DROITS POLITIQUES
FUSION DE COMMUNES ET SIÈGE GARANTI 05.009

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques (fusion de communes et siège garanti)

(Du 1er décembre 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le postulat Antoine Grandjean 01.149, du 2 octobre 2001, "Fusion de communes: l'argent n'est pas tout!" demande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité, lors de fusions, de créer des circonscriptions électorales qui assurent aux entités fusionnées une représentation équitable dans le législatif de la nouvelle commune.

Le Conseil d'Etat est sensible à ce souci. Toutefois, pour des raisons d'ordre juridique, la création de circonscriptions électorales multiples, au sein d'une commune issue d'une fusion, n'est pas possible. Le Conseil d'Etat propose en revanche une modification de la loi sur les droits politiques garantissant aux anciennes communes un siège au minimum dans le législatif de la nouvelle commune.

I. INTRODUCTION

En date du 3 décembre 2001, le Grand Conseil a adopté le postulat Antoine Grandjean 01.149 amendé dont la teneur est la suivante:

> **01.149**
> 2 octobre 2001
> **Postulat Antoine Grandjean**
> **Fusion de communes: l'argent n'est pas tout!**
>
> *Par son projet de loi sur le fonds d'aide aux communes, le Conseil d'Etat entend favoriser la collaboration intercommunale ainsi que les fusions de communes.*
>
> *Si la collaboration peut être encouragée efficacement de la sorte, il n'en est pas de même de la fusion qui doit d'abord et avant tout émaner d'une volonté politique partagée. Cette volonté est souvent freinée par les disparités quant à la taille respective des entités communales qui tendent à transformer la fusion en absorption.*

Le Conseil d'Etat est prié de poursuivre ses réflexions et notamment d'étudier la possibilité, lors de fusions, de créer des circonscriptions électorales qui assurent aux entités fusionnées une représentation équitable dans le législatif de la nouvelle commune.

Cosignataires: O. Mauler, V. de Montmollin, M. Barben, C. Zweiacker, A. Obrist, T. Humair, P. Castella, R. Graber, M. Amstutz, J. Martin, Ph. Bauer, J.-N. Karakash, C. Mermet, V. Schweingruber, J.-M. Haefliger et U. de Meuron.

II. ETUDE PRELIMINAIRE

Dans un premier temps, une étude portant sur les aspects juridiques, politiques au sens large et chronologiques, liés au postulat, a été effectuée par le service des communes, avec l'appui des professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon.

Il en est ressorti les conclusions suivantes, qui ont été avalisées par le Conseil d'Etat:

1. La nouvelle Constitution neuchâteloise, du 25 avril 2000, n'interdit pas l'institution de plusieurs circonscriptions électorales par commune.

2. Une révision constitutionnelle n'est pas juridiquement nécessaire en cas de création d'une commune regroupant toutes les communes d'un district.

3. La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, peut instituer des circonscriptions multiples à l'intérieur d'une commune. La nouvelle disposition, à insérer dans le chapitre 5 de la loi, devrait prévoir au minimum:

   – que le choix d'une ou plusieurs circonscriptions pour la nouvelle commune appartient aux électeurs de chacune des communes appelées à fusionner (cf. art. 20, let. *c*, et 21, al. 3, du règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes (RALFAC), du 22 octobre 2003),

   – que les circonscriptions multiples sont réservées à l'élection du Conseil général (elles ne sont pas possibles pour le Conseil communal),

   – que chaque circonscription recouvre une ancienne commune fusionnée,

   – que le nombre de sièges du Conseil général reste fixé entre 15 et 41 et qu'il faut déterminer un nombre minimum par ancienne commune fusionnée (1, éventuellement 2, au maximum), le solde des sièges étant réparti par analogie avec le système du quotient prévu dans la LDP (art. 44) pour le Grand Conseil,

   – que les circonscriptions multiples devraient être éventuellement supprimées, après un délai et selon une procédure à déterminer.

4. Le système doit pouvoir fonctionner dans n'importe quel cas de figure (communes du Val-de-Travers, du Val-de-Ruz, de la Béroche, de La Chaux-de-Fonds – Le Locle) et s'appliquer à toutes les nouvelles communes fusionnées dès l'entrée en vigueur de la loi modifiée.

5. La modification de la loi doit donc précéder toute fusion nouvelle.

Au vu de ces éléments, un groupe de travail, constitué de représentants du service des communes, du service juridique et de la chancellerie d'Etat, a été créé pour rédiger un projet de modification de la LDP. Le groupe de travail a tenu une dizaine de séances, d'octobre 2003 à septembre 2004.

III. ABANDON DES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES

Le Conseil d'Etat a posé comme règle de base que la solution à rechercher devait s'écarter le moins possible du système de la représentation proportionnelle, qui vaut comme principe fondamental dans le domaine de l'exercice des droits politiques dans le canton de Neuchâtel. La LDP impose par principe l'élection du Conseil général selon ce système. Seules les communes de moins de 750 habitants peuvent opter pour un autre mode d'élection, à savoir le système majoritaire à un tour. Par conséquent, on peut sans grand risque d'erreur affirmer qu'il est très peu probable qu'une commune fusionnée n'atteigne pas la population minimale impliquant l'obligation du système de la représentation proportionnelle.

Sur la base de cette prémisse, nous avons exploré différentes approches pour concilier le souhait exprimé dans le postulat avec les principes et exigences qui régissent l'exercice des droits politiques.

Nous avons dans un premier temps examiné la possibilité de créer des circonscriptions électorales, piste suggérée par le postulat lui-même. Cette possibilité doit être comprise en ce sens que chaque ancienne commune constitue une circonscription électorale dans le cadre de l'élection du législatif de la nouvelle commune. Le nombre de sièges au Conseil général ne pouvant excéder 41, la création de circonscriptions électorales impliquerait que ces sièges soient répartis entre les circonscriptions électorales. Nous avons toutefois constaté que cette manière de faire heurte les principes applicables en matière de droits politiques.

Une simulation à l'aune de la situation dans le Val-de-Travers montre les graves faiblesses d'un tel système au regard de la représentation proportionnelle. Selon le recensement de la population à fin décembre 2003, le Val-de-Travers comptait 12.227 habitants, ce qui équivaut à un siège pour 292 habitants. Une répartition des sièges selon le système utilisé pour l'élection au Grand Conseil (art. 44 LDP) aboutit à la répartition suivante:

Môtiers	3
Couvet	10
Travers	4
Noiraigue	1
Boveresse	1
Fleurier	14
Buttes	2
La Côte-aux-Fées	1
Saint-Sulpice	2
Les Verrières	2
Les Bayards	1
Total	**41**

Cette répartition entraîne un quorum naturel (100 divisé par le nombre de sièges plus un) variant entre 50% (pour les communes à un siège) et 6,67% (pour la commune à 14 sièges – Fleurier). Cette constatation appelle plusieurs remarques. Un tel découpage, qui

reprend le territoire des communes actuelles, ne garantit pas que dans chaque circonscription, les minorités importantes soient représentées de manière adéquate. En effet, pour les plus petites communes, des forces politiques importantes seraient écartées même en ayant obtenu près de la moitié des suffrages. Il pourrait même arriver, dans le cas où trois formations seraient en lice, qu'un seul parti obtienne le siège de la commune avec un peu plus du tiers des suffrages.

Or selon un arrêt du Tribunal fédéral, du 18 décembre 2002, rendu à propos des cercles électoraux en ville de Zurich (ATF 129 I 185), il y a des règles importantes à observer, qui visent au respect du droit à ce que le résultat d'une élection corresponde à l'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral.

En vertu de l'article 39 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, la réglementation de l'exercice des droits politiques par le souverain relève, au niveau cantonal, de la compétence des cantons. Dans l'exercice de cette compétence, ceux-ci sont toutefois tenus de respecter certaines règles matérielles fédérales et, en particulier, le principe d'égalité inscrit à l'article 8 de la Constitution fédérale ainsi que celui du suffrage universel et égal. Le système de la représentation proportionnelle répond en principe aux exigences constitutionnelles. Dès lors que tout écart du système de la représentation proportionnelle aboutit nécessairement à une inégalité de traitement des suffrages exprimés, l'introduction d'éléments étrangers au système dans le mode d'élection n'est admissible que pour des motifs fondés.

Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'expliciter ce principe d'égalité en relation avec l'exercice des droits politiques. Il a relevé que la Constitution fédérale permet à toute personne qui jouit des droits politiques d'exiger qu'aucun résultat électoral ne soit reconnu s'il ne traduit pas d'une manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée du corps électoral. Cette garantie sert à la concrétisation de l'égalité du droit de vote, étroitement liée au principe d'égalité de l'article 8. Elle implique non seulement que chaque électeur dispose d'un même nombre de suffrages, mais encore que chaque suffrage ait le même poids et que tous les suffrages exprimés soient pris en compte dans la répartition des mandats lors d'élections au scrutin proportionnel. Les électeurs doivent être traités de manière égale, ce qui revient à dire que les suffrages dont chacun dispose doivent avoir la même influence sur le résultat de l'élection.

Une organisation de l'élection qui aurait pour conséquence une pondération des suffrages n'est pas admissible. L'égalité du droit de vote nécessite non seulement que le découpage en collèges électoraux aboutisse à des collèges de grandeur équivalente, mais encore que le nombre d'habitants par siège se rapproche le plus possible dans tous les collèges. L'égalité du droit de vote garantit à l'électeur la même possibilité que sa voix soit non seulement comptée, mais aussi prise en considération.

Enfin, chaque voix doit contribuer de la même manière au résultat. Le nombre de suffrages qui ne sont pas représentés et qui ne trouvent ainsi pas d'expression dans les représentants du corps électoral doit être limité le plus possible.

Dans l'arrêt zurichois, le quorum naturel variait de 33,33% (dans la circonscription à 2 sièges) à 5% (dans la circonscription à 19 sièges). Il a été jugé qu'un tel découpage des circonscriptions ne garantissait pas que dans chacune d'entre elles, les minorités importantes soient représentées de manière adéquate. Le Tribunal fédéral a souligné qu'il n'est pas conciliable avec le principe de l'égalité des votes qu'environ un tiers des voix exprimées ne soit pas pris en considération dans la répartition des sièges.

Selon l'arrêt susmentionné, il n'est donc pas admissible, dans l'hypothèse calculée par le Val-de-Travers, que la moitié – voire plus – des suffrages exprimés ne soit pas prise en considération dans la répartition des sièges entre les différents groupements politiques. La création de circonscriptions aurait par ailleurs pour conséquence que les électeurs ne

pourraient voter que pour les sièges attribués à leur ancienne commune. Ainsi, sur un Conseil général de 41 sièges, les habitants ne pourraient en choisir qu'un nombre restreint variant de un à quatorze. Cela n'est pas satisfaisant. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat a écarté la voie des circonscriptions électorales.

IV. GARANTIE D'UN SIEGE PAR ANCIENNE COMMUNE

Le Conseil d'Etat a ensuite examiné une voie qui permette d'assurer à chaque ancienne commune une représentation au sein de la commune issue de la fusion. Il s'est inspiré notamment de la solution retenue par le législateur bernois pour assurer une représentation des districts au Grand Conseil. Le système auquel ont abouti les réflexions consiste à fournir à chaque ancienne commune la garantie d'un siège au Conseil général de la commune issue de la fusion.

Dans la plupart des cas de figure envisageables, ces nouvelles dispositions seront superflues. En effet, en cas de fusion de deux ou trois communes de taille comparable, l'application des règles actuelles permettra à chaque ancienne commune de disposer de plusieurs représentants. Ce n'est que dans des cas particuliers que ces nouvelles dispositions prendraient tout leur sens. Ce serait par exemple le cas de la fusion entre une grande commune et sa voisine beaucoup plus petite, ou la fusion de plusieurs communes de taille différente, à l'exemple du Val-de-Travers. La solution qui vous est proposée présente cet avantage de suivre très largement les règles du système de la représentation proportionnelle, dans le respect des principes constitutionnels régissant l'exercice des droits politiques. Elle a été présentée au professeur Pascal Mahon, qui n'a pas formulé d'objection particulière sur le projet de loi qui vous est proposé.

V. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE

CHAPITRE 6
Elections dans les communes issues d'une fusion

Il nous a paru opportun de créer un chapitre propre pour traiter des élections dans les communes issues d'une fusion, qui s'insère directement après le chapitre 5, relatif aux élections communales en général.

Article 95e – Règles générales

Les fusions de communes n'ont pas d'incidences sur la durée de la législature. L'article 95e, alinéa 1, rappelle cette règle en précisant que les nouveaux organes législatif et exécutif élus à l'occasion d'une fusion de communes le sont pour la fin de la législature en cours.

Le système des sièges garantis suppose de pouvoir rattacher les candidats à une ancienne commune. Par analogie avec les dispositions générales de la loi relatives aux élections, le projet prévoit que les personnes candidates représentent l'ancienne commune sur le territoire de laquelle elles sont domiciliées. Il est aussi nécessaire de prévoir les conséquences d'un déménagement en cours de législature. Le projet prévoit qu'un tel déménagement n'a pas d'effet sur l'élection s'il intervient à destination d'un autre lieu de la nouvelle commune. Il en va naturellement autrement si la personne élue n'a plus de domicile sur le territoire de la commune issue de la fusion (art. 32).

L'article 95e rappelle enfin que les règles générales sur les élections communales (art. 90 à 95 et, par renvoi, art. 43 à 66) sont aussi applicables aux élections dans les communes issues d'une fusion, sous réserve des règles spéciales du nouveau chapitre 6.

Article 95f – Garantie d'un siège aux anciennes communes

La garantie d'un siège se révélera superflue dans la plupart des fusions de communes envisageables. En effet, les règles générales valables pour les élections communales sont suffisantes, en cas de fusion de deux ou trois communes de taille comparable, pour assurer une représentation équitable de chacune d'entre elles au sein du nouveau Conseil général. C'est la raison pour laquelle le système du siège garanti n'est pas obligatoire mais est laissé à la volonté des communes qui fusionnent. Si elles entendent bénéficier de cette garantie, il leur appartiendra de le faire savoir dans la convention de fusion.

La volonté, manifestée dans l'abstrait, de bénéficier de la garantie d'un siège au Conseil général n'est pas encore suffisante pour justifier les entorses au principe de la représentation proportionnelle que ce système implique. Encore faut-il que cette volonté trouve son expression concrète dans un engagement citoyen pour la représentation de l'ancienne commune. En conséquence, le projet prévoit que l'ancienne commune ne peut pas bénéficier de la garantie d'un siège si aucune personne domiciliée sur son territoire ne se présente comme candidat.

La garantie d'un siège est un système spécial qui déroge aux règles de la représentation proportionnelle. En cela, garantir davantage qu'un siège n'est guère envisageable.

Si la garantie d'un siège peut dans certains cas paraître nécessaire au début du processus, l'instituer de manière permanente serait contraire au but même de la fusion. Il est par conséquent judicieux de limiter la durée de cette dérogation. Le projet prévoit ainsi que la garantie vaut pour la législature au cours de laquelle la fusion prend effet, tout en laissant aux communes la faculté de prévoir sa prolongation pour une législature supplémentaire. Au-delà, les règles générales sur l'élection au Conseil général s'appliquent.

Articles 95g à 95i – Attribution des sièges garantis

Le projet de loi prévoit un système qui s'écarte le moins possible de la représentation proportionnelle. Ainsi, l'attribution des sièges se fait tout d'abord de manière provisoire en application des règles générales valables pour les élections communales (art. 90 à 95, et par renvoi, art. 43 à 66). C'est ce qu'exprime l'article 95g, alinéa 1. Si cette répartition provisoire aboutit à l'attribution d'un siège à chaque ancienne commune qui peut se prévaloir d'une garantie en ce sens, elle peut être validée et les dispositions spéciales du nouveau chapitre 6 ne s'appliquent pas.

Si au contraire la répartition provisoire ne permet pas l'attribution des sièges garantis, le projet prévoit que l'ancienne commune soit représentée au nouveau Conseil général par le candidat qui a obtenu le plus de suffrages parmi ses électeurs. Le respect de la représentation proportionnelle exige que ce candidat soit porté sur une liste ayant obtenu des sièges. A défaut, est élue la personne ayant obtenu le deuxième meilleur résultat dans l'ancienne commune.

La personne ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages dans l'ancienne commune la représentera. Si elle figure parmi les personnes élues provisoirement, il n'y a aucune modification dans l'attribution des sièges. Si au contraire, elle ne figure pas au tableau

provisoire, elle prendra la place de la personne la moins bien élue de sa liste, à condition que cette dernière ne soit pas seule représentante d'une ancienne commune.

Article 95j – Vacance dans les deux systèmes

Le projet prévoit, si une vacance entraîne la perte du siège garanti à une ancienne commune, que le siège devenu libre soit attribué au premier des suppléants de la même liste (respect du principe de la représentation proportionnelle) qui réside sur le territoire de la commune (respect du siège garanti). On instaure ainsi la possibilité de faire une entorse à l'ordre des suppléants, pour respecter le principe de la représentation des anciennes communes. Cette exception doit toutefois être limitée. C'est la raison pour laquelle, si parmi les suppléants de la liste il n'y a personne qui réside sur le territoire de la commune en question ou si cette personne refuse le siège, le projet prévoit un retour au système général et à l'appel aux suppléants selon l'ordre des suffrages obtenus. Le même principe vaut dans le système de l'élection majoritaire à un tour.

VI. CONCLUSION

En conclusion, nous pensons que le projet de loi qui vous est présenté répond de manière tout à fait satisfaisante au postulat. Certes, pour des raisons juridiques, la création de circonscriptions électorales multiples au sein d'une commune issue de fusion a dû être écartée. Mais une telle création, si elle permet de conserver une certaine représentation locale, n'a de toute façon pas que des avantages. Des circonscriptions multiples feraient en effet perdurer indirectement l'existence des anciennes communes alors qu'une fusion est censée fondre le tout, créer une nouvelle collectivité avec une nouvelle dynamique, qui dépasse l'esprit de clocher.

Le système proposé préserve l'égalité de traitement, le droit de vote des citoyens, le respect du système de la représentation proportionnelle et garantit – pour une période transitoire qui peut s'étendre sur presque deux législatures – à toutes les anciennes communes une présence dans le législatif de la nouvelle commune. On a aussi l'assurance que les décisions de cet organe respecteront le poids politique de ses composantes et auront donc une réelle légitimité. Elles auront en outre plus de chance de refléter une volonté commune, tournée vers l'avenir, plutôt que de résulter de coalitions d'occasion des anciennes communes ou d'une addition d'intérêts particuliers, issus de ces dernières.

Le système du siège garanti pourra figurer dans les premières conventions de fusions envisagées, qui devraient être signées dans le courant de 2005 ou début 2006.

Nous vous prions d'adopter le présent rapport et d'accepter simultanément le projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques. Nous vous invitons également à classer le postulat Antoine Grandjean 01.149, du 2 octobre 2001, "Fusion de communes: l'argent n'est pas tout!"

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 1er décembre 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Loi
portant révision de la loi sur les droits politiques
(fusion de communes et siège garanti)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 1er décembre 2004,

décrète:

Article premier La loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit:

Titre précédant l'article 95e

CHAPITRE 6

Elections dans les communes issues d'une fusion

Art. 95e (nouveau)

Règles générales

[1]En cas de fusion de communes, le Conseil général et le Conseil communal de la nouvelle commune sont élus pour la fin de la législature en cours.

[2]Les personnes candidates représentent l'ancienne commune sur le territoire de laquelle elles résident.

[3]La personne élue qui, en cours de législature, déménage à l'intérieur de la commune issue de la fusion ne perd pas le bénéfice de son élection.

[4]Les dispositions qui régissent les élections communales sont applicables sous réserve des dispositions particulières du présent chapitre.

Art. 95f (nouveau)

Garantie d'un siège aux anciennes communes

[1]Dans les communes issues d'une fusion, les anciennes communes peuvent bénéficier de la garantie d'un siège au Conseil général, en manifestant leur volonté dans la convention de fusion.

[2]Toutefois, l'ancienne commune dans laquelle il n'y a aucun candidat à l'élection au Conseil général ne bénéficie pas de cette garantie.

[3]La garantie devient caduque à la fin de la législature au cours de laquelle la fusion prend effet. Elle peut toutefois être prolongée par la convention de fusion jusqu'à la fin de la législature suivante.

Art. 95g (nouveau)

Attribution des sièges garantis
1. Système de la représentation proportionnelle
a) en général

[1]Si une ancienne commune n'est représentée par aucune des personnes élues, c'est la personne qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages dans cette commune qui est élue. L'article 95h est réservé.

[2]Lors de leur attribution, les sièges garantis sont imputés aux listes concernées, la personne élue à ce titre prenant au besoin la place de la personne la moins bien élue de la liste. Si cette dernière est la seule représentante d'une ancienne commune, c'est la personne élue qui la précède immédiatement sur la liste qui cède sa place, pour autant que celle-ci ne soit pas la seule représentante d'une ancienne commune. L'opération est répétée jusqu'à attribution du siège garanti.

Art. 95h (nouveau)

b) cas particulier

[1]La personne qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages dans l'ancienne commune mais qui est portée sur une liste n'ayant pas obtenu de siège est évincée de l'élection.

[2]Dans ce cas, la personne ayant obtenu le deuxième meilleur résultat dans l'ancienne commune est élue, pour autant que la liste sur laquelle elle est portée ait obtenu un siège. Cette opération est répétée jusqu'à l'attribution du siège garanti.

Art. 95i (nouveau)

2. Système majoritaire à un tour

[1]Si une ancienne commune n'est représentée par aucune des personnes élues, c'est la personne qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages dans cette commune qui est élue.

[2]La personne élue à ce titre prend au besoin la place de la personne la moins bien élue. Si cette dernière est la seule représentante d'une ancienne commune, c'est la personne élue qui la précède immédiatement qui cède sa place, pour autant que celle-ci ne soit pas la seule représentante d'une ancienne commune. L'opération est répétée jusqu'à attribution du siège garanti.

Art. 95j (nouveau)

Vacance dans les deux systèmes

[1]Dans le système de la représentation proportionnelle, si une vacance entraîne la perte du siège garanti à une ancienne commune, est proclamé élu le premier des suppléants de la même liste qui réside sur le territoire de cette commune. A défaut, ou si ce dernier refuse le siège, le premier des suppléants de la même liste prend sa place.

[2]Dans le système majoritaire à un tour, si une vacance entraîne la perte du siège garanti à une ancienne commune, est proclamé élu le premier des suppléants qui réside sur le territoire de cette commune. A défaut, ou si ce dernier refuse le siège, le premier des suppléants prend sa place.

[3]Dans les deux systèmes, s'il n'y a plus de suppléant pouvant prétendre au siège garanti, il est procédé à une élection complémentaire,

conformément aux règles générales de l'article 95 mais également aux règles particulières des articles 95g à 95i.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*