



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 (LDP)

(Du 31 août 2015)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

À côté du soutien financier apporté aux fusions de communes, l'Etat entend faciliter l'émergence des projets qui doivent entrer en vigueur l'année qui suit les élections générales communales. Il permet de retarder l'organisation des élections communales pour les projets de fusions qui ont obtenu l'aval des Conseils généraux mais pas encore de la population au moment de l'adoption de l'arrêté de convocation des électeurs par le Conseil d'Etat. L'Etat entend ainsi faciliter grandement la réalisation de projets de fusions que les communes prévoient de faire aboutir en 2016, à savoir dans le calendrier souhaité par les autorités cantonales et durant lequel il les a fortement incité à fusionner en leur accordant des aides financières substantielles. Cette mesure d'ordre essentiellement technique permet d'éviter aux communes concernées d'organiser des élections dans les anciennes limites alors qu'un projet de fusion doit être présenté à l'aval de la population dans la foulée et qu'une nouvelle commune doit voir le jour le 1^{er} janvier qui suit.

1. RAPPEL / INTRODUCTION

L'Etat soutient de manière active et substantielle les projets de fusions de communes dans notre canton. Il remplit en cela le mandat que lui assigne l'art. 91 alinéa 2 de la Constitution. Dans ce cadre, votre autorité a donné un coup de pouce déterminant aux processus de fusions de communes en permettant en 2006 de doubler les montants dévolus jusqu'alors aux projets de fusions de communes par l'adoption du décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC) que votre autorité a doté de 20 millions de francs provenant de la part revenant au canton de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale. La validité de ce décret a été prorogée en 2011 jusqu'à fin 2014. Le solde de la fortune de ce fonds, qui ne s'élevait plus qu'à 1,4 million de francs à fin 2013, a été transféré au fonds d'aide aux communes en application de la décision prise par votre autorité en date du 2 décembre 2013 de diminuer la dotation annuelle du fonds d'aide aux communes. À cette occasion, le Grand

Conseil a délégué au Conseil d'Etat toute latitude de fixer les montants dus au titre de l'aide aux fusions de communes. Comme plusieurs projets de fusions de communes ont démarré au cours de cette législature et pourraient aboutir prochainement, le Conseil d'Etat a décidé de proroger une nouvelle fois le dispositif en vigueur jusqu'à la fin de l'an dernier, sur base réglementaire cette fois, jusqu'à fin 2016. C'est ainsi un montant de 800 francs par habitant de commune engagée dans un projet de fusion qui est alloué, ceci dans un plafond de 2500 habitants – 5000 pour les Villes. À côté de l'aide financière, du conseil et du soutien qu'il apporte aux projets de fusion par l'intermédiaire de ses services, l'Etat a, le 21 février 2007, également adapté la loi sur les droits politiques de manière à favoriser les fusions de communes. L'objectif est d'offrir la possibilité d'avancer ou de retarder les élections communales dans les communes concernées et de raccourcir ou de rallonger la mandature des anciennes autorités de quelques mois selon que les autorités de la nouvelle commune entrent en fonction le premier janvier qui précède ou qui suit les élections générales.

Ceci permet d'éviter d'élire des représentants pour quelques mois seulement. Ce dispositif souffre néanmoins du défaut de ne pouvoir s'appliquer qu'aux projets de fusions de communes adoptés – par la population – lors de l'adoption par le Conseil d'Etat de l'arrêté de convocation des électrices et électeurs pour les élections communales par le Conseil d'Etat. La modification qui vous est présentée dans le cadre de ce projet étend la faculté de raccourcir ou de rallonger la mandature des anciennes autorités de quelques mois aux communes engagées dans un projet de fusion avalisé par les Conseils généraux des communes concernées mais pas encore par la population. Elle vise à faciliter les projets de fusions de communes qui doivent entrer en vigueur l'année qui suit les élections générales et à donner le temps nécessaire aux communes engagées dans ces projets de consulter leur population l'année des élections communales générales. Elle évite aussi de les contraindre de fait à organiser le référendum l'année qui précède celle des élections. Actuellement c'est essentiellement le projet de fusion autour de Neuchâtel qui est concerné par ce projet de loi; ce fut aussi le cas de celui des Montagnes avant que les communes intéressées ne décident de ralentir la cadence. Cette disposition s'entend également comme une mesure facilitant les projets de fusions de communes avalisés par la population jusqu'à fin 2016 comme l'ont souhaité les autorités cantonales.

2. LES FUSIONS DE COMMUNES A NEUCHATEL

Si l'évolution tendant au regroupement des communes est une tendance lourde qui a été observée partout en Europe, France exceptée, depuis plusieurs décennies déjà, la Suisse a amorcé le mouvement dans les années 1990 et l'a amplifié depuis 2000. Ainsi, le nombre de communes en Suisse a diminué de près de 20% par rapport au niveau qui était le sien en 2000, pour atteindre le chiffre de 2324 le 1^{er} janvier 2015. Pendant ce temps, le canton de Neuchâtel, qui n'avait plus connu de fusions de communes au 20^e siècle depuis le rattachement de la Commune de La Coudre à la Ville de Neuchâtel le 1^{er} janvier 1930, a vu le nombre de ses communes se réduire de 40% depuis l'an 2000 et passer de 62 à 37. Et il a réussi la gageure de mener à bien, outre les projets de Milvignes et de La Tène, les deux importantes fusions de communes dans les Vallées, Val-de-Travers, en 2009, a eu un incontestable effet d'entraînement en suscitant d'autres projets, et Val-de-Ruz, a réuni le plus grand nombre de communes fusionnées en une seule opération, soit 15 communes !

Si ce n'est pas le lieu de faire le bilan de ces projets, force est de constater que les deux communes de Val-de-Travers et de Val-de-Ruz ont incontestablement acquis une

dimension et une place sur l'échiquier cantonal que les anciennes communes qui les formaient auparavant n'avaient pas. Les gains structurels attendus de la fusion ont permis de diminuer globalement le niveau de la fiscalité locale et de développer de nouvelles prestations – structures d'accueil, maison des jeunes, centre de l'apprentissage, mise en réseau des parents et des pendulaires actifs dans la commune pour ne citer que quelques nouvelles prestations développées par la Commune de Val-de-Travers à titre d'exemple. Une plus grande équité sur un territoire restreint et de plus en plus interconnecté dans un espace de vie commun par l'adoption de règles et de taxes harmonisées, la suppression des structures intercommunales (dans les deux Vallées ce sont ainsi 17 syndicats intercommunaux qui ont pu être dissous et dont la gestion a été reprise par les nouvelles communes) et la nouvelle maîtrise par les communes fusionnées des tâches confiées à des structures externes ou intercommunales ainsi que la professionnalisation des structures permettant de mieux faire face à la complexité croissante des affaires communales sont autant de facteurs qui plaident pour adapter les structures communales au périmètre de résolution des questions qui se posent à elles. Sans compter, et c'est peut-être l'essentiel, la dynamique nouvelle liée de chacune de ces fusions, avec l'élaboration d'un véritable projet de société clarifiant le rôle de la nouvelle commune dans la construction de la prospérité cantonale. Enfin les projets de fusion qui ont pris corps et âme à Val-de-Travers, à Val-de-Ruz ainsi que sur le Littoral ont sans conteste suscité et favorisé les projets de fusions autour de la Ville de Neuchâtel, dans l'Entre-deux-Lacs, à La Béroche, à Rochefort/Brot-Dessous, dans les Montagnes et sur le Littoral-Ouest.

Si tous ces projets ne se réaliseront pas d'ici à la fin de la législature, la population des communes concernées par les quatre premiers projets précités devrait être appelée à avaliser une convention de fusion d'ici à la fin de la présente législature. Le paysage communal neuchâtelois pourrait donc s'en trouver radicalement modifié à brève échéance.

3. LES PROJETS DE FUSION DE COMMUNES ET LE CALENDRIER DES ELECTIONS / SITUATION ACTUELLE

En cas de fusion de communes, les nouvelles autorités sont élues pour la fin de la législature. Toutefois, dans le cas où la nouvelle commune prend naissance le 1^{er} janvier qui précède les élections générales, pour éviter de devoir élire des autorités dont la mandature pourrait ne durer que quelques mois, la loi prévoit que les élections communales peuvent être avancées de manière à permettre l'entrée en fonction des nouvelles autorités le 1^{er} janvier qui précède. Il s'en suit une première législature rallongée de quelques mois pour les autorités de la nouvelle commune. La loi prévoit des dispositions analogues, pour la commune dont les nouvelles autorités entreraient en fonction le 1^{er} janvier qui suit les élections générales. Dans cette hypothèse, les élections communales peuvent être retardées de quelques mois de manière à permettre l'entrée en fonction des nouvelles autorités le 1^{er} janvier qui suit l'année des élections communales. La législature des autorités élues quatre ans auparavant dans les anciennes communes peut dès lors être prorogée de quelques mois. Cette faculté est ouverte aux communes fusionnées. Les communes engagées dans une fusion doivent avoir passé toutes les étapes d'un tel processus, jusque et y compris le référendum, pour bénéficier de la faculté de repousser de quelques mois les élections communales lorsque le Conseil d'Etat convoque les électrices et électeurs communaux pour les élections communales. À défaut de décision populaire sur le projet de fusion au moment de l'adoption de l'arrêté de convocation des électeurs par le Conseil d'Etat, les communes concernées sont tenues d'organiser les élections générales dans leur circonscription,

cela alors que, par hypothèse, une nouvelle commune pourrait être créée le 1^{er} janvier qui suit. Et ces communes devraient organiser, avec les difficultés que l'on sait, dans les limites des anciennes communes, des élections communales dont le mandat pourrait ne durer que jusqu'au 1^{er} janvier qui suit, si le projet de nouvelle commune est avalisé dans la foulée par la population.

Au demeurant il appartiendrait à ces nouvelles autorités, installées depuis et pour quelques mois seulement, de défendre le projet de fusion élaboré par les autorités précédentes.

4. DESCRIPTIF DE LA MODIFICATION PROPOSEE

Comme indiqué ci-dessus, selon la loi actuelle, une élection communale peut être avancée ou retardée en cas de fusion uniquement si elle a passé toutes les étapes du processus, y compris le référendum. Pour faciliter les projets de fusion de communes en cours de finalisation et par souci de cohérence, le Conseil d'Etat vous propose de compléter le dispositif législatif pour les communes dont un projet de fusion est en passe d'aboutir. Pour celles-ci, le Conseil d'Etat propose de retarder les élections communales à la condition que le projet de fusion ait déjà été adopté par les Conseils généraux au moment de l'adoption de l'arrêté de convocation des électeurs pour les élections communales. Cette adaptation législative permettra ainsi aux communes concernées et aux autorités qui ont participé à la construction du projet de fusion de reporter l'organisation des élections communales et, ainsi, de disposer de quelques mois supplémentaires pour mener leur projet à bon port, tout en prévoyant l'entrée en vigueur des autorités de la nouvelle commune le 1^{er} janvier qui suit celle des élections. Si le projet de fusion devait être refusé par référendum, les élections communales auront lieu dans le courant de l'année des élections générales communales dans les anciennes circonscriptions des communes qui auront refusé de fusionner. L'entrée en fonction des autorités élues est prévue le premier janvier qui suit, de la même manière que si la fusion avait abouti et que les autorités de la nouvelle commune étaient élues dans la seconde partie de l'année qui suit les élections générales communales.

En l'occurrence, plusieurs projets de fusions de communes, et en particulier celui autour de la Ville de Neuchâtel, ont défini un calendrier prévoyant que la population se prononce sur la convention de fusion en 2016. Le projet autour de la Ville de Neuchâtel, à notre connaissance et malgré la modification du planning initial, non seulement prévoit la consultation populaire en 2016, mais l'organisation des élections de la nouvelle commune en 2016 aussi, conformément au dispositif visé par le présent projet de loi, et l'entrée en vigueur de la Commune fusionnée le 1^{er} janvier 2017. Ce calendrier répond à la volonté de l'Etat d'inciter les communes à fusionner dans un délai rapproché. Le Conseil d'Etat a en effet conditionné son aide généreuse à un vote de la population des communes concernées en 2016 encore. Il serait dès lors peu cohérent d'un côté d'inciter les communes à fusionner rapidement et d'autre part d'imposer à celles qui développent un projet de fusion, pour des raisons de calendrier électoral, d'organiser des élections communales dans les limites des anciennes circonscriptions, ce qui reviendrait à leur mettre des bâtons inutiles dans les roues. Avec les difficultés que l'on sait et l'absence de logique d'organiser des élections dans de telles conditions alors que les autorités travaillent à la mise en place d'une nouvelle commune. L'autre conséquence non souhaitable de cette situation est d'imposer de fait aux communes concernées d'organiser un référendum sur la fusion en 2015 encore, avec le raccourcissement de la campagne de votation et de rencontres avec la population qu'un projet de fusion requiert.

5. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE CONCERNE

L'article 37 est modifié dans un seul alinéa. L'alinéa 4 précise, outre la situation prévalant jusqu'à aujourd'hui que les élections peuvent être avancées ou retardées si le projet de fusion a été avalisé par le peuple, que ces élections peuvent être retardées aussi si le projet de fusion de communes a été avalisé par les seuls Conseils généraux, mais pas encore par le peuple. Dans ce cas, il faut prévoir l'hypothèse du projet de fusion refusé par le peuple. Dans ce cas, les élections se déroulent dans le courant de l'année dans les anciennes circonscriptions. Il ne suffira toutefois pas de disposer d'un projet avalisé par un comité de pilotage ou même par les seuls Conseils communaux pour bénéficier de la faculté de reporter les élections communales.

Comme dans la situation prévalant jusqu'à aujourd'hui, l'alinéa 4 précise l'amplitude du report des élections en cas de fusion de communes. Ce report ne peut excéder la période permettant aux autorités de la nouvelle commune d'entrer en fonction le 1^{er} janvier qui suit. L'alinéa 4 décrit l'amplitude du report des élections des nouvelles autorités élues dans les anciennes communes en cas de refus du projet de fusion de communes. Ce report ne peut excéder la période permettant à ces autorités d'entrer en fonction le 1^{er} janvier qui suit les élections communales.

6. INCIDENCE SUR LE PERSONNEL

Le projet de loi n'a aucune incidence sur le personnel.

7. INCIDENCES FINANCIERES

Le projet de loi n'a aucune incidence financière directe pour l'Etat. Il est cependant censé faciliter l'avènement des projets de fusion de communes soumis à la population en 2016, projets que l'Etat soutient par ailleurs de manière plus généreuse que les projets qui seront développés ultérieurement.

8. COMPATIBILITE DE LA PROPOSITION AVEC LA REFORME DE L'ETAT

Le projet de loi est parfaitement conforme avec la réforme de l'Etat. Il doit en particulier permettre l'émergence de communes d'une certaine taille, en mesure d'assurer une gestion professionnelle des tâches publiques et de jouer un rôle actif pour le développement, la cohésion et la prospérité de notre canton.

9. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le projet de loi facilitera l'avènement des projets de fusion de communes dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier qui suit les élections communales.

10. PROPOSITION DE CLASSEMENT D'UN POSTULAT DEPOSE EN LIEN AVEC LA REORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU CANTON ET L'APPUI AUX FUSIONS DE COMMUNES

Les objectifs visés par le présent rapport s'inscrivent dans la politique de soutien actif mené par l'Etat en faveur des fusions de communes. Ces objectifs constituent une réponse cohérente aux préoccupations exprimées par le postulat dont le texte est reproduit ci-dessous et dont le Conseil d'Etat sollicite le classement.

31 mars 2009 09.126

ad 09.015

Postulat du groupe socialiste

Réorganisation institutionnelle du canton

Le canton de Neuchâtel est doté de structures institutionnelles trop complexes et nombreuses au

regard de sa taille. Communes, syndicats intercommunaux, syndicats régionaux et associations régionales forment un enchevêtrement qui absorbe beaucoup de bonnes volontés et dissipe beaucoup d'énergie.

Le Conseil d'Etat est invité à mettre en place des instruments propres à simplifier les structures institutionnelles et à accélérer la réduction du nombre de communes. Il s'agira à la fois de renforcer les incitations aux fusions, de faciliter ces processus et de leur donner une impulsion plus forte que jusqu'à présent.

Les mesures à envisager sont notamment les suivantes:

- 1. élaboration, dans le cadre d'un processus participatif, d'un schéma directeur des fusions, avec pour objectif de diminuer considérablement le nombre de communes;*
- 2. renforcement des incitations aux regroupements, notamment*
 - a) par une modulation des subventions avantageant les communes ayant atteint une taille leur permettant d'organiser les services publics de manière efficace;*
 - b) par une délégation de compétences plus large qu'actuellement aux communes ayant atteint une telle taille;*
- 3. facilitation du déclenchement du processus de fusion par la voie d'initiatives populaires, par exemple en permettant le lancement d'initiatives intercommunales;*
- 4. appui renforcé de l'Etat aux processus de fusion, par la collaboration de l'administration à l'élaboration des projets et le soutien du Conseil d'Etat à leur acceptation par le peuple.*

Signataires: P. Bonhôte, O. Duvoisin, C. Bertschi, B. Nussbaumer, B. Hurni, L.-M.

Boulianne et S.

Vuilleumier.

Position du Conseil d'Etat

Les mesures du présent rapport visent, à côté de la prorogation du dispositif de soutien financier aux fusions de communes, à faciliter le processus des fusions de communes et à diminuer le nombre de communes. Ces mesures ont trouvé un écho favorable auprès des communes. Des projets de fusions de communes sont élaborés, discutés et menés à terme dans toutes les régions du canton, et cela dans les délais voulus par l'Etat. Le présent rapport répond donc aux questions soulevées dans le postulat et le classement de ce dernier est demandé.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi est soumis à la majorité simple.

12. CONCLUSION

La modification législative proposée prévoit d'étendre la faculté offerte aux communes concernées, en cas de fusion de communes dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier qui suit les élections communales, de retarder ces dernières. Elle ne concerne que les communes engagées dans un projet de fusion avalisé par les Conseils généraux, mais pas encore par la population. Cette réforme, d'ordre essentiellement technique, facilitera grandement les projets de fusion qu'il est prévu de présenter à l'aval de la population en 2016. Rappelons que l'incitation financière forte de l'Etat aux fusions de communes est conditionnée aux projets qui seront adoptés par référendum en 2016. C'est donc par souci de cohérence avec le soutien apporté aux fusions de communes que ce projet de loi vous est présenté, cela dans l'intérêt de favoriser les fusions de communes et l'émergence de communes fortes, autonomes, retrouvant une capacité d'action dans le périmètre fonctionnel de leurs attributions. Ce projet s'inscrit dans le programme de législature qui entend favoriser l'émergence de communes fusionnées dans chacune des régions du canton.

Nous vous prions dès lors de bien vouloir prendre en considération le présent rapport.

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

Neuchâtel, le 31 août 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 31 août 2015,

décète:

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

Art. 37, al. 4

⁴En cas de processus de fusion de communes, ces élections peuvent être:

- avancées ou retardées, pour les communes concernées par un projet de fusion accepté par le peuple, de manière à permettre l'entrée en fonction des autorités de la nouvelle commune au 1er janvier qui précède ou qui suit;
- retardées, pour les communes concernées par un projet de fusion approuvé par les Conseils généraux avant la convocation des électeurs pour les élections communales générales. Ce report doit permettre l'entrée en fonction le 1er janvier qui suit pour les autorités de la nouvelle commune, respectivement pour les autorités qui seront élues dans les anciennes communes en cas de refus du projet de fusion par le peuple.

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

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

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, La secrétaire générale,