

**A. Rapport de la commission Réforme des institutions
au Grand Conseil**

à l'appui

d'un projet de loi portant modification de :

– **la loi sur les communes (LCo)**

– **la loi sur les droits politiques (LDP)**

(Réforme des institutions – 2^e volet)

(Du 4 février 2019)

B. Rapport de la commission législative au Grand Conseil

(Du 4 avril 2019)

A. RAPPORT DE LA COMMISSION RÉFORME DES INSTITUTIONS

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Les débats nourris que le rapport 15.052 Réforme des institutions a suscités lors de la session du 21 février 2017 du Grand Conseil, ainsi que les travaux préalables des commissions législative et Réforme des institutions, ont naturellement conduit à poursuivre les réflexions.

En effet, de multiples questions ont été soulevées durant ces échanges, dont notamment des regrets à propos de sujets ne faisant pas partie de ce premier volet de réformes.

C'est donc bien dans une volonté de continuer la réflexion sur ces réformes et de traiter les objets en suspens, que les commissaires ont repris les travaux.

Le présent rapport est l'aboutissement du deuxième volet de réforme des institutions.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission est constituée de la manière suivante :

Président : M. Daniel Ziegler

Vice-président : M. Loïc Frey

Rapporteur : M. Patrice Zürcher

Membres : M. Laurent Debrot

M^{me} Doris Angst

M. Jean-Paul Wettstein

(en remplacement de M^{me} Béatrice Haeny depuis le 13 mars 2018)

M^{me} Edith Aubron Marullaz

M. Jean-Claude Guyot

M. Fabio Bongiovanni
(*en remplacement de M. Olivier Lebeau depuis le 13 mars 2018*)
M. Philippe Haerberli
M^{me} Nathalie Matthey
M. Jonathan Gretilat
M^{me} Anne Bourquard Froidevaux
M^{me} Josiane Jemmely
M^{me} Françoise Gagnaux

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission actuelle s'est réunie sept fois et ce sont des échanges constructifs, empreints de respect et d'esprit d'ouverture – tout en conservant les différentes tendances des partis, particulièrement sur certains sujets plus politiques qu'institutionnels –, qui ont accompagné les travaux de la commission.

C'est donc de véritables débats démocratiques qui sont à l'origine du présent rapport, opposant parfois les orientations politiques, mais trouvant aussi d'autres alliances.

3.1. Propositions retenues par la commission

3.1.1. Interdiction aux candidat-e-s à une élection de participer au dépouillement du scrutin y relatif

La commission a été interpellée par la commission législative à propos du courrier d'un électeur, qui s'interrogeait sur le conflit d'intérêts qui existait lorsqu'un candidat à une élection participait également au dépouillement de cette même élection.

a) Débats

La pertinence de l'interpellation a trouvé écho au sein de la commission et c'est dans l'esprit d'éviter d'être « juge et partie » qu'à l'unanimité des membres présents, la commission a adopté les dispositions interdisant aux candidats à une élection, de participer au dépouillement du scrutin y relatif.

b) Décisions

À l'unanimité des membres présents, la commission a adopté les dispositions interdisant aux candidats à une élection de participer au dépouillement du scrutin y relatif.

Un courrier sera adressé à l'initiateur de cette décision, à l'issue des travaux de la commission.

3.1.2. Système de suppléance au sein du Conseil général

La motion 12.112 de la commune de La Tène, acceptée sans opposition par le Grand Conseil le 5 septembre 2012, est à l'origine de cet objet.

DJSC

12.112

19 mars 2012

Motion de la commune de La Tène

Initiative communale demandant la modification de la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, et de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, afin de permettre aux communes d'instaurer dans leur règlement général un système de suppléance des conseillères et conseillers généraux.

Le Conseil général de la commune de La Tène,

vu l'article 64, alinéa 2, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

vu l'article 6b, alinéa 2, de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993;
vu l'article 25 de la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964;
vu la motion communale du PLRT, du 14 janvier 2011;
vu le rapport du Conseil communal et de la commission règlementaire,
arrête:

Article premier ¹Par voie d'initiative communale, le Conseil général de La Tène demande au Grand Conseil d'apporter les modifications législatives suivantes:

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

Suppléance

Art. 16 bis (nouveau)

Les communes qui le prévoient dans leur règlement général peuvent instaurer un système de suppléance pour les membres du Conseil général.

Délibérations

Art. 23

¹*Le Conseil général ne peut prendre de décisions valables que si les membres élus et suppléants présents forment la majorité absolue du nombre total des membres effectifs.*

⁴*(nouveau) Les membres suppléantes et suppléants participent avec voix consultative aux séances du Conseil.*

⁵*(nouveau) Lorsque des membres suppléantes et suppléants participent à une séance du législatif communal, sans occuper le siège d'une conseillère générale ou d'un conseiller général empêché, ces derniers peuvent au même titre que les membres élus déposer des propositions et être porte-parole de leur groupe.*

L'alinéa 4 devient l'alinéa 6.

Procès-verbal

Art. 24

¹*Le nombre des membres élus et suppléants présents à une séance est toujours constaté au procès-verbal. Celui des suffrages qu'a obtenu une décision doit l'être également.*

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

Art. 90

⁴*Le nombre de sièges au Conseil général ne peut pas excéder quarante et un ni être inférieur à quinze. Toutefois, les communes qui le prévoient dans leur règlement général, peuvent faire siéger les membres suppléants et suppléantes, avec voix uniquement consultative et propositionnelle, aux séances du Conseil général.*

Art. 91

⁵*(nouveau) Les dispositions régissant l'élection des députés suppléantes et suppléants s'appliquent par analogie à l'élection des conseillères*

générales suppléantes et des conseillers généraux suppléants des communes dont le règlement général prévoit un système de suppléance des membres du législatif.

²Le Grand Conseil est également chargé d'apporter toutes autres modifications législatives rendues nécessaires par les adaptations demandées par l'al. 1.

Art. 2 Ces nouvelles dispositions devraient permettre aux communes d'instaurer un système de suppléance dès les élections générales de 2016.

Art. 3 Le Conseil communal pourvoit à l'exécution du présent arrêté après les formalités légales.

Au nom du Conseil général:

Le président,
N. KRÜGEL

La secrétaire,
M. DUBOIS PASSAPLAN

Développement

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel est doté depuis 2005 d'un système de suppléance permettant de remplacer ponctuellement les députés excusés dans leurs fonctions au sein de la chambre législative. Jusqu'à ce jour, cette opportunité n'est pas accordée aux Conseils généraux des communes de notre canton qui ne peuvent donc pas asseoir des personnes en remplacement des élus empêchés. Il n'est pas rare que des élues et élus communaux soient excusés lors de séance des législatifs, déséquilibrant à chaque fois les proportions politiques choisies par l'électorat, puisque dans notre système, les sièges vides ne votent pas.

Il n'est pas rare non plus que, suite à des démissions, la vacance de certains sièges ne se prolonge par trop, certaines formations éprouvant bien des difficultés à trouver, au-delà de leur liste de candidats, des citoyennes et des citoyens se sentant appelés par la cause publique. La présence d'un système de suppléance permettrait de déplacer le problème de la vacance depuis la liste du Conseil général sur celle de la suppléance et donnerait ainsi plus de temps aux formations pour repourvoir les vacances éventuelles. Les membres de la suppléance, comme nous le constatons chez ceux du Grand Conseil, se sentent davantage impliqués dans les questions traitées par la chambre législative et cela permettrait de fait d'intéresser quelques citoyennes et citoyens en plus.

Différences par rapport à la suppléance des députés

Il faut reconnaître également qu'après 7 ans d'expérience au Grand Conseil, le système de suppléance a aussi laissé apparaître quelques faiblesses contre lesquelles la présente proposition tente d'apporter les améliorations utiles pour les communes.

Ainsi, du fait de l'assiduité de certains élus qu'ils étaient censés remplacer en cas d'absence, certains suppléants n'ayant jamais eu l'occasion de siéger se sont finalement démotivés à force de ne participer qu'aux séances de préparations du Grand Conseil. Une disposition permettant de les faire siéger, avec voix consultative et propositionnelle seulement, lors des séances du Conseil général pourrait apporter une réponse favorable à ce problème. Une telle disposition éviterait également de devoir recourir à la situation que connaissent bien les députés, de devoir chercher au sein du groupe un élu qui céderait temporairement son siège au suppléant pour que celui-ci puisse défendre en plénum un dossier qu'il maîtrise très bien ou qu'il aurait lui-même initié.

Nous savons la situation assez inconfortable pour les suppléants qui doivent de fait, réserver toutes les séances du législatif dans leur agenda sans forcément être appelés à y siéger. La présence consultative, mais bel et bien participative, corrigerait ce problème.

Commissions accessibles aux membres de la suppléance

Aujourd'hui, bien des commissions communales comptent dans leurs rangs des membres qui ne siègent pas forcément au Conseil général. Toutefois, la plupart des règlements communaux exigent la qualité de conseillère ou de conseiller général pour pouvoir siéger à la commission financière, au conseil d'établissement scolaire ou parfois même à d'autres commissions. La présence consultative des suppléants lors des séances des Conseils généraux leur permettrait de siéger dans toutes les commissions communales au même titre que les conseillers généraux. Il demeure évidemment l'impossibilité pratique aux suppléants de faire partie du bureau d'un Conseil général.

a) Débats

La transposition de la pratique cantonale aux communes n'a pas suscité de débat au sein de la commission. Toutefois, la question de savoir si la suppléance doit être imposée uniformément à toutes les communes ou laissée à leur choix, a soulevé quelques échanges. Finalement, les commissaires ont opté pour une disposition facultative, selon la décision des communes.

Le point concernant la présence au Conseil général de suppléants avec voix consultative et propositionnelle, n'a trouvé aucun soutien au sein de la commission, car elle complique davantage la notion de représentativité qu'elle n'apporte de solution.

Enfin, le sujet d'introduire une suppléance au sein des commissions communales a également été traité et il a été décidé que cette question resterait purement du ressort communal. La commission ne proposera donc pas de modification législative dans ce sens.

b) Décisions

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'adopter les dispositions transposant sur le plan communal la suppléance telle qu'elle est prévue sur le plan cantonal.

Pour ces raisons, la commission propose le classement de la motion de la commune de La Tène 12.112, du 19 mars 2012, « Initiative pour permettre aux communes d'instaurer dans leur règlement général un système de suppléance des conseillères et conseillers généraux ».

3.1.3. Limitation du cumul des mandats politiques

La motion 15.158 de la commune de Val-de-Ruz est à l'origine de cet objet. Afin de ne pas influencer les travaux de la commission, le Grand Conseil a renoncé à traiter cette motion avant de la transmettre à la commission Réforme des institutions.

DJSC

15.158

2 juillet 2015

Motion de la commune de Val-de-Ruz

Pas de cumul des mandats politiques

Par voie d'initiative communale, le Conseil général de Val-de-Ruz demande au Grand Conseil du canton de Neuchâtel d'enjoindre le Conseil d'Etat de lui adresser un rapport accompagné d'un projet de loi visant à interdire le cumul des mandats politiques Conseil communal professionnel – Grand Conseil ainsi que Conseil communal professionnel – Parlement fédéral.

Développement

1. Injustice entre les communes

Les communes représentées au Grand Conseil ou au Parlement fédéral ont des accès privilégiés à l'Exécutif et au Législatif, qui rendent inéquitables les relations des communes avec les organes cantonaux et fédéraux. Sachant que le Grand Conseil est hiérarchiquement supérieur au Conseil d'Etat, la question des jeux de pouvoirs se pose lorsque les conseillers-ères communaux-ales interviennent pour des affaires communales.

Par ailleurs, les conseillers-ères communaux-ales ont la possibilité, au niveau cantonal, de faire entendre leurs voix au niveau de l'Association des communes neuchâteloises (ACN), des Conférences des directeurs communaux (CDC), mais également dans des échanges privilégiés par le Conseil d'Etat.

Au niveau fédéral, c'est au travers des organes cantonaux que ces contacts peuvent s'établir.

2. Conflits d'intérêts

La problématique de la casquette portée par le titulaire d'un double mandat peut l'amener à prendre dans l'un ou l'autre des sièges qu'il occupe, des décisions contradictoires. La séparation des pouvoirs est importante dans ce cadre.

3. Disponibilité

Il est indispensable que l'entier du temps d'un-e conseiller-ère communal-e soit consacré à ses tâches d'Exécutif. De plus, les conflits d'agenda sont gérés en fonction des priorités, mais quelles sont-elles? Quel est le mandat le plus important, nécessitant absolument sa présence?

Il faut laisser aux élu-e-s la possibilité de réaliser un mandat pleinement, plutôt que plusieurs mandats à moitié.

4. Mobilisation politique

Il est important que les sièges des autorités politiques soient occupés par le plus de personnes possible, venant de toutes provenances politiques et sociales. Ceci, tout d'abord, pour garantir les débats d'idées et l'ouverture, mais également pour assurer la relève.

Un petit nombre d'édiles se partageant les postes politiques revient à centraliser le pouvoir sur un nombre restreint de personnes, ce qui appauvrit non seulement les idées politiques, mais ne favorise pas l'engagement des jeunes, des femmes et des hommes avec charge de famille, qui veulent, en siégeant à un pourcentage réduit dans un législatif cantonal ou fédéral, garder un équilibre entre vie familiale, vie politique et vie professionnelle. Si l'on veut séduire la relève, il faut lui donner des responsabilités.

5. Responsabilité des partis politiques

Il est vrai que les partis politiques devraient prendre leurs responsabilités et décréter eux-mêmes l'interdiction pour leurs élu-e-s de cumuler les mandats. Mais qui prendra le risque de décider de cette mesure en premier, craignant que les autres partis campent sur leur position?

6. Pourquoi viser les Conseils communaux professionnels?

Les arguments de la disponibilité sont moins pertinents dans le cas de Conseils communaux miliciens. Les autres arguments par contre restent valables. Nous sommes ouvert-e-s à une interdiction pure et simple des doubles mandats politiques pour tous les Exécutifs communaux.

7. Conclusion

Vu les arguments précités, il est demandé au Grand Conseil d'enjoindre le Conseil d'Etat de lui adresser un rapport accompagné d'un projet de loi visant à interdire le cumul des

mandats politiques Conseil communal professionnel - Grand Conseil ainsi que le Conseil communal professionnel - Parlement fédéral.

Consultées en 2015 par le Conseil d'État dans le cadre du projet de réforme des institutions, les communes avaient eu l'occasion de s'exprimer sur les incompatibilités de fonctions. Pour mémoire, le résultat de la consultation relevait ce qui suit (rapport du Conseil d'État 15.052¹ Réforme des institutions, chapitre 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

a) Débats

Les réflexions de la commission ont essentiellement tourné autour de l'interdiction ou de la limitation pour les exécutifs communaux de siéger au Grand Conseil.

En effet, les conseillères communales et les conseillers communaux apportent des perceptions et des visions différentes et pertinentes, lors du traitement de certains dossiers, ce qui enrichit le débat parlementaire et élargit le spectre des solutions.

Cependant, l'élément moteur de ces délibérations est le souci de diversité des élu-e-s dans les différents niveaux politiques, afin d'éviter notamment que la classe politique ne se réduise à quelques édiles. Le risque de trouver des membres d'exécutifs communaux à différentes fonctions électives est notable et le Grand Conseil pourrait devenir une sorte de « chambre des Communes ». En outre, ce cumul appauvrit la diversité d'opinions et peut laisser penser au corps électoral, que les instances politiques évoluent en vase clos, car ce sont les mêmes personnes qui sont vues aux différents échelons.

D'ailleurs, les partis étaient assez partagés à ce sujet, montrant ainsi le subtil équilibre à trouver pour un compromis.

Toutefois, dans un souci d'ouvrir le débat et de permettre ainsi aux député-e-s d'intervenir en modifiant les choix retenus, deux variantes ont été étudiées.

Variante 1 « Refus du cumul des mandats politiques » :

Cette proposition rompt avec l'option développée initialement durant les débats de la commission, c'est-à-dire la limitation des mandats.

En effet, cette variante propose qu'aucun membre du Conseil communal ne puisse siéger au Grand Conseil.

Cette alternative, plus radicale, intervient en raison des éléments suivants :

- éviter une sorte de « Chambre des communes » à l'intérieur du Grand Conseil,
- clarifier le cumul des mandats en l'interdisant simplement et en évitant ainsi la mise en place de dispositions légales complexes (variante 2),
- permettre au plénum de traiter de cette option.

À l'issue des débats, cette proposition a finalement été acceptée par 9 voix contre 4 et 1 abstention. Par conséquent, cette variante devient celle préférée par la commission.

Variante 2 « Limitation du cumul des mandats politiques » :

Au début des travaux de la commission, le refus d'une interdiction de principe de siéger simultanément dans un Conseil communal et au Grand Conseil, a rencontré un succès

¹https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2015/15052_CE.pdf

suffisant pour écarter cette option. Néanmoins, les commissaires se sont montrés favorables à une limitation du nombre de sièges au Grand Conseil pour les membres d'un Conseil communal d'une même commune, à deux membres au maximum, et applicable à toutes les communes.

La commission proposait que le critère retenu pour départager les élus, soit le nombre de suffrages nominatifs donnés par l'ensemble des électeur-trice-s du canton, lors de l'élection au législatif cantonal.

Les critères de sélection ont aussi été une préoccupation pour les commissaires. L'idée était évidemment d'opter pour une solution qui ne soit pas arbitraire, mais bien objective. C'est pourquoi deux propositions ont été étudiées et bien que le score fût serré, c'est le nombre de voix obtenues lors du vote populaire qui avait alors remporté l'adhésion de la majorité.

La loi sur les droits politiques (LDP) réglerait la succession du membre de l'exécutif communal qui préférerait accepter son élection comme député-e. Quant au membre du législatif cantonal qui serait élu au Conseil communal, alors qu'il y a déjà deux membres dudit Conseil élus au Grand Conseil, une disposition légale est proposée pour régler cet aspect.

b) Décisions

Comme déjà indiqué ci-dessus, au final, par 9 voix contre 4 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'adopter les dispositions interdisant le cumul des mandats politiques.

Concernant des conseillers communaux siégeant au parlement fédéral, la commission n'a pas traité cette question, car le sujet n'est pas de sa compétence, mais du ressort du droit fédéral. Les communes doivent donc emprunter d'autres voies pour donner suite à cette requête.

Pour ces raisons, la commission propose le classement de la motion de la commune de Val-de-Ruz 15.158, du 2 juillet 2015 « Pas de cumul des mandats politiques ».

3.2. Commentaire des modifications légales proposées

Loi sur les communes (LCo)

Article 16a

Afin de permettre aux communes qui le souhaitent d'introduire un système de suppléance au législatif, comme indiqué au point 3.1.2.

Article 23, al. 1

En lien avec l'article 16a, il s'agit d'ajouter le terme de suppléant pour préciser l'article.

Article 24, al. 1

En lien avec l'article 16a, il s'agit d'ajouter le terme de suppléant pour préciser l'article.

Loi sur les droits politiques (LDP)

Article 12, al. 2bis

Visé à interdire aux candidat-e-s à une élection de participer à son propre dépouillement, comme relaté au point 3.1.1.

Article 34a (variante 1)

En vue d'interdire les membres d'un Conseil communal de siéger au Grand Conseil, comme développé au point 3.1.3.

Article 34a (variante 2)

De façon à limiter le nombre de membres d'un Conseil communal pouvant siéger au Grand Conseil, comme développé au point 3.1.3.

Article 95, al. 4

En lien avec l'article 16a, il s'agit de préciser l'élection des suppléants au législatif communal.

3.3. Propositions écartées par la commission

3.3.1. Prolongement de la durée de législature à 5 ans

Le rapport du Conseil d'État 11.050, du 9 novembre 2011 « Législature de cinq ans », qui avait été retiré après le débat d'entrée en matière lors de la session du Grand Conseil du 21 février 2012, et le projet de décret 16.119 sont à l'origine du traitement de cet objet.

PRÉSIDENCE

16.119

23 février 2016

Projet de décret de la commission Réforme des institutions

Projet de décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (Prolongement de la durée de législature à 5 ans)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission...*

décète:

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

Art. 53

Le Grand Conseil est élu pour *cinq* ans et renouvelé intégralement. (Suite sans changement.)

Art. 67

Le Conseil d'État est élu pour *cinq* ans, en même temps que le Grand Conseil, et renouvelé intégralement. (Suite sans changement.)

Art. 95, al. 2

Les deux Conseils sont élus pour *cinq* ans.

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,

Signataire: Laurent Debrot, président de la commission.

a) Débats

Cette pratique est connue dans la majorité des cantons romands, mais représente une minorité au niveau fédéral. Et c'est sur ce dernier élément que les avis se sont forgés.

En effet, la volonté de maintenir une durée équivalente au niveau fédéral et ainsi éviter la superposition d'élections cantonales et fédérales une même année – que pourrait confondre le corps électoral – constitue l'élément principal de la réflexion.

Or, à cet élément s'ajoute le risque d'augmenter le taux de rotation des députés et par conséquent, d'impacter la volonté populaire initiale. En effet, le prolongement de la législature pourrait s'avérer plus difficile pour des miliciens.

b) Décisions

C'est pour les raisons susmentionnées que par 8 voix contre 3 et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet de décret de la commission Réforme des institutions 16.119, portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (Prolongement de la durée de législature à 5 ans).

3.3.2. Faire coïncider le début de la législature avec le début de l'année civile

Le traitement de cet objet est la conséquence du déplacement du débat parlementaire sur les comptes à la session de juin – en raison de l'audit des comptes demandé dans la nouvelle LFinEC –, ce qui entraîne leur validation, ou leur refus, par les nouveaux membres du parlement cantonal lors d'une année électorale.

a) Débats

Afin d'éviter que les nouveaux parlementaires se prononcent sur des comptes réalisés sous « l'ancien » Grand Conseil, il était proposé de modifier la date de début de la nouvelle législature.

Toutefois, les comptes ne peuvent pas être remis au législatif avant fin mai, ce qui ne permet pas d'avancer le débat dans le calendrier parlementaire. Il ne reste donc plus que l'option de repousser l'installation des nouvelles autorités, après la session de juin. Or, ce retardement impacterait défavorablement l'élaboration du budget de l'année suivante par l'exécutif, objet hautement plus sensible politiquement que l'adoption des comptes.

Enfin, de l'avis majoritaire des commissaires, l'impact politique modéré du débat parlementaire sur les comptes, par rapport à l'importance de celui sur le budget, offre une option raisonnable au *statu quo*.

b) Décision

Par conséquent et pour les raisons évoquées ci-dessus, la commission a décidé, à l'unanimité, de ne proposer aucun changement de la date de début de la législature.

3.3.3. Incompatibilités de fonctions

Le projet de décret du groupe UDC 07.205, du 5 décembre 2007, portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Incompatibilités), est à l'origine de cet objet, mais il a été retiré par ses auteurs au cours des travaux de la commission.

a) Débats

Les premières discussions se sont focalisées sur l'incompatibilité des fonctions policières, avec une possibilité de changer les critères, ce qui deviendrait un travail constitutionnel. En ce qui concerne l'ajout de fonctions incompatibles à la liste de l'annexe découlant de l'article 33 LDP, il suffirait de modifier cette liste.

Ces délibérations ont mené à deux projets de lois amendés, dont le but était d'introduire tous les titulaires de fonction publique dans les critères d'incompatibilités à l'article 48,

alinéa 2, Cst.NE, et à l'article 33, alinéa 3, LDP.

En effet, ces dispositions auraient eu pour but d'éviter les situations où des députés pourraient influencer la décision de leur employeur, soit l'État. Ainsi seraient évités les conflits d'intérêt entre l'État et les fonctionnaires parlementaires.

Toutefois, il est nécessaire d'appuyer toute limitation d'un droit constitutionnel sur des motifs justificatifs et sans discrimination. Il faut donc de solides arguments pour les restreindre. Cette disposition risquerait bien de s'opposer au droit constitutionnel supérieur.

Au final, ces dispositions ont été écartées par la commission.

Un amendement a également été déposé pour ajouter les directeurs-trices des écoles cantonales et leurs adjoints-es à la liste des fonctions incompatibles. En effet, leur statut est assimilable à celui des chefs-fes de service et par conséquent, ils devraient également être ajoutés à la liste des incompatibilités.

Finalement, cette proposition a été refusée par la commission.

b) Décision

Après les différents débats menés par les commissaires, la commission propose de ne porter aucun changement à la liste des fonctions incompatibles avec la fonction de député.

3.3.4. Limitation du nombre de mandats

Cet objet a été proposé par un ancien membre de la commission.

a) Débats

Les délibérations se sont initialement portées sur la question de savoir si une limitation du nombre de mandats s'appliquerait à l'exécutif seulement, ou au législatif aussi.

Quant aux critères de limitation du nombre de mandats, ils n'ont pas rencontré de soutien de la part des représentants des partis, ceux-ci estimant que c'est à l'électeur-trice que revient la décision.

b) Décisions

La commission a opté pour une application similaire tant au législatif qu'à l'exécutif.

Finalement, par 9 voix contre 4 et 1 abstention, la commission a renoncé à proposer toute limitation au nombre de mandats.

3.3.5. Mode d'élection des conseillers communaux

a) Débats

Les représentants des groupes politiques ont passé en revue les trois systèmes actuellement proposés aux communes pour l'élection du Conseil communal, soit proportionnel, majoritaire ou par le Conseil général.

Après discussion, il n'est pas apparu opportun de modifier la situation en vigueur.

b) Décision

Par 10 voix contre 2 et 2 abstentions, la commission a renoncé à proposer une modification législative concernant le mode d'élection des conseillers communaux.

4. CONSULTATION DES COMMUNES

En date du 15 octobre 2018, un courrier de consultation relatif au 2^e volet de la réforme des institutions a été transmis aux 31 communes du canton de Neuchâtel, ainsi qu'à l'ACN : $\frac{2}{3}$ des communes ont répondu à la consultation.

En effet, c'est dans un souci de transparence et de bonne collaboration avec les autorités communales que la commission a souhaité transmettre son avant-projet de rapport et leur soumettre quelques questions en lien avec ses travaux, afin de leur permettre d'exprimer leur avis sur les éléments suivants :

4.1. Interdiction aux candidat-e-s à une élection de participer au dépouillement du scrutin y relatif

À la question « Êtes-vous favorable à cette interdiction ? », 18 communes se sont prononcées favorablement. Seules 2 communes y sont défavorables, et le reste est sans avis ou n'a pas donné de réponse.

La commission peut donc aisément conclure que la majorité des communes qui se sont exprimées souhaite cette interdiction.

4.2. Système de suppléance au sein du Conseil général

À la question « Êtes-vous favorable à l'instauration de la suppléance au sein du Conseil général ? », 9 communes qui y sont favorables et 3 défavorables.

À la question « Êtes-vous favorable à la notion facultative de cette disposition ? », nous trouvons 8 communes qui y sont favorables.

Enfin, à la question « Êtes-vous favorable à la liberté laissée par cette disposition pour les commissions communales ? », 12 communes sont favorables à cette disposition contre 5 défavorables.

Il ressort donc que la majorité des communes consultées se prononce en faveur d'un système de suppléance facultative, tant au Conseil général que dans les commissions communales.

4.3 Limitation du cumul des mandats politiques

À la question « Êtes-vous plutôt favorable à l'interdiction, ou à la limitation du cumul des mandats ? », 12 communes se sont prononcées en faveur d'une limitation ; seules 3 à une interdiction totale et 6 sont défavorables à toute limitation et donc en faveur du statu quo.

Par conséquent, il ressort que la majorité des communes qui se sont exprimées sont favorables à une limitation du cumul des mandats politiques.

5. CONCLUSIONS

Après les nombreuses thématiques traitées et la multiplicité des réflexions, la commission vous prie de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet de loi ci-après, ainsi que de classer les propositions mentionnées au chapitre 3 du présent rapport, soit :

- motion de la commune de La Tène 12.112, du 19 mars 2012, « Initiative pour permettre aux communes d'instaurer dans leur règlement général un système de suppléance des conseillères et conseillers généraux » ;
- motion de la commune de Val-de-Ruz 15.158, du 2 juillet 2015 « Pas de cumul des mandats politiques ».

Votes finaux

Le rapport de la commission a été adopté à l'unanimité.

Par 14 voix et 1 abstention, la commission réforme des institutions propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi tel que présenté ci-après.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, 4 février 2019

Au nom de la commission

Réforme des institutions:

Le président,

D. ZIEGLER

Le rapporteur,

P. ZÜRCHER

B. RAPPORT DE LA COMMISSION LÉGISLATIVE

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

La commission a examiné le rapport de la commission Réforme des institutions, ainsi que le projet de loi portant modification de la loi sur les communes et de la loi sur les droits politiques, en tant qu'objets de sa compétence aux termes de l'article 81, alinéa 2, lettres a et c, de la loi d'organisation du Grand Conseil. Les modifications proposées constituent l'aboutissement du deuxième volet de la réforme des institutions.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission est constituée de la manière suivante :

Président : M. Baptiste Hunkeler
Vice-présidente : M^{me} Céline Vara
Rapporteur : M. Jonathan Gretillat
Membres : M. Anne Bourquard Froidevaux
M^{me} Béatrice Haeny
M^{me} Corine Bolay Mercier
M. Thomas Facchinetti
M^{me} Veronika Pantillon
M^{me} Zoé Bachmann
M. Pierre-André Steiner
M. Michel Zurbuchen
M. Christophe Schwarb
M. Jean-Daniel Jeanneret-Grosjean
M. Hugues Scheurer
M^{me} Olga Barben

Travaux de la commission

La commission a examiné le rapport et le projet de loi en date du 13 mars et du 4 avril 2019.

M. Alain Ribaux, conseiller d'État, chef du DJSC, et M. Vincent Schneider, chef du service juridique de l'État, ont participé aux travaux de la commission.

Débat général

L'examen de la commission sur le deuxième volet de la réforme des institutions a porté sur les modifications législatives suivantes :

- a) Interdiction aux candidat-e-s à une élection de participer au dépouillement du scrutin y relatif ;
- b) Introduction d'une suppléance au sein du Conseil général ;

c) Limitation au cumul des mandats politiques.

Le rapport de la commission Réforme des institutions n'a fait l'objet d'aucune remarque générale de la part de la commission législative.

Entrée en matière

L'entrée en matière sur le projet de loi a été acceptée à l'unanimité le 13 mars 2019.

Examen du projet de loi

a) *Interdiction aux candidat-e-s à une élection de participer au dépouillement du scrutin y relatif*

La commission a fait siennes les considérations de la commission Réforme des institutions. Le principe d'interdire aux candidat-e-s à une élection de participer au dépouillement du scrutin y relatif a suscité l'adhésion unanime de la commission, sans autre remarque.

b) *Introduction d'une suppléance au sein du Conseil général*

La commission a fait siennes les considérations de la commission Réforme des institutions accordant aux communes la possibilité d'introduire un système de suppléance au sein de leur Conseil général, sur la base du modèle prévalant pour le Grand Conseil. Les propositions de modifications législatives s'y rapportant n'ont pas appelé d'autres commentaires.

c) *Limitation au cumul des mandats politiques*

D'emblée, les débats de la commission ont reflété les mêmes préoccupations et prises de positions que celles résultant du rapport de la commission Réforme des institutions. La discussion a principalement porté sur l'opportunité de restreindre l'accès au Grand Conseil à certain-e-s citoyen-ne-s en particulier, en l'occurrence les membres d'exécutifs communaux, ainsi que sur la question de savoir si une telle limitation devait être partielle ou totale.

Pour certains membres de la commission, le principe démocratique implique qu'un parlement doit refléter le plus largement possible la population qu'il représente, sans en limiter l'accès. En interdisant à des élu-e-s de conseils communaux d'être simultanément membres du Grand Conseil, le législatif cantonal se priverait d'une expertise et de compétences pointues et largement reconnues, qui contribuent à l'équilibre des pouvoirs. En cela, une limitation du nombre de membres d'exécutifs communaux serait plus raisonnable qu'une interdiction totale.

Pour d'autres membres de la commission en revanche, une interdiction du cumul des mandats est nécessaire pour maximiser la diversité des élu-e-s, favoriser le renouvellement politique et préserver le caractère de milice du Parlement cantonal tout en évitant une professionnalisation de la politique. Dans le cadre d'une circonscription unique et un Grand Conseil réduit à 100 membres, les élu-e-s au sein d'exécutifs communaux pourraient se trouver surreprésentés du fait de leur visibilité accrue. De plus, la représentation d'intérêts communaux présente régulièrement des conflits d'intérêts avec la représentation de l'intérêt de l'ensemble de la population neuchâteloise, impliquant un facteur de tension important et exacerbant certains régionalismes. Il a également été relevé que les membres d'exécutifs communaux disposent d'autres moyens pour représenter et défendre les intérêts communaux sur le plan cantonal, notamment au sein de l'ACN (association des communes neuchâteloises), des CDC (conférence des directeurs communaux) ou encore des groupes et partis politiques.

Certains commissaires ont également relevé que le cumul de mandats constitue l'une des plus importantes entraves à une représentation féminine égalitaire au sein du Grand

Conseil, et que s'agissant des élu-e-s professionnel-le-s, il était souvent constaté une faible participation aux travaux parlementaires, pour des raisons de conflits d'agenda.

La question d'une limitation du cumul de mandats à un maximum de deux membres par exécutif a fait l'objet d'une appréciation mitigée, dans la mesure où la mise en place d'un tel système était passablement complexe, et présentait de nombreux écueils. Tel est en particulier le cas s'agissant de définir les élu-e-s pouvant bénéficier du cumul dans l'éventualité où plus de deux membres d'un même exécutif seraient élus simultanément. Il a été reconnu que les principaux problèmes posés par le cumul de mandat demeuraient même dans la variante d'une limitation partielle, et qu'il était dès lors préférable soit d'en rester au statut quo, soit d'opter pour une interdiction totale.

L'article 34a, aliéna 1, LDP a fait l'objet d'une discussion s'agissant du terme « siéger », certains commissaires estimant qu'il serait préférable de le remplacer par « ne peut être membre ». D'autres commissaires ont relevé que les alinéas 2 et 3 de la disposition précitée répondaient avec suffisamment de clarté à la problématique, et qu'il était également déjà utilisé à l'article 35 LDP. Ainsi, le terme « siéger » démontre qu'une personne potentiellement concernée par un cumul de mandat peut être candidate sans restriction, l'interdiction n'étant effective que dans l'hypothèse d'une élection au Grand Conseil. La phrase « en l'absence de choix, la nouvelle fonction l'emporte » implique, aux yeux de la commission, que l'élu-e au Grand Conseil n'ayant pas expressément opté pour l'un des mandats en conflit est réputé démissionnaire de la fonction la plus ancienne. Ces précisions étant faites, la commission n'a pas jugé utile de modifier le projet de loi.

Par 13 voix contre 1 et 1 abstention, la commission a ainsi exprimé son soutien très majoritaire à une interdiction totale du cumul des mandats.

Les autres propositions de la commission Réforme des institutions n'ont donné lieu à aucune opposition.

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi ci-après.

Le rapport de la commission a été adopté le 4 avril 2019, à l'unanimité des membres présents.

Motions dont la commission propose le classement

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil de classer la motion de la commune de La Tène 12.112, du 19 mars 2012, Initiative pour permettre aux communes d'instaurer dans leur règlement général un système de suppléance des conseillères et conseillers généraux.

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil de classer la commune de Val-de-Ruz 15.158, du 2 juillet 2015, Pas de cumul des mandats politiques.

Prolongement de la durée de la législature à 5 ans

Sur demande de plusieurs membres de la commission, la discussion est ouverte s'agissant de la proposition de la commission Réforme des institutions de ne pas entrer en matière sur le projet de décret de la commission Réforme des institutions 16.119, portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (Prolongement de la durée de législature à 5 ans).

En effet, plusieurs membres de la commission regrettent que le débat ne puisse avoir lieu sur la durée de la législature, et ne partagent pas les considérations de la commission Réforme des institutions. Pour rappel, la proposition visant à faire passer la durée de la

législature de 4 à 5 ans est issue du rapport du Conseil d'État 11.050, du 9 novembre 2011, Législature de cinq ans, qui avait été retiré après le débat d'entrée en matière lors de la session du Grand Conseil du 21 février 2012.

Afin de ne pas retarder l'adoption du 2^e volet de réforme des institutions, la commission a décidé de traiter séparément le projet de décret 16.119, d'autant plus qu'il concerne une modification constitutionnelle, impliquant une procédure parlementaire différente. La commission saisira le plénum du Grand Conseil de ce sujet par un rapport séparé.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 4 avril 2019

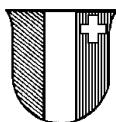
Au nom de la commission législative:

Le président,

B. HUNKELER

Le rapporteur,

J. GRETILLAT



Loi
portant modification de :
– la loi sur les communes (LCo)
– la loi sur les droits politiques (LDP)
(Réforme des institutions – 2^e volet)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 48 et 95 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000 ;

sur la proposition de la commission Réforme des institutions, du 4 février 2019, et de la commission législative, du 4 avril 2019,

décrète :

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

Suppléance

Art. 16a (nouveau)

¹Les communes peuvent prévoir dans leur règlement général un système de suppléance pour les membres du Conseil général.

²Le système de suppléance prévu pour les membres du Grand Conseil s'applique par analogie.

Art. 23, al. 1

¹Le Conseil général ne peut prendre de décisions valables que si les membres, et cas échéant membres suppléants, présents forment la majorité absolue du nombre total des membres effectifs.

Art. 24, al. 1

¹Le nombre des membres, et cas échéant membres suppléants, présents à une séance est toujours constaté au procès-verbal. Celui des suffrages qu'a obtenus une décision doit l'être également.

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

Art. 12, al. 2bis (nouveau)

^{2bis}Les candidats et les candidates à une élection ne peuvent participer au dépouillement du scrutin y relatif.

Membre d'un
Conseil communal
au Grand Conseil

Art. 34a (nouveau)

¹Aucun membre du Conseil communal ne peut siéger au Grand Conseil.

²Lorsqu'à la suite d'une élection survient un tel cas d'incompatibilité, la personne concernée doit choisir lequel des deux mandats elle souhaite conserver.

³Le délai d'option est de dix jours ; en l'absence de choix, la nouvelle fonction l'emporte.

Art. 95, al. 4 (nouveau)

⁴Dans les communes qui ont prévu dans leur règlement général un système de suppléance pour les membres du Conseil général, l'élection des membres suppléants se fait selon l'alinéa 1. Pour le surplus, les dispositions qui régissent l'élection du Grand Conseil sont applicables par analogie.

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date de son entrée en vigueur.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,