DROITS POLITIQUES
FUSION DE COMMUNES ET ELECTIONS GENERALES 06.037

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 élections générales)

(Du 13 septembre 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Pour des raisons d'ordre juridique et pratique, une fusion de communes ne peut intervenir qu'un 1er janvier. Cette échéance avait échappé à certaines communes engagées actuellement dans des processus de fusion, qui souhaitaient que la fusion entre en vigueur le 1er juillet 2008, soit à la suite des élections communales qui auront lieu en mai 2008. Elles voulaient ainsi éviter les difficultés qui surviennent lorsqu'une fusion entre en vigueur au début d'une année d'élections communales ou au début de l'année qui suit.

Ces difficultés tiennent au fait que la loi sur les droits politiques permet certes d'abréger les mandats des élus communaux en cas de fusion de communes, car il y a toujours élection. Mais elle ne permet ni de prolonger ces mandats ni d'éviter que des personnes soient élues pour une période très courte: pour 2008 par exemple, on pourrait avoir des autorités élues en 2007 avec un mandat s'exerçant de janvier à mai 2008 ou des autorités élues en mai 2008 avec un mandat échéant au 31 décembre 2008.

Afin de résoudre le problème, le Conseil d'Etat propose une adjonction à la loi sur les droits politiques, qui autorise les communes engagées dans un processus de fusion à avancer ou retarder l'élection générale. Cela doit permettre de faire débuter les mandats des autorités de la commune issue de la fusion le 1er janvier qui précède ou qui suit cette élection.

1. INTRODUCTION

Au travers des projets de conventions de fusion préparés par les communes ces derniers temps, il est apparu que deux questions soulevaient problème: d'une part la question de la date de la fusion et d'autre part la question de la transition entre anciennes et nouvelles autorités, notamment dans le cas où la fusion intervient directement avant ou après l'élection générale des Conseils généraux et celle des Conseils communaux élus par le peuple.

Le but du présent rapport est de faire le point sur ces questions et de proposer une modification de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, qui permette d'éviter que les autorités de la commune issue de la fusion ne soient élues que pour des mandats de quelques mois.

2. DATE DE LA FUSION DE COMMUNES

Ni la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 (RSN 171.1), ni le règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes (RALFAC), du 22 octobre 2003 (RSN 172.410), ne contiennent de dispositions déterminant formellement à quelle date une fusion peut entrer en vigueur.

Pour des raisons d'ordre juridique et pratique, il paraît toutefois évident qu'une fusion de communes ne peut entrer en vigueur qu'un 1er janvier.

L'article 59 LCo précise notamment que les comptes sont arrêtés au 31 décembre. Le règlement sur les finances et la comptabilité des communes (RFC), du 18 mai 1992 (RSN 171.15), contient également une disposition (art. 13 – Annualité) qui prévoit que les budgets et les comptes de fonctionnement et des investissements sont établis pour l'année civile. L'article 31 RFC dispose également que le bilan fait état des actifs et des passifs au 31 décembre de chaque année.

Par ailleurs, la loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000 (LCdir) (RSN 631.0), prévoit clairement en son article 114 alinéa 2 que la période fiscale correspond à l'année civile. Selon le service des contributions, une date de fusion autre que le 1er janvier créerait des problèmes totalement insolubles. Il suffit de songer à la question des répartitions intercommunales, qui sont toutes basées sur des critères annuels (art. 270 LCdir).

On peut enfin relever que, dans le canton de Fribourg, toutes les conventions de fusion adoptées ces dernières années prévoient une fusion au 1er janvier.

L'un des buts du projet de loi qui vous est soumis en annexe est donc de confirmer indirectement qu'une fusion de commune ne peut entrer en vigueur qu'un 1er janvier.

3. TRANSITION ENTRE ANCIENNES ET NOUVELLES AUTORITES LORS DE FUSIONS DE COMMUNES: CAS ORDINAIRE

Hors période d'élections générales, la transition entre autorités des anciennes communes et autorités de la commune issue de la fusion ne pose pas de problèmes insolubles.

L'article 95e LDP prévoit qu'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. Il y a donc toujours élection en cas de fusion.

Quand cette élection peut-elle avoir lieu et quand les autorités élues doivent-elles ou peuvent-elles entrer en fonction?

Une fois la convention de fusion adoptée par les électeurs des communes concernées, on peut considérer que la fusion a sa légitimité. Les étapes ultérieures (modification de l'article 2 LCo par le Grand Conseil et sanction par le Conseil d'Etat) concernent essentiellement des aspects formels. D'autre part, la sanction par le Conseil d'Etat, qui est d'ordinaire une condition d'exécutabilité des arrêtés et règlements communaux (article 8 LCo), n'a pas la même importance ici car le Conseil d'Etat approuve la convention avant qu'elle soit soumise aux Conseils généraux (art. 21 RALFAC). On peut dès lors

admettre que les nouvelles autorités peuvent être élues dès après l'approbation de la fusion par le peuple.

Aujourd'hui déjà, nous connaissons le cas d'autorités élues au niveau communal dont l'entrée en fonction est différée (cas des commissions scolaires élues en juin, par les autorités issues des élections générales, et entrées en fonction en août, les anciennes commissions scolaires terminant l'année scolaire (examens, recours, etc.).

Dans les Conseils communaux aussi, voire pour le Conseil d'Etat in corpore, il y a souvent décalage entre la date de l'élection et à la date d'entrée en fonction. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs constamment admis que le Conseil général élise un conseiller communal en prévoyant que son entrée en fonction soit différée (Rapport du Département des finances et des affaires sociales, exercice 2002, page 162 ad article 25 LCo).

En cas de fusion de communes, on pourrait donc avoir en parallèle les autorités des anciennes communes qui les gèrent jusqu'à la date de la fusion et les autorités de la nouvelle commune qui peuvent déjà se réunir et adopter des actes (par exemple, le nouveau règlement général de la nouvelle commune fusionnée), étant bien précisé que ces autorités n'entrent formellement en fonction qu'à partir de la date de la fusion et que leurs actes ne peuvent déployer des effets juridiques qu'à partir de cette date.

C'est dire que dans un cas normal, il ne devrait y avoir ni vacance de pouvoir ni superposition de deux autorités exerçant des pouvoirs durant une même période sur les mêmes collectivités.

4. TRANSITION ENTRE ANCIENNES ET NOUVELLES AUTORITES LORS DE FUSIONS DE COMMUNES: CAS PARTICULIER DES ELECTIONS GENERALES

En mai 2008 auront lieu les élections générales des Conseils généraux et des Conseils communaux élus par le peuple. Certaines communes engagées dans un processus de fusion prévoyaient une date de fusion au 1er juillet 2008, pour faire immédiatement suite aux élections générales qui auraient vu l'élection des autorités de la nouvelle commune. En fait, le problème est pris à l'envers. Comme la date de fusion ne peut être fixée qu'à un 1er janvier, c'est la date des élections générales qui doit pouvoir être changée.

Sur le plan juridique, la situation est la suivante:

Comme rappelé plus haut, la loi sur les droits politiques (art. 30 et 95e) prévoit que les mandats durent quatre ans et qu'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.

Dans le cadre actuel, il est donc possible juridiquement d'abréger le mandat des élus mais non de le prolonger. Dans l'hypothèse d'une fusion au 1er janvier 2008, on pourrait donc élire dans le second semestre 2007 les autorités de la commune fusionnée, avec entrée en fonction au 1er janvier 2008. Mais ces autorités, dont on sait selon les projets connus que certaines d'entre elles seront professionnelles, ne seraient assurées d'un mandat que pour cinq mois, soit jusqu'aux élections générales.

De même, si on prévoit une date de fusion au 1er janvier 2009, il y aurait une impossibilité juridique de prolonger le mandat des élus au-delà de mai 2008, ce qui implique que l'on devrait élire des autorités dans les anciennes communes pour un mandat n'excédant pas sept mois (de mai 2008 à décembre 2008).

On voit donc que dans les deux hypothèses, on se retrouve avec des autorités – soit celles de la nouvelle commune soit celles des anciennes communes – dont le mandat ne durerait que quelques mois.

5. PROPOSITION D'ADJONCTION A LA LOI

Afin de résoudre le problème, le Conseil d'Etat vous propose de modifier la LDP de la manière suivante.

Article 30

Cette disposition prévoit que les mandats durent quatre ans, soit la durée d'une législature. Cette durée ne peut, en l'état actuel de la législation, pas être prolongée. Elle peut par contre être réduite, mais seulement dans le cas particulier de l'élection complémentaire. En effet, dans un tel cas, le mandat ne vaut que jusqu'à la fin de la législature. Le projet de loi assouplit le principe du mandat quadriennal en réservant une durée différente due à l'avance ou au retard de l'élection générale en relation avec une fusion de communes. Cette disposition doit être lue en relation avec le nouvel article 37, alinéa 4.

Article 37

L'article prévoit que l'élection des Conseils généraux et celle des Conseils communaux par le peuple ont lieu simultanément dans tout le canton, en principe dans le courant du mois de mai.

En l'état actuel, dans le cas d'une fusion de commune qui interviendrait le 1er janvier précédant l'élection générale prévue au mois de mai, le Conseil général et le Conseil communal de la nouvelle commune ne seraient élus que pour la fin de la législature, soit pour une durée de cinq mois.

De même, en cas de fusion de communes intervenant le 1er janvier suivant l'élection générale, le Conseil général et le Conseil communal des anciennes communes ne seraient élus que pour sept mois.

Pour éviter les inconvénients pouvant résulter d'élections aussi rapprochées, le projet de loi ajoute un alinéa 4 nouveau (l'actuel alinéa 4 étant repris à l'alinéa 5) qui permet, en cas de fusion de communes, d'avancer ou de retarder la date des élections générales pour les communes engagées dans le processus de manière à permettre l'entrée en fonction des autorités de la nouvelle commune au 1er janvier qui précède ou qui suit la période ordinaire des élections générales (mai). Cela a aussi pour effet de prolonger ou de raccourcir le mandat des nouvelles autorités d'autant.

Article 95e

L'alinéa premier expose que, dans le cas général des fusions de communes, le Conseil général et le Conseil communal de la nouvelle commune sont élus pour la fin de la législature en cours. Pour éviter toute ambiguïté découlant du début anticipé de la législature en cas d'élection générale avancée, le présent projet réserve expressément cette situation en faisant référence à cette possibilité prévue à l'article 37, alinéa 4 nouveau.

6. CONCLUSION

Le projet de loi qui vous est présenté ne bouleverse pas notre droit électoral. Bien qu'il ne représente qu'une adaptation très mineure, il n'a pu être adjoint à d'autres modifications de la loi adoptées ces derniers temps car le problème soulevé n'est apparu que tout récemment, lorsque les premiers projets de conventions de fusion ont été soumis à l'Etat. Ce projet ne peut non plus être remis à plus tard car les communes en processus de

fusion doivent pouvoir être fixées sur le cadre juridique des élections le plus rapidement possible.

Enfin, même s'il est relativement modeste sur le plan de l'adaptation juridique, le projet est d'une grande importance pratique. Son acceptation devrait permettre aux autorités communales tant sortantes que nouvelles une transition harmonieuse vers la fusion, même en période d'élections générales.

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.

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

Neuchâtel, le 13 septembre 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

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

Loi
portant modification de la loi sur les droits politiques
(fusion de communes et élections générales)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 13 septembre 2006,

décrète:

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

Art. 30, al. 2 et 3 (nouveau)

[2]Demeure réservée une durée différente due à l'avance ou au retard de l'élection générale en relation avec une fusion de communes.

[3]*Alinéa 2 actuel*

Art. 37, al. 4 et 5 (nouveau)

[4]En cas de fusion de communes, ces élections peuvent être avancées ou retardées, pour les communes concernées, de manière à permettre l'entrée en fonction des autorités de la nouvelle commune au 1er janvier qui précède ou qui suit.

[5]*Alinéa 4 actuel*

Art. 95e, al. 1

[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, sous réserve de l'article 37, alinéa 4.

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:

La présidente, *Les secrétaires,*