Rapport de la commission législative au Grand Conseil
concernant
le projet de loi du groupe radical 06.127, du 28 mars 2006, portant révision de la loi sur les communes (LCo) (budgets: approbation)

(Du 11 janvier 2010)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 28 mars 2006, le groupe radical a déposé le projet de loi suivant:

06.127
28 mars 2006
Projet de loi du groupe radical, portant révision de la loi sur les communes (LCo) (budgets: approbation)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative

décrète:

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

Art. 58, al. 3

[3]Le cas échéant, le Conseil d'Etat accorde un délai à la commune pour prendre les mesures nécessaires sur le plan des charges ou des revenus. Si les mesures nécessaires ne sont pas prises dans le délai imparti, le Conseil d'Etat fixe un nouveau délai à la commune pour que celle-ci diminue ses charges. Passé ce délai, le Conseil d'Etat réduit les dépenses de la commune de manière linéaire dans la mesure nécessaire pour que le budget respecte la règle fixée à l'alinéa 2.

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,*

L'urgence est demandée.

Nous demandons le renvoi de ce projet de loi à la commission de gestion et des finances du Grand Conseil, comme objet de sa compétence.

Signataires: R. Comte, J.-B. Wälti, R. Tanner, C. Guinand, S. Piaget, Y. Morel, Ch. Imhof, T. Perrin et B. Keller.

Sur décision du bureau du Grand Conseil, ce projet a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

En date du 24 novembre 2006, le premier signataire du projet a retiré la demande d'urgence.

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président:	M. Raphaël Comte
Vice-présidente:	Mme Anne Tissot Schulthess
Rapporteur:	M. Yvan Botteron
Membres:	M. Michel Bise
	M. Mario Castioni
	M. Frédéric Cuche
	Mme Fabienne Montandon
	M. Philippe Bauer
	M. Armand Blaser
	M. Marc-André Nardin
	M. Francis Monnier
	Mme Veronika Pantillon
	M. Alain Bringolf
	M. Raymond Clottu
	M. Bernhard Wenger

Puis dans la composition suivante dès le début de la 48e législature:

Président:	M. Michel Bise
Vice-président:	M. Yvan Botteron
Rapporteuse:	Mme Veronika Pantillon
Membres:	M. Jean-Pierre Baer
	M. Armand Blaser
	M. Mario Castioni
	Mme Anne Tissot Schulthess
	M. Philippe Bauer
	M. Francis Monnier
	M. Marc-André Nardin
	M. Pascal Sandoz
	Mme Véronique Jaquet
	M. Thomas Perret
	M. Bernhard Wenger
	M. Walter Willener

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 24 novembre 2006, 7 septembre, 9 novembre, 14 décembre 2009 et 11 janvier 2010 pour l'adoption du présent rapport.

M. Jean Studer, conseiller d'Etat et chef du DJSF, ainsi que le chef du service juridique ont participé à l'ensemble des travaux. La chancelière d'Etat a participé à la séance du 7 septembre 2009. Le second signataire, M. Jean-Bernard Wälti, a défendu le projet.

3. ENTREE EN MATIERE

3.1. Position des auteurs du projet

Les auteurs du projet de loi rappellent le contexte dans lequel ce projet est né: le Conseil d'Etat a menacé la Ville de La Chaux-de-Fonds en 2006 de lui imposer une hausse de la fiscalité au vu des difficultés financières rencontrées par cette dernière, ceci sur la base de l'article 58, alinéa 3, de la loi sur les communes (LCo). De l'avis des auteurs du projet, il faut plutôt viser une baisse des dépenses plutôt qu'une augmentation des recettes. Selon le texte actuel de la loi, le Conseil d'Etat peut seulement influencer sur les recettes et non sur les dépenses. Ils imaginent aussi que la

population préférerait une diminution de certaines prestations à une augmentation des impôts. Le projet de loi propose donc que si le déficit d'une commune est plus grand que sa fortune, le Conseil d'Etat puisse réduire linéairement les dépenses de la commune.

3.2. Position du Conseil d'Etat

Le représentant du Conseil d'Etat signale que l'article 58 de la loi sur les communes doit être pris dans son ensemble.

Pour rappel, l'article 58 LCo:

[2]En principe, le budget de fonctionnement doit être équilibré. Il peut être refusé s'il présente un déficit supérieur à la fortune nette.

[3]Au besoin, le Conseil d'Etat invite la commune à réviser sa fiscalité. Si les mesures nécessaires ne sont pas prises, il institue, pour l'exercice concerné, un impôt communal additionnel.

Le Conseil d'Etat a fait l'usage de la hausse d'impôt communal a deux reprises: dans les années 1980 dans le cas de Marin et dans les années 1990 à l'égard de Noiraigue. Le cas de la Ville de Neuchâtel en 1991-1992 est différent: la ville a vu son projet de budget refusé par l'Etat et a été invitée à réviser sa fiscalité. Elle y a échappé en revoyant un certain nombre de dépenses. Le cas de la Ville de La Chaux-de-Fonds citée par les auteurs du projet n'a pas débouché sur une hausse d'impôt, puisque les autorités communales ont pris des mesures pour respecter les dispositions légales.

L'expérience montre donc que les cas où le Conseil d'Etat fixe l'impôt communal additionnel sont très rares et que la plupart du temps les communes ont à cœur de préserver leurs compétences dans l'appréciation de leur budget.

Le représentant du Conseil d'Etat estime que le projet de loi représenterait une ingérence plus forte dans les affaires communales que la solution actuelle. De plus, la réduction linéaire des dépenses pose un problème pratique: ce n'est qu'à partir de mai-juin de l'année suivant l'adoption du budget qu'il faut passer à la contrainte si une solution consensuelle n'a pas pu être trouvée. A ce moment-là les dépenses sont déjà engagées. L'effet n'est donc pas obtenu et l'année suivante, le budget n'est toujours pas forcément conforme à la loi.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose à la commission de refuser le projet de loi.

3.3. Débat général

Pendant les deux premières séances, les membres de la commission législative débattent sur des aspects généraux ayant trait aux critères d'attribution de rapports dans les différentes commissions. Le projet de loi qui nous occupe était destiné à la CGF comme objet de sa compétence, mais la commission législative a décidé de s'en saisir, puisque selon le nouvel article 27 de l'OGC alinéa 3, entré en vigueur le 26 mai 2009, la commission législative peut être chargée de l'examen de tout rapport même s'il ne fait pas partie de ses compétences propres visées par les lettres *a* à *d*.

Suite à la discussion en commission du 24 novembre 2006, le premier signataire du projet de loi a déclaré retirer la demande d'urgence.

Le débat d'entrée en matière débouche rapidement sur la position de la commission qui est de refuser l'entrée en matière. Un commissaire estime que le principe de la linéarité de la baisse des dépenses pose problème. Un autre commissaire propose plus de transparence au niveau de l'impôt communal. Ainsi, si un investissement est prévu, la population pourrait être avertie qu'il impliquerait une augmentation d'un certain nombre de points d'impôt.

Un commissaire apprécie le projet de loi quant à son principe d'agir sur les dépenses plutôt que sur les revenus. Il estime aussi qu'il faut de toute manière fixer un montant maximal de l'impôt communal. Il pense aussi qu'un report de charges de l'Etat sur les communes ne devrait pas pouvoir faire l'objet d'une augmentation de la fiscalité.

Au vote, la commission refuse l'entrée en matière par 7 voix contre 1.

4. CONCLUSION

La commission a adopté à l'unanimité des membres présents le présent rapport lors de sa séance du 11 janvier 2010, et recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet de loi.

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

Neuchâtel, le 11 janvier 2010

Au nom de la commission législative:

Le président,	*La rapporteuse,*
M. BISE	V. PANTILLON