d'un seul délégué, l'objectif étant, à la demande du Service cantonal des communes et du logement (SCL), de garantir le vote *ad personnam*, c'est-à-dire la possibilité pour chaque délégué de se déterminer en son propre nom, et non dans le cadre d'un ensemble de plusieurs délégués. Au contraire, avec le système actuellement en vigueur, Yverdon-les-Bains et Orbe étaient confrontées à ce problème, le nombre de voix ne correspondant pas au nombre de délégués.

Police Nord Vaudois

Par ailleurs, ces délégués seront désormais désignés par l'organe délibérant communal et non plus par l'exécutif, cela dans un souci de renforcement démocratique de l'Association et de meilleure information des organes délibérants sur la politique sécuritaire locale. En revanche, les délégués pourront être membres soit de l'organe délibérant, soit de l'exécutif communal. Un suppléant devra être désigné pour chaque délégué.

Au demeurant, la modification proposée fixe la durée du mandat du Président à une année, afin de respecter l'article 10 LC.

De surcroît, le comité de direction a souhaité profiter de cette modification des statuts pour abroger l'article 27 qui imposait l'adoption d'un règlement de police commun aux communes membres de l'Association. Les différences de situation entre les communes de la PNV ont en effet rendu un tel projet inadapté à la réalité locale.

En outre, un nouvel article 42a donnera au conseil intercommunal la possibilité de modifier les statuts de la PNV, notamment les tâches et buts principaux de l'Association ainsi que ses règles de représentativité, par une majorité qualifiée des deux tiers des voix au conseil intercommunal. Jusqu'à présent, l'unanimité des conseils communaux ou généraux était exigée pour aboutir à une telle modification.

Il est également prévu de faire approuver par le Conseil d'Etat l'addenda à l'article 26 déjà adopté par le conseil intercommunal lors de sa séance du 11 novembre 2013 (désignation de deux commissionnaires suppléants à la commission de gestion).

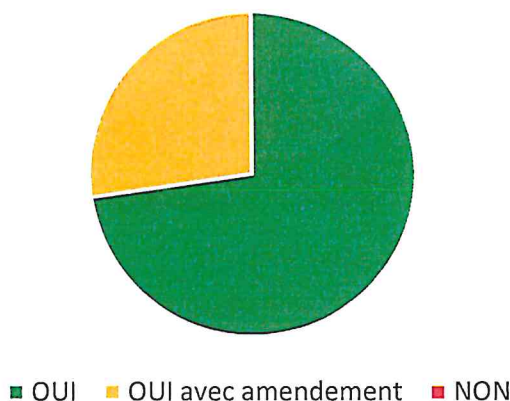
L'addenda à l'article 37, reportant le délai de validation du budget au 15 novembre, qui n'avait jamais été approuvé par le Conseil d'Etat, étant contraire à l'article 125c, alinéa 1, LC, le délai actuel au 30 septembre sera maintenu.

A noter qu'afin d'améliorer la terminologie des statuts, le terme de « législatif » communal sera remplacé par celui d'« organe délibérant » communal, ce dernier étant davantage conforme à l'activité d'un Conseil communal ou général, qui n'adopte pas des lois mais des règlements. Cette modification du projet présenté aux communes membres n'a cependant aucune conséquence matérielle.

3. Résultats de la consultation

La consultation des communes membres de l'Association a montré qu'aucune d'entre elle n'était fondamentalement opposée à la modification des statuts proposée.

Deux de ces communes (Treykovagnes et Montcherand) ont toutefois souhaité que les règles de majorité pour la modification des statuts soient davantage précisées voire modifiées (art. 42a des statuts).



Method a quant à elle déposé plusieurs propositions d'amendement, notamment afin de modifier la pondération des voix des délégués au conseil intercommunal.

4. Amendements proposés par les communes membres

Les rapports des commissions sont annexés au présent préavis.

4.1. Treycovagnes

La Commune de Treycovagnes souhaite que la règle de majorité qualifiée des deux tiers pour la modification des statuts ne soit pas modifiable dans le futur.

Il y a lieu de souligner à ce sujet qu'aucune règle statutaire n'est immuable, les membres de l'Association étant toujours en droit de défaire ce qui a été fait par le passé, sauf restriction de droit supérieur. Au cas particulier, la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 (LC) impose uniquement, à l'article 126, al. 2, la majorité qualifiée, c'est-à-dire une majorité excédant 50%, pour les modifications fondamentales des statuts (ex : buts de l'Association, règles de représentation, majorité pour la modification des statuts). Il y a donc aujourd'hui déjà l'assurance que jamais les éléments fondamentaux des statuts ne pourront être modifiés au moyen d'une majorité simple.

Il serait au demeurant contraire à l'objectif de la présente modification, qui est notamment de simplifier et d'accélérer les modifications statutaires, y compris les plus fondamentales, de modifier les statuts en soumettant à l'unanimité des communes membres toute modification de la règle de majorité des deux tiers pour la modification des statuts.

C'est pourquoi nous proposons au conseil intercommunal de maintenir le projet tel quel et de rejeter la proposition d'amendement de Treycovagnes.

4.2. Montcherand

Quant à la commune de Montcherand, elle souhaite que l'article 42a sur la modification des statuts soit précisé, de manière à éviter toute erreur d'interprétation. Elle soutient que la majorité requise pour la modification des statuts doit être calculée sur la base du nombre de délégués et non sur celle du nombre de voix. En d'autres termes, chaque commune membre de l'Association, quelle que soit sa démographie, aurait le même pouvoir décisionnel pour modifier les statuts.

Cette proposition n'est pas compatible avec l'esprit actuel des statuts PNV. Il serait en effet illogique d'un point de vue démocratique que les décisions de moindre importance du conseil intercommunal tiennent compte du poids démographique de chaque commune membre, en pondérant les votes (art. 15 : « *majorité absolue des suffrages exprimés* ») alors que les décisions de première importance, comme la modification fondamentale des statuts ou la modification du mode de répartition des charges, s'en affranchiraient (art. 42a : « *majorité qualifiée des deux tiers des délégués* »).

C'est pourquoi l'esprit des statuts de la PNV plaide clairement pour l'interprétation suivante de l'article 42a : quand on fait référence aux deux tiers des délégués, on évoque nécessairement les deux tiers des voix des délégués. L'article 42a des statuts n'a sur ce point pas vocation à déroger à l'article 9, qui organise la pondération des votes.

Le comité de direction ne souhaite donc pas retenir la proposition d'amendement de la commune de Montcherand.

Cependant, afin de clarifier ce point, le comité de direction modifie le projet comme suit : « *la modification des buts principaux de l'Association (...) [nécessite] l'approbation de la majorité qualifiée des deux tiers des voix au Conseil intercommunal.* » Comme expliqué précédemment, cette modification du projet n'est que formelle par rapport au projet présenté aux communes membres.

4.3. Mathod

La commission établie par la commune de Mathod a proposé plusieurs amendements aux statuts de la PNV. Même si la réponse à la consultation est arrivée hors délai, il est apparu approprié au comité de direction de prendre en compte ce rapport et les amendements y développés, compte tenu des questions fondamentales qu'ils soulevaient tout autant que de la tradition de consensus propre à la PNV.

Eu égard à la nature des amendements proposés, il a semblé toutefois nécessaire au Codir de conduire une discussion ouverte avec les commissaires de Mathod sur le fonctionnement administratif de la PNV, discussion à laquelle participeraient Madame Jaggi-Wepf, présidente du comité de direction et le Lt-col. Pittet, Commandant du corps de police.

En effet, certains amendements proposés étaient de nature à mettre en péril la pérennité de la PNV dans son organisation actuelle (ex : modification fondamentale de la pondération des voix au conseil). Or l'échange ouvert qui s'est tenu a permis d'éclairer de façon détaillée la commission du conseil général de Mathod sur le fonctionnement administratif et opérationnel de la PNV. Formellement toutefois, la Commission a maintenu son rapport initial, ne souhaitant pas en l'état de la procédure le compléter sur la base des précisions apportées.

C'est pourquoi nous examinons dans le présent document les amendements proposés dans le rapport de la commission de Mathod et nous précisons pour quelles raisons nous recommandons au conseil intercommunal de les rejeter.

La commission du conseil général de Mathod a ainsi proposé que la pondération des votes de chaque commune membre se fasse sur la base d'une voix pour 5'000 habitants, en lieu et place d'une voix pour 1'000 habitants. Cette proposition n'est pas admissible, étant entendu qu'elle ne reflète aucunement les équilibres démographiques du territoire de la PNV. La légitimité démocratique d'un tel amendement serait donc douteuse.

La commission du conseil communal de Mathod a également proposé une correction d'ordre grammaticale à l'article 10, par le remplacement de la formule « *les délégués ainsi que leurs suppléants* » par celle de « *le délégué ainsi que son suppléant* ». Cette proposition ne présente aucune plus-value matérielle ; elle devrait donc être refusée pour éviter d'allourdir la procédure de révision des statuts.

La commission a aussi souhaité limiter à un seul le renouvellement du mandat du Président du conseil intercommunal. Or compte tenu du faible attrait de ce poste et de la difficulté de

trouver un candidat, il nous semble utopique d'imposer un renouvellement régulier du Président du conseil qui posera *de facto* des problèmes organisationnels au conseil intercommunal.

La Commission a encore souhaité conserver la phrase supprimée de l'article 15 sur la majorité requise pour la modification des statuts. Toutefois, cette disposition est reprise au nouvel article 42a. La remarque de la commission est donc sans objet et devrait donc être rejetée.

Par ailleurs, la commission s'est interrogée dans son rapport sur la nature des deux commissaires suppléants par rapport aux membres de la Commission de gestion. Il s'avère que la différence terminologique membre/commissaire n'est que littéraire. Il n'y a pas de différence formelle entre un membre de la commission de gestion et son suppléant, si ce n'est l'existence même de cette suppléance.

La commission a enfin recommandé le maintien de l'article 27, appelant à la rédaction d'un règlement général de police unique à l'échelle du territoire PNV. Cependant, les différentes situationnelles entre les communes (présence d'un port, modalités de gestion et fréquence des manifestations, types d'établissements publics) entraîne des besoins normatifs très hétérogènes et la rédaction d'un règlement unique inefficace. C'est la raison pour laquelle a été abandonnée l'idée d'un règlement de police unique. Nous recommandons donc au conseil intercommunal de rejeter la proposition de Mathod de conserver cette disposition.

Au vu de ce qui précède, nous recommandons donc au conseil intercommunal de rejeter l'intégralité des amendements proposés et d'adopter le projet tel que présenté ci-après par le comité de direction.

5. Propositions de modification des statuts

Le comité de direction propose au conseil intercommunal de modifier les statuts PNV comme suit (les passages teintés indiquent les changements proposés, les autres articles étant conservés dans leur état actuel) :

- *Art. 9 : Composition*

Le conseil intercommunal est formé d'un délégué par commune associée.

Un suppléant est en outre désigné par chaque commune. Le suppléant remplace au conseil intercommunal le délégué titulaire absent.

Chaque délégué dispose de droit de deux voix. En outre, chaque délégué dispose d'une voix supplémentaire par tranche entamée de 1'000 habitants.

Le dernier recensement cantonal officiel précédant le début de chaque législature est déterminant pour fixer le nombre d'habitants.

- *Art. 10 : Désignation et durée du mandat*

Les délégués ainsi que leurs suppléants sont désignés par le conseil communal ou général parmi les membres de l'organe délibérant ou de l'exécutif communal au début de chaque législature, pour la durée de celle-ci.

Ils peuvent être révoqués par le conseil communal ou général.

En cas de vacance, il est pourvu sans retard au remplacement du délégué ou du suppléant.

Il y a notamment vacance lorsqu'un membre du conseil intercommunal remet son mandat d'élu au sein de l'organe délibérant, respectivement de l'exécutif communal, perd cette qualité ou est nommé au comité de direction.

- Art. 11 : Organisation

Le conseil intercommunal joue le rôle d'organe délibérant pour l'Association. Il relaye les attentes et les besoins en matière de sécurité des communes représentées.

Le conseil intercommunal s'organise lui-même.

Il désigne son Président, son vice-président et son secrétaire. Le Président du conseil intercommunal est issu en priorité d'une commune ne dépassant pas les 2'000 habitants.

Le Président du conseil intercommunal ne peut être issu de la même commune que le Président du comité de direction.

Le conseil intercommunal élit les membres du comité de direction, sur proposition des municipalités, ainsi que son Président.

La durée du mandat du Président du conseil intercommunal est d'une année. Il est rééligible.

Le secrétaire du conseil intercommunal peut être choisi en dehors du conseil. Il est désigné au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Il est rééligible.

Le conseil intercommunal peut déléguer en son sein certaines attributions à une ou plusieurs commissions. Les décisions éventuelles reviennent au conseil intercommunal.

- Art. 15 : Droit de vote

Chaque délégué a droit au nombre de voix prévu à l'article 9 du présent document.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimées.

~~Pour les modifications qui touchent aux statuts de l'association et à la clef de répartition financière, les décisions sont prises à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents.~~ Le président ne prend part au vote qu'en cas d'égalité des suffrages.

Si les deux tiers des membres présents l'exigent le vote se fait à bulletin secret.

- Art. 26 : Composition

La commission de gestion est composée de cinq membres et de deux commissaires suppléants.

Elle est nommée par le conseil intercommunal au début de chaque législature pour la durée de celle-ci.

Elle rapporte chaque année devant le conseil intercommunal sur les comptes et la gestion.

- *Art. 27 : Règlements communaux*

Abrogé.

- *Art. 37 : Comptabilité*

L'Association tient une comptabilité indépendante soumise aux règles de la comptabilité des communes.

Elle peut en déléguer la tenue et le contrôle à un mandataire spécialisé.

Le budget est approuvé par le conseil intercommunal avant le 30 septembre et les comptes avant le 30 juin au plus tard de chaque année.

Les comptes sont soumis à l'examen et au visa du préfet du district du Jura-Nord vaudois au plus tard le 15 juillet.

TITRE VI ARBITRAGE – MODIFICATION DES STATUTS – DISSOLUTION

- *Art. 42a Modification des statuts*

Les statuts peuvent être modifiés par décision du conseil intercommunal.

Cependant, la modification des buts principaux ou des tâches principales de l'Association, la modification des règles de représentation des communes au sein des organes de l'Association, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du montant du plafond d'endettement nécessitent l'approbation par une majorité qualifiée des deux tiers des voix au Conseil intercommunal.

6. Conclusion

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers intercommunaux, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL INTERCOMMUNAL DE L'ASSOCIATION INTERCOMMUNALE EN MATIERE DE SECURITE PUBLIQUE

sur proposition du Comité de direction,
entendu le rapport de sa Commission, et
considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,
décide :

- Article 1: Les statuts sont adoptés tels que proposés.
- Article 2 : La modification des statuts entre en vigueur dès son approbation par le Conseil d'Etat.

AU NOM DU COMITE DIRECTEUR

La Vice-Présidente

Mary-Claude Chevalier

Le Secrétaire

Pascal Pittet, lt-col

- Annexes :
1. Statuts de l'Association intercommunale en matière de sécurité publique ;
 2. Addenda aux statuts du Conseil intercommunal de Police Nord Vaudois, séance du 11 novembre 2013.
 3. Rapports des commissions des communes membres de la PNV sur le projet de modification des statuts.