

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes  
(LC) et préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative Raphaël Mahaim et consorts  
– Calcul des majorités dans les commissions d'un conseil communal : plus de clarté SVP  
(15\_INI\_014)**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 8 mai 2017, de 14h00 à 14h30, à la salle de conférences Montchoisi 35, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Aline Dupontet, Nathalie Jaccard, Claire Richard, ainsi que de Messieurs Jean-Luc Bezençon (remplaçant Nicolas Croci-Torti), Julien Eggenberger (remplaçant Eric Züger), Hugues, Gander, Philippe Germain, Christian Kunze (remplaçant Claude Matter), Raphaël Mahaim, Jean-Marc Sordet et Jean-François Thuillard, confirmé dans son rôle de Président-rapporteur.

Ont également participé Mesdames Béatrice Métraux (Cheffe du DIS), Corinne Martin (Cheffe du SCL, DIS) et Amélie Ramoni Perret (juriste, SCL).

Madame Sophie Métraux (SGC) a tenu les notes de séance, ce dont nous la remercions.

**2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

C'est la 3<sup>e</sup> fois qu'une commission se réunit pour traiter le même sujet. Un premier texte n'ayant pu être traité pour des raisons procédurales, un second objet avait été déposé, pris en considération et renvoyé au Conseil d'Etat. La commission traite enfin l'EMPL y relatif.

L'initiative demande une modification de l'art. 40g al. 3 de la loi sur les communes (LC) qui prévoit la majorité absolue des membres présents lors des délibérations au sein d'une commission du Conseil communal/général. Cet article stipule que « *leurs décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents. Le président prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant* ».

L'initiative relève que cette exigence de la majorité absolue au sein des commissions entraîne des situations aberrantes notamment en cas d'abstentions qui sont prises en considération en tant que votes négatifs<sup>1</sup>.

L'initiative propose alors deux variantes, soit le retour à une majorité simple en remplaçant le terme « *absolue* » par « *simple* », soit de laisser aux communes, par le biais de leur règlement du Conseil, le choix de la majorité qu'elles souhaitent imposer à leurs commissions.

---

<sup>1</sup> Par exemple, dans une commission de 7 membres, si 3 membres votent OUI, 1 membre vote NON et 3 membres s'abstiennent, le résultat du vote devrait être considéré comme négatif si l'on applique strictement la disposition légale citée.

L'article 40g al. 3 a été intégré dans la LC lors de la dernière révision de la loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013, mais la question de cette majorité absolue n'a pas été abordée. Or, il s'avère que cet article est mal rédigé et prête à confusion. Lors des précédents débats sur cette question, les deux commissions étaient arrivées à ces conclusions.

Lors de la prise en considération, le Conseil d'Etat avait proposé une autre rédaction pour l'art. 40g al. 3 LC que celle proposée par l'initiant. Cette proposition avait été acceptée à l'unanimité par l'initiant et la commission de prise en considération<sup>2</sup>, soit : « *les commissions ne peuvent délibérer que si le nombre des membres présents forme la majorité absolue du nombre total de leurs membres. Les décisions sont prises à la majorité ; le président prend part au vote. En cas d'égalité, son vote est prépondérant.* »

Finalement, le présent EMPL propose une rédaction plus simple, mais qui sur le fond ne change pas ce qui avait été décidé en commission, soit : « *Les commissions ne peuvent délibérer que si la majorité de leurs membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité simple ; le président prend part au vote. En cas d'égalité, son vote est prépondérant* ».

### 3. COMMENTAIRE DE L'INITIANT

L'initiant se déclare tout à fait satisfait par la proposition du Conseil d'Etat. Néanmoins, la thématique appelle deux commentaires :

**Prise en compte des votes nuls, blancs, de l'abstention.** Dans le système suisse, traditionnellement les votes blancs et les abstentions ne sont pas pris en compte pour le calcul des majorités, sauf exception. Bien que cela évite de donner trop de poids aux abstentionnistes et d'en faire alors un instrument de blocage, au vu du contexte actuel où un mécontentement à l'égard des institutions est de plus en plus palpable et s'exprime entre autres par l'abstention<sup>3</sup>, une réflexion sur une autre prise en compte des abstentions ou des votes blancs s'avérerait intéressante. A noter toutefois que cette réflexion semble inutile et contreproductive dans le cadre des commissions au sein des conseils communaux/généraux.

**Choix de la majorité que les communes souhaitent appliquer.** La proposition du Conseil d'Etat est simple et lève toute ambiguïté. Néanmoins, l'initiative laissait la possibilité aux communes de choisir le système de majorité (simple ou absolue). Bien qu'il semble que toutes les communes privilégient la majorité simple, certaines communes auraient-elles tout de même souhaité avoir le choix de la majorité qu'elles souhaitent imposer à leurs commissions ?

### 4. DISCUSSION GENERALE

L'ensemble de la commission se déclare satisfait du texte proposé. Toutefois, un commissaire signale deux aspects qui mériteraient d'être clarifiés.

#### Définition de la majorité simple

L'art. 40 g fait état de la majorité simple dont la définition apparaît à l'art. 35b al. 2 LC, soit qu'il s'agit de « *la moitié des suffrages valablement exprimés, plus une voix* ». Or, lorsque le nombre de votants est impair, se conformer expressément au texte serait problématique et ne reflète pas ce que l'on considère « normalement » comme étant la majorité simple<sup>4</sup>. A terme, l'art. 35 b al. 2 LC devrait être revu.

Pour Madame la représentante du Conseil d'Etat, cet article fait partie de diverses dispositions de la LC qui nécessitent une révision.

---

<sup>2</sup> Voir le rapport RC-INI (15\_INI\_014) du 8 mai 2016

<sup>3</sup> L'actualité lors du traitement de l'objet, soit les élections présidentielles françaises, le démontre.

<sup>4</sup> Par exemple, s'il y a 15 votants, la moitié = 7,5. La majorité simple telle que définie est alors de 8,5.

## **Obligation de trancher pour le président en cas d'égalité**

Bien que le texte clarifie passablement de situations, tel que formulé il ne couvre cependant pas l'ensemble des cas pouvant se présenter et autorise alors des situations où aucune décision ne pourrait être prise. En effet, la pratique actuelle est d'accepter les préavis sans prendre en compte les abstentions qui de fait devraient être considérées comme des refus. Or, si le président s'abstient, dès lors que le texte fait mention de voix prépondérante du président, il ne l'oblige pas à trancher, laissant une situation sans décision. Si l'impact est moindre lors d'un vote final, la situation peut en revanche s'avérer problématique lorsqu'une décision doit être prise, par exemple en cas d'opposition de deux amendements ayant obtenu le même nombre de voix. Le texte devrait alors clairement obliger le président à trancher. Un commissaire propose donc l'amendement suivant :

*Art. 40 g al 3*

*Les commissions ne peuvent valablement délibérer que si la majorité de leurs membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité simple ; le président prend part au vote. En cas d'égalité, ~~son~~ vote est prépondérant il tranche.*

L'aspect problématique soulevé est reconnu par Mme la Conseillère d'Etat qui précise que la rédaction du texte, revue par le Service juridique et législatif (SJJ), s'est vraisemblablement calquée sur la formule contenue dans la loi sur le Grand Conseil (LGC) ainsi libellée à son art. 40 : « *Le président de la commission prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant* ».

La rédaction du Conseil d'Etat est identique concernant les municipalités (art. 65 al. 2 LC), soit, « *Les décisions sont prises à la majorité ; le président prend part au vote ; en cas d'égalité, sa voix est prépondérante* », souligne un commissaire.

A des fins d'unité de rédaction et sachant que dans le cadre du Grand Conseil, la pratique veut qu'en cas d'égalité, le président tranche, l'initiant propose d'en rester à la formulation du Conseil d'Etat, tout en mentionnant clairement la portée de la disposition dans le rapport de la commission, soit l'obligation pour le président de trancher en cas d'égalité.

En outre, Mme la Conseillère d'Etat précise que suite à la révision de la loi sur les droits politiques (LEDP), la loi sur les communes (LC) nécessitera une refonte dans les meilleurs délais. Il sera tenu compte des remarques susmentionnées.

En conséquence, la commission s'en tient à la formulation du Conseil d'Etat, mais stipule clairement qu'elle entend les termes « *en cas d'égalité son vote est prépondérant* » comme étant une obligation pour le président de trancher en cas d'égalité.

Finalement, il est encore précisé à la commission que voter par procuration n'est pas possible dans les organes politiques, mais que la question est délicate dans les organes intermédiaires (associations de droit privé qui ont des tâches d'intérêt public, etc.).

## **5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES**

### **5.1 COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES**

*L'art. 40g du projet de loi est adopté à l'unanimité des membres présents.*

## **6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI**

*Le projet de loi est adopté à l'unanimité des membres présents.*

## **7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI**

*La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi, à l'unanimité des membres présents.*

**8. RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT SUR L'INITIATIVE RAPHAËL MAHAIM ET  
CONSORTS – CALCUL DES MAJORITÉS DANS LES COMMISSIONS D'UN CONSEIL  
COMMUNAL : PLUS DE CLARTÉ SVP !**

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter la réponse du Conseil d'Etat.*

Froideville, le 28 juin 2017

*Le rapporteur :  
Jean-François Thuillard*