

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

à l'appui

- a) **d'un projet de décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)**
- b) **d'un projet de loi portant modification de:
la loi sur les communes (LCo),
la loi sur les droits politiques (LDP) et
la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)**

(Du 11 novembre 2015)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le projet de réforme des institutions s'inscrit dans la ligne du programme de législature 2014-2017 du Conseil d'Etat. Faire reconnaître le canton de Neuchâtel comme un espace unique inséré dans des territoires plus vastes passe par une refonte ambitieuse mais ciblée du système électoral cantonal.

Les propositions contenues dans le présent rapport découlent de cet objectif. Elles comportent les quatre volets principaux suivants:

- *création d'une circonscription unique;*
- *réduction du quorum légal;*
- *diminution du nombre de député-e-s et de député-e-s-suppléant-e-s;*
- *limitation du nombre de membres du même conseil communal pouvant siéger simultanément au Grand Conseil.*

Se réformer de l'intérieur pour rayonner vers l'extérieur, voilà l'objectif que le Conseil d'Etat vous propose d'atteindre en adoptant ce projet. Autrement dit, la concrétisation d'un espace électoral unique constitue le moteur et la pierre angulaire d'un canton uni, résolument tourné vers l'avenir.

1. INTRODUCTION: FONDEMENT ET OBJECTIF

Le monde évolue, le quotidien des habitant-e-s du canton de Neuchâtel également. La mobilité accrue des personnes modifie le cadre de vie des citoyen-ne-s qui s'inscrit désormais au-delà des frontières communales, de districts ou cantonales. La population habite, travaille et se délasse sur un territoire toujours plus vaste et interconnecté.

D'ailleurs, certains projets de fusion de communes ignorent les frontières des districts. Le Conseil d'Etat en est conscient et y est sensible. Un élargissement du territoire de vie appelle une réponse politique et administrative.

Le canton ne peut plus être considéré comme un espace découpé, fermé et se suffisant à lui-même. Pour prétendre à un rôle moteur vis-à-vis de l'extérieur, il doit être fort et uni. Il est donc important que les Neuchâtelois-e-s puissent s'identifier à un seul et même territoire.

Le canton de Neuchâtel est un territoire aux qualités remarquables, entretenues et préservées, terre de création et d'innovation culturelle, économique et sociale, terreau microtechnique à l'origine d'une dynamique favorable pour l'emploi. Il s'y produit une part non négligeable de la richesse du pays. Notre canton dispose d'atouts qui lui permettent d'affirmer une identité propre. Dès lors, pour une région peuplée de 177.000 habitant-e-s, soit près de la moitié de l'agglomération lausannoise, le doute quant à la nécessité de se rassembler et de se soutenir ne semble plus permis.

Dans le programme de législature présentant sa vision stratégique, le Conseil d'Etat a donc envisagé le canton de Neuchâtel comme un seul territoire, partie active de plus vastes espaces.

Pour concrétiser cette unicité, le présent rapport propose la suppression des districts - qui n'ont plus de fonction aujourd'hui que pour l'élection au Grand Conseil - et ainsi la création d'une seule circonscription électorale pour le pouvoir législatif cantonal. Afin de ne pas perdre de vue l'objectif de la réforme, l'option a été délibérément prise de ne pas traiter à cette occasion d'autres questions institutionnelles, certes importantes, telles les règles d'apparement, l'élargissement du gouvernement à sept membres, l'éligibilité cantonale des étrangers et étrangères, l'allongement à cinq ans de la législature ou encore l'élection au Conseil d'Etat par le Grand Conseil.

Par contre, le Conseil d'Etat veut saisir l'opportunité que présente le projet de circonscription unique pour vous proposer une réduction du nombre de membres du Grand Conseil, cette question revenant régulièrement dans les discussions depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

La réforme qui est soumise à votre Autorité découle du principe "un canton, un espace". Le Conseil d'Etat voit dans le projet de cercle électoral unique le symbole d'un canton qui, pour exister, doit se rassembler, se rapprocher et avoir conscience de constituer un seul espace.

La circonscription unique revêt une valeur fondamentale et symbolique. Elle constitue la clé de voûte de la réforme en marche des institutions, déjà entamée par la constitution d'une force de police unique au plan cantonal, la création d'un système sanitaire intégré visant l'équilibre sanitaire territorial, ou encore le projet cantonal de mobilité. Le Conseil d'Etat est convaincu que la création d'une circonscription unique est le fil rouge d'une stratégie cohérente pour un seul espace cantonal.

Tel était également l'avis de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie exprimé ces dernières années à plusieurs reprises, dans le prolongement des réflexions contenues dans son document "+25 Neuchâtel à venir", édité à l'occasion de son 75^{ème} anniversaire, en 2008.

Par ailleurs, l'idée d'une circonscription unique faisait partie des recommandations de la commission consultative de la cohésion cantonale figurant dans le rapport du Conseil d'Etat 13.021, du 13 février 2013.

Le projet que nous présentons nécessite, d'une part, une modification de la Constitution et, d'autre part, des modifications de la loi sur les communes, de la loi sur les droits politiques et de la loi d'organisation du Grand Conseil. L'adoption de la modification de la Constitution par le peuple est une condition sine qua non de l'adoption, par votre Autorité (puis par le peuple si le référendum est demandé), du projet de loi qui l'accompagne; cependant, nous avons choisi de les présenter simultanément afin que le Grand Conseil et les électeurs et électrices neuchâtelois-es connaissent d'emblée les modalités d'élection selon le système proposé.

2. CONSTATS

2.1 Circonscriptions électorales

Comme relevé en introduction, force est de constater que le découpage du canton en districts ne correspond plus à sa réalité sociale et économique. Il ne correspond d'ailleurs plus à rien depuis que l'organisation des tribunaux, des offices de poursuites, de l'office des faillites, notamment, n'y fait plus référence. Qui plus est, le système électoral actuel, prévoyant six circonscriptions de tailles inégales, se trouve à la limite de ce que le droit constitutionnel tolère en terme d'égalité des suffrages, le quorum naturel maximal de 10% admis par la jurisprudence du Tribunal fédéral¹⁾ étant régulièrement atteint, voire dépassé. A cela s'ajoute qu'une évolution démographique inégale dans les six districts nécessiterait vraisemblablement la redistribution périodique des sièges entre ces derniers, voire l'augmentation du nombre de sièges au Grand Conseil pour assurer une représentation proportionnelle des districts telle que voulue par le système électoral actuel.

2.2 Nombre de député-e-s

Le canton de Neuchâtel se place parmi ceux qui comptent le plus grand nombre de député-e-s, eu égard à sa population (un-e député-e pour 1'524 habitants, pour une moyenne suisse d'un-e député-e pour 2'513 habitant-e-s - cf. annexe). On constate en outre que sur les 115 député-e-s actuel-le-s, 31 ne siègent dans aucune commission permanente ou thématique. Enfin, la disparition des districts, comme proposé dans le présent rapport, aurait pour conséquence que chaque député-e représenterait l'ensemble de la population du canton, et non seulement celle de son district. Une diminution du nombre des député-e-s au Grand Conseil semble ainsi opportune.

2.3 Député-e-s suppléant-e-s

Si les député-e-s suppléant-e-s jouent un rôle qui ne saurait être négligé dans le fonctionnement de l'organe législatif, la suppression des districts (qui permettrait la suppléance des député-e-s à l'échelle du canton, et non seulement par district, comme actuellement) ainsi que la diminution du nombre de député-e-s, fait apparaître le nombre de député-e-s suppléant-e-s actuel (35) comme trop élevé.

¹⁾ ATF 103 Ia 603; ATF 136 I 352 = JT 2011 I 75; ATF 129 I 185 = JT 2004 I 691

2.4 Représentation des communes et de leurs exécutifs

Permettre la représentation des différentes composantes de la société dans les autorités élues est une exigence de la démocratie. Ceci est particulièrement vrai pour l'élection du Grand Conseil. Régulièrement, des critiques sont adressées au système politique – à tous les niveaux – car il n'assurerait pas une représentation équilibrée des différentes composantes de la société. Parfois, c'est la sous-représentation des femmes qui est mise en avant, parfois celle des milieux populaires, d'autres fois celle du secteur privé ou des entreprises. Si la représentation politique soulève nombre de questions qui touchent à l'organisation de la société et qui dépassent le cadre de ce rapport, observons que notre ordre juridique y a déjà apporté quelques remèdes, telle la limitation du nombre de membres du Conseil d'Etat pouvant siéger au Parlement fédéral. Cette tendance marquée à la limitation du cumul des mandats ou à d'autres mesures visant à permettre l'éclosion de nouveaux acteurs et actrices sur la scène politique s'observe ici ou ailleurs: pensons aux mesures prises par certains partis politiques pour limiter le cumul ou le nombre de mandats exercés par une seule personne. L'opinion ressent ces mesures comme d'autant plus nécessaires qu'il s'agit de mandats exercés à titre professionnel. S'agissant du Grand Conseil, les mandats exercés à titre professionnel le sont en grande majorité par des élu-e-s au Conseil communal de grandes communes, par ailleurs plus nombreuses en raison des fusions. Ainsi, sur 17 député-e-s siégeant actuellement dans un exécutif communal, 13 le font à titre professionnel. Il est sain et judicieux que les communes, qui forment le premier étage institutionnel du pays, disposent de relais au sein du Grand Conseil. Mais la nécessité de favoriser la diversité de la représentation politique, et d'éviter que des député-e-s bénéficiant de la visibilité accrue propre à l'élu-e professionnel-le ne fassent de l'ombre aux candidat-e-s ou aux député-e-s qui ne sont pas des professionnel-le-s de la politique, appelle une limitation de la représentation des conseillers communaux et conseillères communales. Il en va d'une certaine "équité électorale".

De plus, le contexte des réformes en cours pose des questions sur les missions, le partage des ressources et la solidarité entre chacun des deux étages institutionnels que sont l'Etat et les communes, et les communes entre elles. Il est important que l'Etat conserve son autonomie par rapport aux communes (l'inverse étant aussi vrai) de manière à permettre l'éclosion de solutions mutuellement profitables. Ainsi, la présence d'élu-e-s des communes au sein du Grand Conseil est souhaitable afin de relayer les enjeux liés à l'exercice du pouvoir de proximité dans les communes; mais il est judicieux de limiter, par commune, le nombre de conseillers communaux et conseillères communales siégeant au Grand Conseil, afin que ce dernier ne devienne pas l'apanage de représentant-e-s des exécutifs communaux.

3. PÉRIMÈTRE DE LA RÉFORME ET OPTIONS CHOISIES

La réforme qui vous est proposée se concentre sur la création d'une circonscription électorale unique, la réduction du nombre de député-e-s et du quorum légal, ainsi que l'instauration d'une nouvelle règle d'incompatibilité.

3.1 Création, par suppression des districts, d'une seule circonscription électorale pour l'élection au Grand Conseil

La création d'une circonscription électorale unique par disparition des districts est la traduction, dans le cadre des élections au Grand Conseil, de la vision du plan stratégique de législature "un canton, un espace". Elle permettra à chaque suffrage de peser le même poids et le quorum naturel descendra à un niveau admissible. Elle rapprochera

notre système électoral de la réalité sociale et économique du canton. Chaque député-e représentera la population du canton dans son ensemble.

Il est douteux que la suppression des districts ait des conséquences notables sur la représentation des diverses forces politiques. En tout cas, elle ne devrait pas mettre en péril les petits partis, lesquels, non représentés aujourd'hui dans plusieurs districts, obtiendront demain des suffrages sur l'ensemble du territoire.

La disparition des districts peut aussi susciter la crainte que la population de certaines parties du canton se trouve sous-représentée. Cette éventualité n'est pas fondée, comme le démontre, depuis des décennies, l'exemple du district de Neuchâtel où les élu-e-s proviennent tout aussi bien des petites communes que de la ville. L'élection au Conseil d'Etat de 2013 est également de nature à rassurer – même s'il s'agit, il est vrai, du système majoritaire – puisqu'un seul élu provenait du littoral.

Il n'en reste pas moins que la crainte est présente et qu'il convient d'en tenir compte. Ainsi, des dispositions transitoires ont-elles été élaborées, garantissant cinq député-e-s au moins par ancien district durant la première législature qui suivra l'entrée en vigueur de la réforme, sur le modèle des dispositions transitoires mises en place lors de la fusion des communes du Val-de-Travers.

3.2 Diminution du nombre de député-e-s au Grand Conseil

Le projet de réforme des institutions donne l'opportunité de s'interroger sur l'adéquation du nombre de député-e-s. S'il se situait dans la moyenne suisse, le Grand Conseil neuchâtelois compterait 69 député-e-s. Les 166 sièges que comptent actuellement les commissions permanentes et thématiques confondues sont répartis entre 84 membres et 13 membres suppléants. 31 député-e-s ne siègent ainsi dans aucune commission permanente ou thématique.

A l'aune de ces chiffres, le Conseil d'Etat estime que le nombre de membres du Grand Conseil peut être réduit au moins à 90 sans engendrer des problèmes notables de fonctionnement du 1^{er} Pouvoir. Réduire le nombre de député-e-s en dessous de 90 pourrait accroître le risque de professionnalisation des député-e-s, et distiller la crainte d'un trop gros travail à assumer par député-e. Ne pas descendre à 90 au moins reviendrait pratiquement à ne pas tenir compte du ratio des autres cantons. Le Tessin a aussi 90 député-e-s, mais pour une population qui est presque du double!

3.3 Diminution du nombre de député-e-s suppléant-e-s

La suppression des districts aura pour conséquence que les membres suppléants, au nombre de 35 aujourd'hui, pourront suppléer les député-e-s de tout le canton. On passera de six listes à une seule. Leur nombre doit donc baisser significativement. Pour rappel, actuellement, seuls 13 membres suppléants siègent effectivement en commissions.

3.4 Nombre de sièges en commissions

La réduction du nombre de membres du Grand Conseil a pour conséquence logique une réduction du nombre de sièges en commissions permanentes et thématiques. Ainsi, le Conseil d'Etat propose que le nombre de sièges des commissions en comportant actuellement 15 passe à 13, et celui des commissions en comptant 11 passe à 9. Cette réduction mesurée permet d'alléger la charge de député-e, tout en maintenant la

représentation de chaque groupe, dont d'ailleurs ni la loi ni la Constitution n'exigent une représentation strictement proportionnelle.

3.5 Limitation du nombre de député-e-s siégeant dans le même Conseil communal

Pour favoriser la diversité de la représentation politique et éviter que les élu-e-s des communes, en particulier professionnel-le-s (plus nombreux depuis les fusions de communes), ne soient avantagé-e-s par leur plus grande notoriété pour occuper une part des sièges du Grand Conseil toujours plus importante, l'option a été prise de limiter le nombre de conseillers communaux et conseillères communales provenant d'une même commune. Ainsi, seul-e-s deux conseillers communaux ou conseillères communales par commune pourront siéger conjointement au Grand Conseil. Si plus de deux membres d'un exécutif communal devaient y être élus, le projet de loi que nous vous soumettons prévoit un ordre de priorité qui s'inspire de la solution retenue pour répartir l'élection de membres du Conseil d'Etat au Parlement fédéral, fondée sur l'ancienneté au Conseil communal dans un premier temps, puis sur celle au Grand Conseil, puis enfin sur le nombre de suffrages obtenus.

3.6 Réduction du quorum et maintien de la possibilité d'apparement

Il est proposé un nouveau quorum de 6% contre 10% actuellement, qui équivaut à 5,4 sièges (dans un Parlement de 90 député-e-s). La liste qui l'atteint peut donc constituer un groupe (art. 6 OGC). Parallèlement, afin de permettre aux forces politiques actuellement représentées au Grand Conseil de pouvoir continuer à l'être dans un système électoral à une seule circonscription, il est prévu de maintenir la possibilité d'apparement.

4. RÉPARTITION DES FORCES POLITIQUES DANS UN SYSTÈME À CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE UNIQUE

Une projection chiffrée des effets des propositions du Conseil d'Etat sur la représentation des partis au Grand Conseil apparaît comme très difficile à réaliser. D'une part, tous les partis – les petits en particulier – ne sont pas représentés actuellement dans tous les districts et, d'autre part, le comportement du citoyen face au nouveau système électoral n'est pas modélisable scientifiquement.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que les conséquences de ses propositions devraient être relativement marginales. En particulier, il pense que la réduction modérée du nombre de député-e-s de 115 à 90 contribuera à maintenir une bonne stabilité de la représentation actuelle des forces politiques.

5. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier, al. 4 ; 52, al. 1 et 2 Cst.NE

Article premier et art. 2 LCo

Art. 43, al. 1 et 2; art. 44; art. 45, al. 1; art. 60, al. 1, let. a LDP

Art. 3, al. 2 OGC

Pas de commentaire particulier.

Art. 42, al. 3, let. g; art. 62, al. 2 Cst.NE

Art. 119, let. g LDP

Art. 130, al. 1; art. 151; art. 313, al. 1 OGC

Le nombre de voix requis, dans les dispositions actuelles, pour demander un référendum populaire facultatif (art. 42, al. 3, let. g Cst.NE; art. 119, let. g LDP; art. 313, al. 1 OGC), respectivement demander l'organisation d'une session extraordinaire (art. 62, al. 2 Cst.NE; art. 130, al. 1 OGC) ou proposer au Grand Conseil que celui-ci donne son avis sur une consultation fédérale (art. 151 OGC) est de 35 sur 115, soit 30,43%, que l'on arrondit à 30%. Partant du principe qu'il n'y a pas lieu de modifier cette proportion, les nouvelles dispositions fixent à 27 le nombre de voix requis dans un Parlement composé de 90 député-e-s.

Art. 81, al. 2 Cst.NE

Art. 217, al. 1 OGC

Le nombre de signatures requis, dans les dispositions actuelles, pour déposer une recommandation est de 20 sur 115, soit 17,39%, que l'on arrondit à 17%. Partant du principe qu'il n'y a pas lieu de modifier cette proportion, les nouvelles dispositions fixent à 15 le nombre de signatures requis.

Art. 46, al. 2 et 3 LDP

Cette disposition, qui impose un nombre minimal de candidat-e-s par liste en fonction du nombre de sièges à pourvoir par district n'a, du fait de la disparition de ces derniers, plus de raison d'être dans sa rédaction actuelle.

Art. 56, al. 1 et 58a, al. 1 LDP

La création d'une seule circonscription électorale pour tout le canton, par disparition des districts, a pour conséquence que chaque électeur et électrice participe à l'élection de l'ensemble des député-e-s du canton, et non de son seul district. Il dispose donc d'autant de suffrages qu'il y a de député-e-s au Grand Conseil à élire, soit 90 dans le projet proposé.

Art. 63b LDP

Dans un système électoral à circonscription unique, les élections d'un Grand Conseil composé de 90 député-e-s n'aboutiraient à la désignation que de 12 suppléant-e-s (données des élections de 2013). La modification proposée permet la désignation de 19 suppléant-e-s (toujours sur la base des données de 2013 et dans un Grand Conseil comptant 90 élu-e-s), jugés suffisants.

Art. 16a OGC

Cette disposition est très largement inspirée de l'article 35 LDP dont elle poursuit le même but. Elle est applicable aussi bien dans le cas où c'est l'élection du Conseil communal qui crée l'incompatibilité, que dans le cas où un troisième conseiller communal ou conseillère communale est élu-e au Grand Conseil. Cette règle est également applicable aux député-e-s suppléant-e-s en vertu de l'article 12 OGC.

Art. 81, al. 1; 82, al.1; 88, al. 1; 93, al. 1; 98, al. 1 OGC

La réduction du nombre de député-e-s entraîne, logiquement, la diminution du nombre de sièges en commissions permanentes. La réduction du nombre de sièges en commissions thématiques et temporaires, dont la composition n'est pas définie par la loi, devra être décidée lors de leur constitution.

Art. 138, al. 1 OGC

Le nombre de député-e-s passant de 115 à 90, la majorité absolue passe de 58 à 46.

Art. 141, al. 2 OGC

Le nombre de député-e-s passant de 115 à 90, la majorité de trois cinquièmes mentionnée à cette disposition est adaptée en conséquence, et passe ainsi de 69 à 54.

Art. 4 du projet de loi portant modification de la LCo, de la LDP et de l'OGC

Cette disposition transitoire, qui ne produira d'effets que lors de l'élection au Grand Conseil qui suivra l'entrée en vigueur de la réforme proposée par le présent rapport, s'inspire largement des articles 95e à 95j LDP adoptés en vue de la fusion des communes du Val-de-Travers. Ces dispositions n'ont pas pu être reprises à l'identique, mais ont été adaptées au contexte de la disparition des districts. Ainsi, chaque ensemble de communes réunies actuellement en un district se verra garantir cinq sièges lors de la législature 2017-2021. L'alinéa 3 implique que le siège garanti, attribué à un-e candidat-e conformément à l'alinéa 2, doit avoir été gagné par la liste à laquelle ce candidat ou cette candidate appartient. En d'autres termes, l'attribution de ce siège à un-e candidat-e non élu-e se fera au détriment d'un-e candidat-e élu-e sur la même liste, et domicilié-e dans une commune d'un autre ancien district, et pour autant que lui-même ou elle-même n'occupe pas un siège garanti. Le risque qu'un siège doive être pourvu de cette manière paraît toutefois restreint.

Art. 5 du projet de loi portant modification de la LCo, de la LDP et de l'OGC

Le terme "district(s)" figure dans de nombreux textes légaux, notamment de mise en œuvre du Code civil suisse, sans avoir de portée propre. Si la réforme proposée est adoptée, un toilettage de ces textes sera nécessaire. Il y sera procédé sans autre, mais dans la mesure seulement où la modification ne comporte qu'un caractère formel.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La réduction du nombre de député-e-s permettra de réaliser des économies substantielles. La diminution annuelle est de l'ordre de 80.000 francs la première année, de 345.000 francs les trois années suivantes, de 290.000 francs en 2021 (année d'élections) puis de l'ordre de 425.000 francs dès 2022, à l'exception des années d'élections. A noter que, dans cette estimation, le Conseil d'Etat a renoncé à revoir à la baisse les contributions versées aux partis jugeant que leurs frais ne diminueraient pas en proportion de la baisse du nombre de député-e-s.

Enfin, la création d'une circonscription électorale unique nécessitera une modification du matériel de vote et par conséquent l'acquisition d'une machine à mettre sous pli des documents au format A4, dans lequel devront être imprimés les bulletins. Cet investissement sera entièrement amorti en 2022.

Le montant de 150.000 francs, représentant le coût de l'adaptation de l'environnement informatique, est inscrit dans le projet de budget du Service informatique de l'Entité neuchâteloise pour l'année 2016.

Conséquences financières (90 sièges)	Investissements	Fonctionnement						
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adaptation des environnements informatiques		150'000	0	0	0	0	0	0
Carnets A4 au lieu de A5			40'000	0	0	0	40'000	0
Enveloppes format C4			15'000	0	0	0	15'000	0
Machine à mettre sous pli	400'000		80'000	80'000	80'000	80'000	80'000	0
Jetons de présence du Grand Conseil, AVS, ALFA, etc.			-174'000	-348'000	-348'000	-348'000	-348'000	-348'000
Autres charges de personnel			-16'500	-33'000	-33'000	-33'000	-33'000	-33'000
Déplacements			-19'500	-39'000	-39'000	-39'000	-39'000	-39'000
Autres frais divers			-5'000	-5'000	-5'000	-5'000	-5'000	-5'000
Total	400'000	150'000	-80'000	-345'000	-345'000	-345'000	-290'000	-425'000

7. CONSÉQUENCES POUR LE PERSONNEL

La réforme proposée sera sans conséquence notable sur le personnel de l'administration cantonale.

8. PROCÉDURE DE CONSULTATION

8.1 Entités consultées

Un projet du présent rapport a été envoyé en consultation à l'ensemble des communes du canton, à l'ensemble des partis politiques actifs (y compris ceux qui ne sont actuellement pas représentés au Grand Conseil) et à diverses associations (notamment la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, l'Union syndicale cantonale neuchâteloise et l'Association des communes neuchâteloises). Sur la cinquantaine d'entités consultées, une trentaine a répondu: 18 communes (dont les 6 plus grandes), 9 partis politiques (sur les 11 consultés) ainsi que toutes les associations.

8.2 Réponses à la consultation

8.2.1 Circonscription unique

Les avis exprimés vont dans les deux sens, en proportion comparable. Il est intéressant de constater qu'aucun clivage "haut/bas", "ville/campagne", "grandes communes/petites communes", "petites formations politiques/grandes formations" ne se manifeste au travers des réponses données. Parmi celles qui se montrent le moins favorables à la circonscription unique, plusieurs entités ont néanmoins répondu partager le constat de la nécessité d'une réforme en la matière, ainsi que ses motifs.

8.2.2 Réduction du nombre de député-e-s, de député-e-s suppléant-e-s et de sièges en commissions

La réduction du nombre de député-e-s et de député-e-s suppléant-e-s rencontre un écho clairement favorable, certaines entités consultées proposant même une réduction du nombre de député-e-s plus ample encore que le présent projet. Les avis concernant la réduction du nombre de sièges dans les commissions sont plus partagés. Toutefois, ici aussi, aucun clivage clair ne peut être observé, pas même entre petites et grandes formations politiques.

8.2.3 Quorum et apparentements

Les propositions relatives à ces deux thèmes rencontrent un écho largement favorable, aussi bien auprès des petites que des grandes formations politiques. Certains regrettent même que le quorum ne soit pas réduit à un chiffre plus bas encore que ne le propose le présent projet, voire supprimé.

8.2.4 Nouvelle règle d'incompatibilité

Cette proposition rencontre également un écho largement favorable, en particulier auprès des communes qu'elle concerne directement. Tant les petites communes que les plus grandes, que celles dont les conseillers communaux et conseillères communales sont à plein temps et professionnel-le-s, que celles où la charge est exercée à temps partiel et en qualité de milicien-ne soutiennent cette nouvelle règle. Plusieurs souhaitent même l'interdiction pure et simple du cumul des mandats.

8.2.5 Disposition transitoire

Les avis exprimés sont globalement favorables. Certains souhaitent l'étendre aux deux premières législatures après l'entrée en vigueur de la réforme, ou même la pérenniser.

8.2.6 Autres propositions

Certaines entités consultées ont spontanément proposé d'autres réformes. Parmi les propositions intéressantes, nous relevons celle consistant à prévoir le cumul, sur le modèle de l'élection au Conseil national. Pour l'électeur ou l'électrice qui veut soutenir par exemple un-e candidat-e de sa région, il s'agit d'une mesure plus élégante que le biffage. Le Conseil d'Etat a toutefois fait le choix de ne pas "charger le bateau" de la réforme, laissant désormais au Grand Conseil le soin d'y apporter les retouches qu'il juge opportunes.

8.3 Conclusion

Le résultat de la procédure de consultation laisse apparaître un soutien global important au projet de réforme proposé par le gouvernement. Celui-ci est certes nuancé par un certain nombre d'avis divergents sur l'une ou l'autre des propositions, mais sans qu'une tendance claire puisse se dégager en faveur d'un projet de réforme différent. Parmi ceux qui manifestent le moins d'enthousiasme face aux propositions émises, nombreux sont toutefois ceux qui saluent la démarche et en partagent aussi bien les motifs que les objectifs. L'absence de clivage entre haut et bas, petites et grandes communes, petites et grandes formations politiques conforte le Conseil d'Etat dans l'idée que sa vision des institutions telle qu'il la propose contribuera à renforcer la construction du canton de Neuchâtel perçu comme un espace unique.

9. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

La réforme proposée n'aura pas de conséquence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

10. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Les projets de décret et de loi qui accompagnent ce rapport sont conformes au droit supérieur. Le fait qu'en vertu de l'article 4 du projet de loi un-e élu-e puisse devoir céder son siège pour assurer l'occupation des 5 sièges garantis est admissible en raison du fait que le ou la bénéficiaire du siège ainsi cédé appartient à la même liste et du fait que cette solution n'est prévue qu'à titre transitoire.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption par le Grand Conseil du décret et de la loi proposés ci-dessous requiert la majorité simple de voix des membres présents du Grand Conseil. En application de l'article 103 Cst.NE, le décret constitutionnel devra faire l'objet de deux délibérations, suivies chacune d'un vote du Grand Conseil. Le second débat ne peut avoir lieu qu'un mois après le premier.

12. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM

Conformément à l'article 104 Cst.NE, le décret proposé ci-dessous, modifiant la Constitution, est soumis au référendum obligatoire. Conformément à l'article 42, alinéa 3, lettre a Cst.NE, la loi proposée ci-dessous, modifiant la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 et la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012, est soumise au référendum facultatif.

13. GARANTIE ET APPROBATION FÉDÉRALE

Le décret constitutionnel ci-joint devra obtenir la garantie des Chambres fédérales²⁾ après avoir été soumis au vote du peuple, cas échéant, conformément à l'article 51, alinéa 2 de la Constitution fédérale. En revanche, le projet de loi n'est pas soumis à l'approbation fédérale.

14. CONCLUSION

Dans son programme de législature 2014-2017, le Conseil d'Etat expose sa vision stratégique, considérant le canton de Neuchâtel comme un seul espace. La perception de l'espace-temps ayant grandement évolué, les anciennes frontières perdent leur pertinence. Dans ce contexte, les institutions politiques et les structures administratives doivent également s'adapter. Considérer le canton comme un seul et unique espace et l'organiser comme tel s'inscrit dans une vision dynamique et rationnelle de l'avenir.

La création d'un cercle électoral unique pour le Grand Conseil constitue un enjeu majeur pour l'identité et la cohésion du canton de Neuchâtel. En supprimant les districts, le Conseil d'Etat propose l'institutionnalisation d'un canton uni et fort.

Les citoyen-ne-s, et par extension les député-e-s, doivent réfléchir prioritairement à l'intérêt du canton et de l'ensemble de ses habitant-e-s, faisant fi des frontières et des régionalismes présents avant tout dans les esprits. Avec la ferme volonté de favoriser la cohésion cantonale, le Conseil d'Etat entend, avec cette réforme, promouvoir les intérêts communs tout en respectant les différentes sensibilités qui peuvent s'exprimer. Il est à noter que l'actuel rapport de force des partis politiques sera maintenu, la place des petits partis étant probablement légèrement accentuée par l'élargissement du bassin électoral.

Enfin, en proposant de supprimer une élection des députés du Grand Conseil en fonction des districts, le Conseil d'Etat pense que le pouvoir de proximité des communes, qui deviennent de facto le seul échelon de représentation régionale de taille inférieure au canton, sera renforcé.

Ce rapport soumet à votre Autorité une révolution symbolique importante pour une évolution à long terme du canton. Ce projet de réforme insuffle une dynamique positive pour l'ensemble du territoire et de la population neuchâteloise. Neuchâtel ne peut plus être considéré comme un espace fermé et se suffisant à lui-même. Tous les domaines d'activités attestent de l'insertion de notre canton dans des espaces plus vastes et de l'influence de nos voisins sur notre propre développement. Se réformer de l'intérieur pour rayonner vers l'extérieur, avec comme moteur la concrétisation d'un espace unique, voilà l'objectif que le Conseil d'Etat vous propose d'atteindre en adoptant ce projet de réforme.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 11 novembre 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

²⁾ La garantie est déclarative, et ne conditionne donc pas l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu l'article 102 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
(Cst.NE), du 24 septembre 2000;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 11 novembre 2015,
décède:

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
(Cst.NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit:

Article premier, al. 4

⁴Le canton est divisé en communes.

Art. 42, al. 3, let. g

g) d'autres actes du Grand Conseil, si vingt-sept de ses membres en
décident ainsi.

Art. 52, al. 1 et 2

¹Le pouvoir législatif est attribué à un Grand Conseil de nonante
membres.

²Le Grand Conseil est élu par le peuple selon le système de la
représentation proportionnelle. La circonscription électorale est le canton.

Art. 62, al. 2

²Le Grand Conseil se réunit également à la demande de vingt-sept de ses
membres ou à l'invitation du Conseil d'Etat.

Art. 81, al. 2

²(*Première phrase inchangée*). La proposition de recommandation doit
être signée par quinze membres du Grand Conseil.

TITRE V

COMMUNES

CHAPITRE PREMIER

Abrogé.

Art. 87 et 88

Abrogés.

CHAPITRE 2

Abrogé.

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 ¹Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2017.

²Il sera publié dans la Feuille officielle et inséré au Recueil de la législation neuchâteloise.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, La secrétaire générale,

Loi

portant modification de:

- la loi sur les communes (LCo)
 - la loi sur les droits politiques (LDP)
 - la loi sur l'organisation du Grand Conseil (OGC)
-

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles premier et 52 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 11 novembre 2015,

décète:

Article premier La loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, est modifiée comme suit:

Article premier

Le canton est divisé en communes.

Art. 2

Les communes du canton sont:

Bevaix, Boudry, Brot-Dessous, Brot-Plamboz, Corcelles-Cormondrèche, Cornaux, Cortailod, Cressier, Enges, Fresens, Gorgier, Hauterive, Le Cerneux-Péquignot, La Brévine, La Chaux-de-Fonds, La Chaux-du-Milieu, La Côte-aux-Fées, La Sagne, La Tène, Le Landeron, Le Locle, Les Brenets, Les Planchettes, Les Ponts-de-Martel, Les Verrières, Lignièrès, Milvignes, Montalchez, Neuchâtel, Peseux, Rochefort, Saint-Aubin-Sauges, Saint-Blaise, Valangin, Val-de-Ruz, Val-de-Travers, Vaumarcus.

Art. 2 La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit:

Art. 43

¹Le Grand Conseil est composé de nonante député-e-s élu-e-s par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle.

²Abrogé.

Art. 44

Abrogé.

Art. 45, al. 1

¹Les listes des candidat-e-s doivent être déposées à la chancellerie d'Etat au plus tard à midi le lundi de la huitième semaine qui précède l'élection.

Art. 46, al. 2 et 3

²Chaque liste doit contenir la signature manuscrite d'au moins trois électrices et électeurs. La personne dont le nom figure en tête des signataires de la liste est considérée comme mandataire et la deuxième comme suppléante.

³Abrogé.

Art. 56, al. 1

¹Chaque électeur dispose de nonante suffrages. Le cumul des suffrages n'est pas admis.

Art. 58a, al. 1

¹En cas d'utilisation de plusieurs bulletins, le nombre total des candidat-e-s pour lesquels l'électeur ou l'électrice a voté ne peut être supérieur à nonante. A défaut, le vote est nul.

Art. 60, al. 1, let. a

a) la liste ou les listes apparentées qui n'obtiennent pas 6% des suffrages valables sont éliminées de la répartition. (*seconde phrase inchangée*).

Art. 63b

¹La liste qui obtient cinq sièges a droit à un-e député-e suppléant-e.

²Celle qui obtient de six à vingt sièges au plus a droit à trois député-e-s suppléant-e-s.

³Celle qui obtient plus de vingt sièges a droit à quatre député-e-s suppléant-e-s.

Art. 119, let. g

g) d'autres actes du Grand Conseil si vingt-sept de ses membres en ont décidé ainsi.

Art. 3 La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012, est modifiée comme suit:

Art. 3, al. 2

²Il est composé de nonante député-e-s (ci-après: membres du Grand Conseil).

Art. 16a (nouveau)

¹Seuls deux membres du même Conseil communal peuvent siéger simultanément au Grand Conseil.

²Lorsqu'à la suite d'une élection, ce nombre est dépassé, restent seuls au bénéfice de leur élection au Grand Conseil, sauf désistement intervenu dans les dix jours, les membres du Conseil communal désignés dans l'ordre des critères suivants:

5a. Membres d'un
Conseil
communal au
Grand Conseil

- a) les membres du Conseil communal les plus anciennement élus au Conseil communal;
- b) les membres du Grand Conseil les plus anciennement en charge;
- c) les membres du Conseil communal qui ont obtenu le plus de suffrages lors de l'élection entraînant l'incompatibilité;
- d) si deux élu-e-s ne peuvent être ainsi départagé-e-s, celui ou celle désigné-e par le sort reste au bénéfice de son élection.

Art. 81, al.1

¹La commission législative se compose de treize membres.

Art. 82, al.1

¹La commission de gestion se compose de treize membres.

Art. 88, al.1

¹La commission des finances se compose de treize membres.

Art. 93, al.1

¹La commission des affaires extérieures se compose de treize membres.

Art. 98 al.1

¹La commission des pétitions et des grâces se compose de neuf membres.

Art. 130, al. 1

¹Le Grand Conseil siège en sessions extraordinaires à la demande du bureau ou de vingt-sept de ses membres.

Art. 138, al. 1

¹Le Grand Conseil ne peut délibérer valablement que si au moins quarante-six de ses membres sont présents dans la salle (majorité absolue des membres).

Art. 141, al. 2

²Cette décision est prise à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (cinquante-quatre membres).

Art. 151

Le bureau, les commissions, les groupes ou vingt-sept membres du Grand Conseil au moins peuvent proposer au Grand Conseil que celui-ci donne son avis sur une consultation fédérale.

Art. 217, al. 1

¹Lorsque la recommandation émane de membres ou de membres suppléants du Grand Conseil, elle doit être munie de quinze signatures au moins au moment de son dépôt.

Art. 313, al. 1

¹Pour qu'un acte du Grand Conseil soit soumis au référendum facultatif, au sens de l'article 42, alinéa 3, lettre g, Cst.NE, il est nécessaire que vingt-sept membres du Grand Conseil déposent, avant le vote final, une déclaration écrite le demandant au secrétariat général.

Art. 4 ¹Lors de l'élection du Grand Conseil pour la législature 2017-2021, chaque ensemble de communes constituant un ancien district (ci-après: ancien district) se voit garantir un nombre minimal de cinq sièges, pour autant que cinq candidat-e-s y soient domicilié-e-s.

²Si un ancien district n'est pas représenté par au moins cinq candidat-e-s élu-e-s, les candidat-e-s domicilié-e-s dans l'ancien district qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages sans être élu-e-s sont désigné-e-s, en nombre suffisant pour occuper les sièges garantis.

³Lors de leur attribution, les sièges garantis sont imputés aux listes concernées, les candidat-e-s ainsi désigné-e-s prenant la place de la personne la moins bien élue de la liste. Si cette dernière est elle-même représentante d'un ancien district qui n'a pas obtenu les cinq sièges garantis, la personne élue qui la précède immédiatement sur la liste cède sa place, pour autant que celle-ci ne soit pas elle-même représentante d'un troisième ancien district qui n'aurait pas non plus atteint le nombre de cinq sièges garantis. L'opération est répétée jusqu'à l'attribution des sièges garantis.

⁴Si une vacance entraîne la perte d'un siège garanti, est proclamé élu-e le premier ou la première des suppléant-e-s de la même liste qui réside sur le territoire de l'ancien district concerné. A défaut, ou si ce dernier refuse le siège, le premier ou la première des suppléant-e-s de la même liste prend sa place.

⁵Si un siège garanti ne peut être pourvu conformément aux alinéas précédents, l'ancien district concerné en perd le bénéfice. Il est alors repourvu conformément à l'article 64 LDP.

Art. 5 Dans la mesure où les modifications ne revêtent qu'un caractère formel, le service juridique de l'Etat est chargé d'adapter les textes figurant au Recueil systématique de la législation neuchâteloise (RSN), de manière à en supprimer toute référence aux districts.

Art. 6 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 7 ¹Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

²La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017, à condition que le décret modifiant les articles premier, alinéa 4; 42, alinéa 3, lettre g; 52, alinéas 1 et 2; 62, alinéa 2; 81, alinéa 2 et abrogeant les articles 87 et 88 de la Constitution soit accepté en votation populaire.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, La secrétaire générale,

ANNEXE

COMPARATIF DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX DES CANTONS ROMANDS

Canton	Nombre de député-e-s au Parlement	Nombre d'habitant-e-s par député-e	Cercle électoral	Quorum légal	Possibilité d'apparement
NE	115	1'534	le district	10%	oui
GE	100	4'694	le canton	7 %	oui
VD	150	5'296	l'arrondissement	5%	oui
FR	110	2'705	le district	aucun	non
JU	60	1'195	le district	aucun	non
VS	130	2'515	le district	8%	non