



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
du projet de révision totale de la loi sur les communes**

(Du 31 août 2026)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, a désormais plus de 60 ans. Au moment de son adoption, le Canton de Neuchâtel était encore divisé en six districts et comprenait 62 communes. Dès le 1^{er} janvier 2025, le nombre de communes a été ramené à 24. De surcroît, le rôle des communes, le périmètre dans lequel elles agissent ainsi que les attentes des concitoyennes et concitoyens à leur égard se sont profondément modifiés.

La loi sur les communes doit donc être revue en profondeur pour être mise au goût du jour, et, sur certains points, complétée. Les compétences des communes n'y sont pas suffisamment expliquées, et le fonctionnement pratique de leurs autorités n'y est pas très détaillé. Les attributions du Conseil général et celles du Conseil communal ne sont pas toujours bien délimitées. La compétence réglementaire du Conseil général mérite d'être clarifiée dans un contexte d'inflation réglementaire de toutes sortes. Aussi les droits d'initiative des conseillères générales et conseillers généraux ne sont-ils pas définis dans la loi, ce qui occasionne des pratiques différentes d'une commune à l'autre, qu'il est difficile de justifier et avec des conséquences en termes de sécurité juridique. Certains Conseils communaux font encore des rapports oraux au Conseil général, ce qui pose des problèmes en termes de traçabilité et de transparence des activités étatiques.

En matière intercommunale aussi, le projet de loi harmonise les règles relatives à la composition des organes des syndicats intercommunaux, cela dans le but de raffermir les liens entre ces institutions et les communes. De même, si le pouvoir de contrôle, voire d'annulation d'actes communaux par le Conseil d'État est affirmé, les procédures et moyens de recours des communes ne sont pas détaillés dans la loi actuelle, ce qui peut poser un problème de conformité au droit fédéral. Il en va de même des mesures à prendre en cas d'irrégularités observées dans le fonctionnement des autorités communales, qui doivent être précisées. Quelques exemples récents illustrent ce besoin de règles et de procédures qui font défaut aujourd'hui. Cela concerne aussi bien les mesures que la commune et ses organes doivent prendre que celles que l'État doit mettre en œuvre, dans son rôle d'autorité de surveillance. C'est dans cet esprit aussi que le projet de loi prévoit d'introduire au niveau cantonal le contrôle abstrait des actes législatifs communaux, lequel sera vraisemblablement imposé d'ici peu par le droit fédéral.

Avec des communes gérées de plus en plus par des professionnel-le-s de la politique et par une administration plus spécialisée, le contrôle exercé par l'État sur les communes peut être allégé, ce qui renforce l'autonomie souhaitée des communes. Ainsi, il est proposé que nombre d'actes soumis aujourd'hui à la sanction du Conseil d'État ne soient dorénavant plus approuvés par l'État, mais que seuls les principaux règlements du Conseil général et certains arrêtés communaux nommément désignés le soient. Il est aussi prévu que ces règlements et arrêtés soient approuvés par le département cantonal compétent et non plus par le Conseil d'État, au travers d'un examen portant sur leur conformité au droit supérieur.

D'autre part, en cas de vacance ou de dysfonctionnement avéré des autorités communales, la loi actuelle est muette et ne précise d'aucune manière quels moyens l'État doit mobiliser pour restaurer la situation. En matière de fusions de communes aussi, il est proposé de transposer au niveau de la loi la pratique actuelle, qui dans l'ensemble donne satisfaction, et de la compléter de manière à introduire la faculté d'organiser un vote sur le principe de la fusion en amont des processus de fusions, si l'initiative émane du Conseil général ou d'une initiative populaire.

C'est dans cet état d'esprit que le Conseil d'État soumet le présent rapport au Grand Conseil.

1. INTRODUCTION

La loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, a fêté ses 60 ans. Au moment de son adoption, le canton de Neuchâtel était divisé en six districts. Il comprenait 62 communes. En 2021, la notion de district a disparu, les quatre grandes régions issues du concept « un canton - un espace » (Montagnes, Littoral, Val-de-Ruz et Val-de-Travers) sont devenues réalité, et les processus de fusions – dont le mouvement s'est accéléré dès 2009 – ont ramené le nombre de communes à 24 dès 2025, marquant une diminution du nombre de communes de plus de 60% en moins de 20 ans, ce qui place Neuchâtel sur le podium des cantons qui ont réduit le plus fortement le nombre de leurs communes, après Glaris et avant le Tessin.

Si le nombre de communes a changé, la reconnaissance de leur existence en tant qu'institutions et la place qu'elles occupent dans le système fédéraliste n'ont pas varié. Leur autonomie dans les limites fixées par le droit cantonal est garantie par la Constitution fédérale. En substance, la loi sur les communes définit cette dernière comme une entité qui réunit sous ce nom tous les habitant-e-s qui y sont domicilié-e-s et tous les biens appartenant à la communauté. Elle garantit leur existence et leur territoire, les soumet à la surveillance de l'État et détermine leurs attributions et le fonctionnement de leurs institutions. Elle ne va guère plus loin.

Pourtant, la gestion communale et les attentes de la population à son égard ont grandement évolué en six décennies. Ainsi, les compétences des autorités – en général, mais surtout communales en l'occurrence – s'exercent toujours en grande partie dans les limites de leur territoire respectif, mais plus seulement. C'est un effet de la tendance vers un décloisonnement territorial de l'activité institutionnelle en direction de l'espace fonctionnel dans lequel les citoyen-ne-s vivent, habitent, travaillent, étudient, se divertissent, se rencontrent et se ressource. Le périmètre d'action des communes, souvent pour des raisons liées à des contingences d'ordre technique, d'efficacité ou de rationalité, ou pour répondre aux contingences légales, ne s'exerce plus exclusivement dans les seules limites institutionnelles des territoires communaux. Il déborde largement et pour une part qui s'étend chaque jour davantage sur l'espace fonctionnel de la région. Les communes collaborent dès lors plus souvent qu'auparavant entre elles, de manière bilatérale par des contrats de prestations, ou multilatérale au travers des syndicats intercommunaux, instaurés bien souvent pour une tâche spécifique, avec des périmètres variables d'une tâche à l'autre. En comparaison intercantonale, et peut-être grâce au mouvement de fusions qui s'est engagé dans le canton, les communes neuchâteloises ont toutefois moins recours au modèle des syndicats qu'ailleurs. Leur collaboration s'exerce aussi à travers l'Association des communes neuchâteloises (ACN) et ses nombreuses conférences thématiques, ou encore dans les associations régionales formées des communes des différentes régions ou des régions elles-mêmes. Très souvent, les communes ont répondu au décloisonnement de leur périmètre d'action en fusionnant afin de rapprocher l'espace institutionnel de l'espace fonctionnel dans lequel elles se meuvent.

Outre leur champ d'intervention qui s'étend et se modifie, les communes font aussi face à des attentes, des besoins et des sollicitations de leurs citoyens et de leurs citoyennes qui se sont fortement accrues au fil des années et qui ont évolué parallèlement aux changements sociétaux. Les populations des communes d'aujourd'hui sont plus souvent diplômées de l'enseignement supérieur, moins liées à l'Église, aux partis et aux structures associatives et corporatives, plus individualisées du fait de l'éclatement des familles traditionnelles, plus informées et baignées dans la société de l'information, plus diverses et de cultures différentes ; elles expriment des attentes élevées à l'égard des institutions communales, qui demeurent le premier point d'ancrage des pouvoirs publics sur le territoire. C'est aussi la commune qui doit en premier lieu reconnaître à chacune et à chacun un rôle de citoyen et de choix dans notre société, qui doit faire en sorte que chacun et chacune se sente « chez soi » dans son espace de vie.

Si les communes doivent œuvrer et favoriser le « vivre ensemble », cette tâche est d'autant plus ardue et exigeante qu'elle s'exerce dans un contexte qui a beaucoup évolué. Aujourd'hui, les résident-e-s d'une commune ou d'une localité ne sont plus lié-e-s au seul endroit de leur habitation, comme c'était encore le cas dans les années 1960, quand une personne habitait, travaillait, s'investissait et vivait davantage au même endroit, dans une même commune. Les lieux de vie se sont multipliés par l'effet des facilités de déplacements et de l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail, qui ne permet plus à chacun des membres d'un couple de travailler au même endroit, occasionnant de séparer le lieu de résidence du lieu de travail. D'autres changements majeurs expliquent cet éclatement des lieux de vie, comme l'évolution du monde du travail, avec ses exigences et son adaptation accélérée aux contingences extérieures, les attentes elles aussi en évolution constante de la population active afin de concilier vie professionnelle et vie familiale, l'augmentation générale de la pendularité et de la mobilité ou encore le développement de la société des loisirs. C'est ainsi qu'une personne peut très bien résider en un lieu, travailler dans un autre pendant que son compagnon ou sa compagne travaille ailleurs encore et se divertit en un lieu lui aussi différent.

Ces évolutions complexifient les tâches et les réponses que les communes doivent apporter à leurs citoyennes et leurs citoyens. Elles montrent avec acuité que les instruments qui gouvernent le fonctionnement des communes et des entités intercommunales aujourd'hui, les nouveaux rôles dévolus aux communes, les nouveaux droits accordés aux communes et à leurs citoyennes et citoyens, les nouvelles modalités et demandes d'une surveillance allégée exercée par l'État sur les communes doivent trouver une réponse dans la révision totale de la loi sur les communes.

2. ÉVOLUTION DU RÔLE DE LA COMMUNE DANS L'ORDRE INSTITUTIONNEL

Vu ce qui précède, le projet de loi propose de reconnaître à la commune le rôle qui est le sien, soit de « pourvoir à l'intérêt général sur le plan local », tout en indiquant que la commune « collabore, dans la mesure prévue par la loi, à l'exécution des tâches cantonales et fédérales ». Face au développement des collaborations intercommunales sous diverses formes (projets régionaux, syndicats, regroupements en vue d'exécuter des tâches), il est parfois difficile de déterminer quel organe ou quelle institution a la charge de faire quoi. Il n'est pas non plus toujours aisé de mesurer quel rôle échoit encore à la commune et à ses organes, par exemple dans l'exécution ou dans le suivi de tâches ou de projets menés à une échelle qui dépasse le strict territoire communal, par des entités cantonales ou intercommunales, en application du droit cantonal ou fédéral.

Nombre de prestations délivrées autrefois par les communes et elles seules – école primaire, fournitures d'eau et d'énergie, assainissement des eaux usées, téléseaux, hôpitaux municipaux, police locale, action sociale, défense contre les incendies et les éléments naturels, protection civile, gestion des déchets, état civil, délivrance des passeports, transports publics locaux etc. -, qui requéraient souvent de nombreux agents communaux, n'émargent plus aujourd'hui au budget ni à la compétence exclusive des communes, sous réserve de l'école obligatoire qui continue d'être gérée directement au sein des communes dans les Villes des Montagnes et dans les communes des Vallées. Ces prestations sont délivrées aujourd'hui au niveau cantonal (hôpitaux publics, centres d'enseignement secondaire du 2^e degré, police neuchâteloise, délivrance des passeports), au niveau intercommunal ou régional (état civil, école obligatoire des cycles 1 à 3, gestion de l'action sociale, sécurité civile et défense contre les incendies et les éléments naturels, stations d'épuration des eaux usées, déchetteries), ou dans des structures de droit privé indépendantes des administrations communales (gestion des réseaux d'eau, d'énergie, traitement des déchets, transports publics locaux). Cet état de fait accroît le sentiment de perte de substance de l'échelon communal, même si la situation dans les Villes est moins marquée par ces transferts que dans les communes de taille réduite ou moyenne.

Dans le même temps, la coordination de tâches demeure une compétence de nature communale – la délimitation des plans sectoriels et d'aménagement locaux ou la gestion des conduites industrielles communales prises à titre d'exemple –, qui requiert une planification à l'échelle régionale et qui implique également souvent l'État et d'autres communes. Parfois ces tâches sont de la compétence de l'État ou partagées avec lui, mais doivent être coordonnées sur le terrain par les acteurs communaux, comme c'est le cas dans le domaine de la sécurité publique ou dans celui de l'action sociale. Ces tâches de coordination ne sont plus comparables à la situation prévalant il y a encore 20 ans, lorsque nombre des politiques recensées ci-dessus étaient encore largement

menées dans les seules limites communales. L'autorité communale doit dès lors coordonner des tâches dont une part significative échappe à son pouvoir décisionnel, rendant cette tâche de coordination plus ardue, plus complexe et plus interdisciplinaire.

Il paraît donc important de reconnaître légalement à la commune son rôle de coordination des tâches ou activités d'entités publiques qui ont des effets sur son territoire. C'est ainsi que le projet dispose que la commune « coordonne ses activités et celles des autres collectivités et des entités parapubliques sur son territoire ».

Par ailleurs, la conduite des politiques publiques requiert une action et une attention accrue de la part des pouvoirs publics, cela dans des domaines très variés : développement de l'économie circulaire, du commerce et du tourisme local ou régional, accompagnement des acteurs sanitaires, sociaux et culturels, amélioration du cadre de vie, promotion de la santé et défis posés par le vieillissement de la population, cohésion multiculturelle ou promotion du « vivre ensemble » dans un environnement social plus éclaté où les solidarités d'antan sont moins opérantes. Ce sont souvent les villes et les grandes communes fusionnées qui font office de pionnières dans ces domaines, comme dans les efforts réalisés face au changement climatique et dans la transition énergétique, au travers de la maîtrise de l'énergie, avec les Cités de l'énergie¹, de la lutte contre l'effet de serre et les îlots de chaleur, avec les politiques de réduction de la place accordée au trafic motorisé individuel, ou encore de la protection de l'environnement, avec les politiques de réduction voire d'interdiction des produits phytosanitaires.

De surcroît, le rôle essentiel que jouent les communes et leurs représentant-e-s dans la dynamique recherchée par le Canton de Neuchâtel pour le développement de ses activités et pour l'attractivité résidentielle a sans conteste pris de l'ampleur au cours de ces dernières années.

Pour affirmer plus clairement qu'aujourd'hui leur rôle dont l'importance s'est accrue au fil des ans dans nombre de domaines, le projet de loi dispose que, dans l'exercice de leurs fonctions, les communes prennent en compte le développement durable, en particulier dans leur aménagement urbain et dans celui de leur territoire, et veillent notamment au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, à la promotion de l'inclusion, à la protection de l'environnement et à la préservation de la biodiversité, aux défis posés par la transition énergétique et par le vieillissement de la population et, d'une manière générale, à la qualité du cadre de vie. En reconnaissant expressément ces rôles et attributions dévolus aux communes, le projet de loi n'entend nullement transférer des tâches ou des charges nouvelles aux communes, mais entend rappeler et reconnaître le rôle déterminant qu'elles jouent dans la déclinaison à l'échelle locale de différentes politiques publiques dont le cadre général est souvent défini à l'échelle nationale ou internationale.

La démocratie participative enfin s'impose d'elle-même comme un nouveau paradigme par rapport à la situation prévalant il y a quelques décennies. Un projet d'aménagement urbain d'une certaine envergure par exemple ne se conçoit plus sans consultation et concertation préalable avec les personnes et les groupes d'intérêts concernés (riverains, propriétaires fonciers, industriels, commerçants, services à la personne, transporteurs de personnes, associations de défense de l'environnement, etc.). Les exigences collectives ou individuelles de la population à l'égard des élu-e-s ont également évolué. Par son augmentation, sa diversité socioculturelle et celle de ses intérêts, la population place les collectivités publiques locales face à de nouveaux défis et d'importantes sollicitations. Cela constitue une charge de travail conséquente pour les communes et leurs élu-e-s. Le temps, l'énergie et l'argent consacrés au « vivre ensemble », à l'écoute des citoyen-ne-s et à leurs préoccupations sont au cœur de l'activité locale. De même que l'accueil et l'intégration de populations d'origines et de cultures diverses placent les communes et leurs autorités devant des défis importants. L'actuelle loi sur les communes n'y fait pourtant aucune référence alors que c'est une mission de première importance, qui joue un rôle cardinal dans la confiance que les citoyen-ne-s placent dans l'État et les pouvoirs publics en général. Cette lacune mérite d'être comblée et le rôle que les communes jouent dans l'intégration de chacun et chacune à la collectivité doit être reconnu.

C'est ainsi que le projet de loi se propose de reconnaître à la commune un rôle assez large, qui s'inscrit dans les préoccupations de la société du 21^e siècle consistant à œuvrer à l'intégration et à

¹ <https://www.energiestadt.ch/>

la participation de chacun et chacune à la collectivité. Dans l'accomplissement de cette mission, une attention particulière est portée aux enfants et aux jeunes. En effet, d'une part les mineur-e-s ne disposant pas de voie formelle de participation, toute initiative communale favorisant la prise en considération de leurs opinions et leur participation à la collectivité est bienvenue. Ceci contribue à la réalisation de l'article 12 de la convention de l'Organisation des nations unies (ONU) relative aux droits de l'enfant, du 20 novembre 1989, en vertu duquel, les enfants doivent pouvoir exprimer leur opinion sur tout sujet les intéressant. La référence à la convention de l'ONU sur les droits de l'enfant dans le rapport ne vise toutefois pas à modifier la répartition des compétences entre l'État et les communes. Il s'agit simplement de rappeler l'importance de porter une attention aux enfants et aux jeunes dans le cadre des missions exercées par les communes.

C'est aussi pour reconnaître et permettre aux communes de mieux associer ses habitant-e-s à ses décisions que le projet de loi prévoit que celles-ci ont la faculté d'instaurer des organes de type convention, assemblée citoyenne ou participative, selon des modalités qu'elles définiront elles-mêmes de cas en cas.

En résumé, le projet confère une consistance nouvelle à la commune, conforme à ce qu'elle est effectivement, que l'on pourrait résumer en disant qu'elle est constituée d'un territoire, d'une population et d'institutions dont le rôle vise avant tout à assurer des liens harmonieux sur le premier et au sein de la seconde, et de participer à la mise en œuvre des politiques de rang supérieur.

Enfin, il convient de souligner que la reconnaissance de ce rôle large et étendu assumé par les communes n'implique aucun transfert de compétences de l'État vers les communes ni de ces dernières vers l'État, ni aucun transfert de charges de l'État sur les communes. Ce projet de loi n'est pas un projet de désenchevêtrement de tâches ni de nouvelle répartition des tâches et/ou des flux financiers entre l'État et les communes.

3. LIMITES ET LACUNES DE L'ACTUELLE LOI SUR LES COMMUNES

Nombre de questions qui se posent aujourd'hui aux communes et à leur fonctionnement institutionnel ne trouvent pas de réponse dans la loi actuelle, et parfois les réponses apportées ne correspondent plus aux préoccupations actuelles. Ainsi en est-il de l'absence de référence aux nouveaux rôles joués par les communes aujourd'hui comme à la délégation de compétences à des tiers ou à d'autres communes. Certes, une interprétation extensive des articles 50 ss LCo relatifs à la participation des communes à la création d'entreprises privées présentant un intérêt général a permis en 2007 aux trois Villes de créer la société Viteos et de dissoudre leurs propres services industriels. Dans l'actuelle loi, la délimitation de compétences entre le Conseil général (CG) et le Conseil communal (CC) ne sont pas toujours claires, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un règlement communal ou d'une convention intercommunale. Dans un autre registre, la loi actuelle ne comporte aucune règle relative au mode de délibérations du CG ni aucune règle relative aux outils et instruments à la disposition des membres du CG, ni à la place de l'exécutif dans le processus de prise de décision du CG. Les règles relatives à la défense des intérêts communaux en justice et la compétence du CG d'autoriser le dépôt des actions judiciaires sont anachroniques. La loi actuelle ne comporte pas non plus de règle relative à la composition des commissions, entraînant parfois des difficultés lors de l'élection des membres de celles-ci ou l'éviction de certains membres. Elle est également muette sur les attributions de la commission dite financière, seule commission dont la création est imposée par la loi. Le volet relatif à la surveillance par le CG de la gestion de la commune par l'exécutif n'est pas non plus mentionné dans la loi, alors qu'il s'agit également d'une tâche dont le CG s'acquitte en règle générale à l'heure actuelle, mais pas de manière conséquente sur l'ensemble du territoire, et ceci de manière variable d'une commune à l'autre. La loi actuelle impose aussi l'approbation par l'État d'un très grand nombre d'actes communaux qui ne se justifie plus dans le contexte observé de professionnalisation des exécutifs communaux et de spécialisation des administrations communales.

Quant à l'exécutif, la loi actuelle ne lui permet pas de s'organiser comme le commande une organisation et une gouvernance modernes. Si l'on en reste à la lettre de la loi, tout engagement de la commune requiert la signature de son président et de son secrétaire, imposant par exemple la présence de deux membres de l'exécutif à la séance de signature d'un acte notarié. Toute faculté de l'exécutif de déléguer des tâches à certains de ses membres ou à des fonctionnaires n'est pas

prévue dans le cadre légal actuel, alors qu'il s'agit de mesures nécessaires à la conduite d'une administration moderne aux tâches multiples.

De même, en cas d'irrégularités, de dysfonctionnement ou de problèmes surgissant dans la conduite de la commune, la loi actuelle est muette sous réserve de prévoir l'annulation de décisions communales illicites par le Conseil d'État (CE) à l'art. 9 LCo ou la destitution d'un membre du CC par le CG aux art. 30a ss LCo. Par contre rien n'est prévu quant au rôle joué par les autorités communales dans la résolution des problèmes qui surgissent au sein de leurs entités ou de l'administration, alors qu'il s'agit d'une question sensible survenue ici ou là, sans qu'un cadre de référence ne définisse les obligations des différentes autorités et la procédure à suivre. De même les mesures que le département responsable de la surveillance des communes ou le CE peuvent ou doivent édicter si besoin ne sont nullement explicitées ni prévues dans la loi. Ainsi en cas de vacance d'un CC, rien n'est prévu ni explicité dans la loi. Lors de la vacance du CC de Brot-Dessous intervenue au second semestre de 2014, les mesures mises en place par l'État dans son arrêté en date du 6 janvier 2015 comme la nomination d'un administrateur délégué pour conduire les affaires communales et ses modalités l'ont été sans base légale formelle, par pragmatisme et bon sens.

4. UN CADRE DE RÉFÉRENCE CLARIFIÉ, HARMONISÉ ET ADAPTÉ AUX RÉALITÉS DIFFÉRENTES DES COMMUNES

Des considérations qui précèdent découle une proposition d'inscrire plus précisément dans la loi les attributions principales des communes, leur rôle, ainsi que la faculté pour les communes de déléguer des tâches publiques à des tiers, et les conditions de cette délégation. Le projet de loi instaure également quelques règles minimales relatives au devoir d'informer la population via le site internet de la commune, et en particulier sur les différents textes qui devraient être rendus publics, comme les rapports de l'exécutif au CG, ceux des commissions, les procès-verbaux des séances de CG une fois adoptés ou encore les règlements communaux. Il introduit aussi quelques nouveautés comme l'assermentation des élu-e-s et l'obligation pour les membres du CC de signaler leurs intérêts, cela dans un souci de transparence. Les communes pourront étendre cette obligation aux membres du CG si elles le souhaitent. Le projet précise aussi que les tâches de la commune doivent faire l'objet de règlements, dont l'adoption relève du CG.

Les communes disposeront ainsi d'un cadre plus clair permettant de savoir ce qui relève de la compétence de chacun des organes communaux. Le projet de loi prévoit aussi que le CG adopte un règlement général de commune, un règlement de police, un règlement des finances, un règlement sur le statut des membres de l'exécutif communal qui fixera les principes et les bases de leur rémunération et de leurs indemnités, ainsi qu'un règlement sur le statut des titulaires de fonction publique communale prévoyant les principes et les bases de leurs traitements.

Le projet de loi entend également remédier à certaines difficultés rencontrées avec la répartition de certaines compétences attribuées aujourd'hui au CG comme celle d'introduire les actions judiciaires, de se prononcer sur l'acceptation des donations ou legs ou celle de se prononcer sur les garanties financières et les cautionnements en faveur d'entreprises privées. Le projet transfère ainsi à l'exécutif la compétence de représenter la commune en procédure administrative, civile et pénale, tout comme l'acceptation de donations et de legs ; la délégation de la compétence d'accepter les donations et legs avec charges reste quant à elle une possibilité laissée aux communes. Toutefois, dans les Villes et les communes de grande taille, vu le nombre de dossiers et l'importance toute relative des montants en jeu, il est proposé que l'acceptation de toutes les donations et de tous les legs, avec ou sans charges, soit de la compétence de l'exécutif.

La création d'une personne morale de droit privé ou la participation à une telle entité, faite dans le but de lui déléguer une tâche publique, requiert désormais un règlement ; la délégation d'une tâche publique à un tiers public ou privé doit être prévue dans un règlement.

Dans l'esprit de mieux répondre à certaines préoccupations, le projet de loi entend transférer au CG des petites et moyennes communes la compétence de déléguer, ou non, à leur exécutif celles en matière de transactions immobilières. Que le CG exerce lui-même ses compétences en matière de transactions immobilières ou qu'il délègue cette compétence à l'exécutif, l'approbation par le département cantonal responsable de la surveillance des communes, en lieu et place du CE, reste requise. Dans les Villes et les grandes communes par contre, vu le nombre de dossiers et l'existence

de services spécialisés, il est prévu de conserver la compétence de l'exécutif en la matière, comme c'est le cas depuis l'introduction de la loi sur les finances de l'État et des communes. Ces transactions, qui relèvent d'un acte de gestion et non d'un acte législatif, échappent au référendum communal depuis 2015, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014. L'approbation par le CE des arrêtés liés à ces transactions dans ces communes sera par contre abandonnée ; elle ne se justifie plus. Une approbation par le département cantonal responsable s'avère elle aussi inutile pour les raisons évoquées ci-dessus.

Le projet de loi entend aussi renforcer l'autonomie des communes en octroyant à leur exécutif des prérogatives étendues en matière d'organisation et de délégation de compétences. Le cadre actuel qui réserve tout engagement de la commune à la signature du président ou de la présidente et du ou de la secrétaire ou du chancelier ou de la chancelière n'apparaît plus du tout adapté aux contingences actuelles, en particulier dans les Villes et les communes de grande taille. La faculté reconnue aux exécutifs communaux de déléguer certaines tâches à l'un des leurs, ou à un-e fonctionnaire communal-e, par l'intermédiaire d'un règlement d'organisation ou même en cas de besoin urgent par une simple procuration générale ou spéciale sera de nature à favoriser une organisation et une gestion plus efficace.

De même, le projet de loi prévoit quelques dispositions formant un socle minimal de règles relatives à la composition et aux tâches du bureau du CG, de son président ou de sa présidente ainsi que de la commission de gestion et des finances, que les communes auront tout loisir d'enrichir au gré de leurs volontés. Le projet de loi entend traduire dans la loi le rôle de surveillance de l'exécutif dévolu au CG qu'il remplit très souvent à l'heure actuelle, mais de manière variable selon les communes, et qu'il exerce à travers la commission de gestion et des finances, sans que la loi actuelle ne le mentionne. Le projet de loi prévoit la faculté pour les communes de scinder la commission de gestion et des finances en deux commissions, une commission de gestion et une commission des finances, et même de prévoir le cas échéant la création de sous-commissions de la commission de gestion.

De même, la loi actuelle est muette sur les différents outils à la disposition des membres du CG. Afin d'éviter que chaque commune doive définir dans son règlement général les droits d'initiative de ses conseillers et conseillères générales, il est prévu de préciser dans la loi leur teneur pour une question de clarté et d'application uniforme sur le territoire. Les autres cantons, notamment les cantons de Vaud, Fribourg et Genève, agissent de la sorte. Par ailleurs, le projet de loi prévoit des règles minimales relatives au traitement des propositions des membres du CG ainsi que la faculté de déposer des amendements à des projets de règlements.

Au chapitre des réformes du cadre de l'action communale, il est aussi prévu l'obligation pour le CC de signaler les intérêts de ses membres, lesquels devront figurer dans un registre public. Cette mesure, répondant à une attente sociétale, est déjà mise en application dans certaines communes. Le projet de loi n'impose certes pas cette obligation aux membres du CG, mais laisse la faculté aux communes qui le souhaitent d'étendre cette mesure de transparence aux membres du CG. De même, le projet de loi prévoit que les membres du CC et du CG prêtent serment avant de prendre leur fonction, renforçant ainsi la solennité de leur prise de fonction et la reconnaissance de leur rôle particulier d'élu-e de la commune. Il est aussi prévu que l'engagement du personnel communal soit en principe régi par le droit public, cela pour clarifier une question qui a donné lieu à nombre de litiges vu l'absence de clarté du droit actuel en la matière.

Au niveau intercommunal, le projet de loi innove en prévoyant que les exécutifs communaux désignent leur représentant-e au comité de direction du syndicat, alors que la loi actuelle laisse les syndicats intercommunaux définir eux-mêmes la composition de leurs organes, et que les représentantes et représentants communaux siégeant au Conseil intercommunal soient exclusivement des conseillers généraux ou des conseillères générales, cela pour renforcer les liens entre les syndicats et les communes. Ce changement correspond à une évolution observée actuellement dans les syndicats intercommunaux. Dans le même ordre d'idée, il est prévu un devoir d'information des communes membres par le syndicat, ainsi qu'un préavis des exécutifs communaux des communes membres lors de modifications réglementaires du syndicat.

Certaines dispositions intéressant directement la vie des communes ne sont cependant pas réglées par le projet de loi éponyme mais dans des lois spéciales. Mentionnons à ce titre les dispositions relatives à la responsabilité civile de la commune et de ses agent-e-s régies par la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agent-e-s (loi sur la responsabilité (LResp), du 29 septembre 2020, celles relatives à l'exécution des décisions communales réglées par la loi sur

la procédure administrative (LPA), du 18 mars 2025, ou celles relatives à l'archivage régies par la loi sur l'archivage (LArc), du 22 février 2011. Enfin, et contrairement à ce que prévoient nombre de lois sur les communes d'autres cantons, les dispositions relatives à la gestion financière des communes sont réglées ici aussi dans une loi applicable aussi bien à l'État qu'aux communes, la LFinEC, et non dans la loi sur les communes.

5. RECONNAISSANCE ET RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE COMMUNALE

Le projet de loi reconnaît expressément le principe de libre administration des communes, consacrant l'autonomie de celles-ci. Les communes disposent ainsi du pouvoir réglementaire et de la faculté d'exercer des compétences propres, dans les limites de la loi. Il s'agit d'un principe de protection à l'égard des empiétements de l'État, qui permet de garantir un espace de liberté dans lequel les communes peuvent agir.

Au-delà de la reconnaissance de ce principe, le projet de loi accroît l'autonomie des communes dans nombre de domaines. Ainsi en est-il de l'allègement de la surveillance exercée par l'État sur nombre d'actes communaux, qui ne seront dorénavant plus soumis à l'approbation de l'État pour entrer en force. Si les règlements adoptés par le CG dans les principaux domaines d'intervention des communes, énumérés dans le projet de loi, seront toujours soumis à l'approbation de l'État, les dispositions d'exécution desdits règlements, qui peuvent être des règlements d'exécution, des ordonnances ou des directives de l'exécutif, ne seront plus soumis à l'approbation de l'État avant d'entrer en force. De même, les autres règlements du CG n'y seront plus soumis eux non plus. Le renforcement de l'autonomie communale concerne aussi la faculté nouvellement reconnue pour les communes, sous certaines conditions, de déléguer l'exécution de certaines tâches publiques à des tiers. De même, la faculté pour les exécutifs communaux en particulier de s'organiser et de déléguer certaines tâches à l'un-e de ses membres ou à un-e fonctionnaire communal-e par la voie d'un règlement d'organisation ou par la voie de la procuration expresse ou spéciale traduit concrètement la manifestation de cette autonomie. Enfin, le projet de loi permettra aux petites et moyennes communes de déterminer, dans le cadre d'une délibération du CG, qui du CG ou du CC sera compétent en matière de transactions immobilières du patrimoine financier et d'acceptation des legs et donations avec charge. Cette mesure participe du renforcement souhaité de l'autonomie organisationnelle des communes.

Les réformes touchant l'organisation des syndicats intercommunaux, comme celles en lien avec la composition des organes des syndicats intercommunaux et la modification du règlement général du syndicat, participent, elles aussi, du renforcement de l'autonomie communale. Les liens entre communes et syndicats seront raffermis.

6. FORMALISATION SOUS LA FORME D'UNE DÉCISION DU REFUS D'APPROBATION D'UN ACTE COMMUNAL, D'UN RÈGLEMENT OU D'UN ARRÊTÉ COMMUNAL PAR LE CONSEIL D'ÉTAT, SES DÉPARTEMENTS OU SES SERVICES

Lorsque le Conseil d'État, ses départements ou ses services rendent des décisions impliquant les communes, la question du droit de recours des collectivités publiques fait l'objet d'une jurisprudence importante. Ce droit est reconnu aux collectivités publiques qui ont la personnalité juridique si elles sont atteintes de la même manière qu'un particulier ou si elles sont touchées dans leurs prérogatives de puissance publique et disposent d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (ATF 141 II 161). Jusqu'ici, le refus d'approbation de l'acte normatif d'une commune par le Conseil d'État ne faisait pas toujours l'objet d'une décision formelle. Une modification formelle de la pratique est envisagée, de façon à ce qu'une décision formelle, en principe susceptible de recours, soit rendue systématiquement dans de tels cas.

Le projet de loi précise que les actes du Conseil d'État, du département responsable de la surveillance des communes, du département compétent à raison de la matière ou des autorités désignées par la législation spéciale, adoptés dans l'exercice de leur surveillance des autorités communales, rendus sous la forme de décisions, peuvent être attaqués devant le Tribunal cantonal par quiconque a un intérêt digne de protection à leur annulation ou leur modification, par le CC ou

le comité de direction ou par le conseiller communal ou la conseillère communale ou par le ou la membre du comité de direction suspendu.

7. CONTRÔLE ABSTRAIT DES NORMES COMMUNALES

Afin de se conformer à la future modification de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), du 17 juin 2005, et plus particulièrement de son article 87 al. 1, sur la base du rapport explicatif du Département fédéral de justice et police (DFJP) sur l'ouverture de la procédure de consultation relative à la révision partielle de la LTF, du 6 décembre 2024, et en conformité avec la pratique déjà suivie par la grande majorité des cantons, le projet introduit le contrôle abstrait des normes communales au niveau cantonal. L'ajout de la précision à l'art. 87, al. 1 LTF sert à mettre en œuvre la garantie constitutionnelle de l'accès aux autorités judiciaires (art. 29a Cst.) par l'introduction d'un recours abstrait, qui doit en premier lieu être assurée par des autorités judiciaires inférieures disposant d'un plein pouvoir d'examen en droit et en fait. En effet, si la majorité des cantons possèdent déjà une procédure cantonale de contrôle abstrait des normes qui s'applique aux actes normatifs communaux, les cantons dans lesquels une procédure de ce type devant une instance cantonale n'existe pas à l'heure actuelle (notamment Genève, Valais et Neuchâtel) devront en prévoir une ou instituer un tribunal supérieur en tant qu'instance précédant le Tribunal fédéral (TF) pour procéder au contrôle abstrait des actes normatifs communaux. Le contrôle abstrait des normes communales existe certes actuellement, mais est de la compétence directe du TF.

Ce contrôle doit permettre à quiconque a un intérêt digne de protection à l'annulation d'un acte communal comprenant une règle de droit de porter l'affaire devant le Tribunal cantonal afin que ce dernier examine sa conformité au droit supérieur. Ce droit accroît les garanties juridictionnelles apportées aux citoyens et citoyennes communales. Il consacre aussi indirectement l'importance et le rôle accru dévolu aux communes par le présent projet.

8. RENFORCEMENT ET FORMALISATION DU SOUTIEN APPORTÉ PAR L'ÉTAT AUX COMMUNES

Si aujourd'hui déjà le département compétent, avec le service ou l'office responsable des relations entre l'État et les communes, conseille les communes et leur apporte son soutien dans toute la mesure du possible, en particulier aux communes de petite et moyenne taille, le projet de loi entend formaliser cette tâche en précisant que le département responsable de la surveillance des communes et son office compétent prêtent leurs bons offices aux autorités communales, en particulier pour résoudre à l'amiable des conflits au sein des autorités communales. Ce soutien concernera aussi l'exécution et les modalités d'établissement des règlements types relatifs aux principaux domaines d'activité des communes comme la résolution de questions en lien avec l'organisation et la répartition des compétences entre les différents organes de la commune, ainsi que celles relatives à la gestion financière et la comptabilité publique.

9. MISSIONS DE LA COMMUNE EN CAS D'IRRÉGULARITÉS / AUTOCONTRÔLE

La loi actuelle ne prévoit aucune mesure à engager lors de la survenance d'un problème dans une commune ou d'une irrégularité dans la gestion communale, sous réserve de la faculté pour le Conseil d'État d'annuler une décision illégale ou de la destitution d'un-e membre du CC par le CG. L'expérience, comme dans tout domaine, montre que les communes ne sont pas à l'abri de problèmes survenant entre leurs autorités ou au sein de celles-ci, ni de devoir faire face à certaines irrégularités commises par certains de leurs membres. Les communes agissent du mieux qu'elles peuvent, sans cadre légal balisé outre les mesures « extrêmes » qui peuvent être engagées en dernière extrémité. C'est la raison pour laquelle le projet de loi précise les compétences des uns et des autres lors de la survenance d'une irrégularité et les mesures pouvant être mises en œuvre comme l'ouverture d'une enquête administrative par le CC et la décision de décharger un-e de ses

membres de tout ou partie de son domaine de responsabilités le temps de l'enquête et de confier ses tâches à un-e de ses collègues.

Le projet de loi prévoit aussi la faculté de requérir la demande d'intervention de l'autorité de surveillance. Ces mesures que l'autorité communale engage lorsqu'un problème ou une irrégularité survient sont le reflet de l'accroissement de l'autonomie communale. La procédure de destitution d'un membre du CC par le CG, mesure introduite à l'État il y a une dizaine d'années seulement, est reprise sans changement aucun dans le projet de loi.

10. NOUVELLES MODALITÉS DE LA SURVEILLANCE EXERCÉE PAR LE CONSEIL D'ÉTAT SUR LES COMMUNES : UNE SURVEILLANCE ALLÉGÉE RÉSERVÉE AUX SITUATIONS EXTRAORDINAIRES

Si aujourd'hui les communes sont placées sous la surveillance directe du CE, le projet de loi confère à celui-ci le rôle d'organe supérieur de surveillance. Les mesures que le projet de loi confère au Conseil d'État dans la surveillance des communes et que celui-ci exercera lui-même de manière directe relèvent de situations extraordinaires liées à des dysfonctionnements ou des manquements avérés dans la gestion des communes. Le Conseil d'État aura notamment la compétence de suspendre une conseillère communale ou un conseiller communal sous certaines conditions, en cas d'ouverture d'une enquête pénale à raison d'un crime ou d'un délit grave de nature à rompre la confiance entre la population et la personne concernée, en cas de manquements graves à ses devoirs ou dans la gestion des affaires qui lui sont confiées, ou encore en cas d'incapacité durable. Il pourra aussi formuler une recommandation de destitution d'un-e ou de plusieurs membres de l'exécutif communal au CG en cas de manquements graves aux devoirs de sa charge et si au terme d'une mesure de suspension le rapport de confiance entre la population et l' élu-e apparaît objectivement rompu.

Le projet de loi précise également que le Conseil d'État peut mettre une commune sous régie lorsqu'elle est confrontée à un grave dysfonctionnement imputable à ses autorités, ou lorsqu'une commune n'est plus en mesure d'accomplir ses tâches ou lorsque ses autorités ne peuvent valablement siéger faute de membres. La mise sous régie est la mesure ultime prononcée lorsqu'aucune autre mesure ne s'avère possible. Les compétences du CC sont alors exercées par un conseil de régie qui prend toutes les mesures propres à remédier à la situation qui a provoqué la mise sous régie. Ce conseil est placé sous la surveillance du département responsable de la surveillance des communes, qui peut lui adresser des directives. La régie est levée par le Conseil d'État dès qu'elle n'apparaît plus nécessaire.

11. MISSIONS DU DÉPARTEMENT COMPÉTENT : SIMPLIFICATION ET ALLÈGEMENT DE LA SURVEILLANCE ORDINAIRE

Le projet de loi prévoit que le département compétent au regard de la matière concernée, en lieu et place du CE, approuve les règlements adoptés par les CG dans les principaux domaines d'intervention des communes, énumérés dans le projet de loi, ceci sous réserve des règlements et arrêtés portant sur l'adoption et la mise en œuvre des plans d'affectation communaux et des règles relatives aux constructions qui demeurent soumis à l'approbation du Conseil d'État en vertu des lois spéciales qui régissent ces domaines. Les arrêtés relatifs à la fixation des coefficients communaux et ceux portant sur les transactions immobilières engagées par les communes de moins de 8'000 habitant-e-s demeurent également soumis à l'approbation du département cantonal. Cette mesure de simplification et d'optimisation de la mission de surveillance de l'État est conforme à la pratique suivie dans les cantons voisins. Elle entend décharger le Conseil d'État de la surveillance administrative ordinaire des communes « au jour le jour » et réserver ses interventions aux cas problématiques où des considérations politiques doivent être prises en compte en sus de l'examen juridique.

L'allègement de la surveillance ordinaire s'accompagne d'une réserve s'agissant des législations spéciales et en particulier des règlements relatifs à l'aménagement local du territoire (plans d'affectation communaux) et de ceux relatifs aux constructions sous réserve des plans de quartier

qui sont adoptés sous la forme de règlements du CC (art. 8 al. 5 let. g du projet de loi). En effet, et à titre d'exemple, la procédure d'adoption et de sanction des plans d'affectation (plans d'affectation des zones, plans spéciaux, plans d'alignement, plans de quartier) au sens des articles 89 ss de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT, RSN 701.0), du 2 octobre 1991, ne subit aucun allègement du fait de la révision de la présente loi et continue à s'appliquer telle qu'elle existe actuellement.

La procédure de validation d'un plan de quartier, de la compétence de l'exécutif communal, est réglée par les art. 102ss LCAT, en particulier l'art. 107 et les art. 107a à 107d. En l'espèce, la compétence du Conseil d'État d'approuver le plan, conformément à l'article 26 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, et de se prononcer parallèlement sur les recours interjetés à l'encontre des décisions du CC et de celles, spéciales, des autorités demeure réservée et aucune modification ne sera apportée par la présente loi à ces dispositions.

Par ailleurs, les actes communaux qui devront faire l'objet de l'approbation de l'État par l'intermédiaire de son département compétent seront moins nombreux qu'aujourd'hui. Les règlements d'application des règlements du CG soumis à l'approbation de l'État en vertu de l'actuelle loi sur les communes, qui relèvent de la compétence des exécutifs communaux, et les autres règlements des CG non énumérés dans la présente loi ne seront en effet plus soumis à l'approbation de l'État. De même, toutes les transactions immobilières effectuées par les Villes et les communes de plus de 8'000 habitant-e-s, sur la base de dossiers présentés par des services spécialisés, ne seront plus soumises à l'aval de l'État. Ces entités bénéficient en effet de services spécialisés en la matière. A contrario, seuls les règlements portant sur un nombre restreint de domaines dûment identifiés et qui demeurent de la compétence du CG continueront d'être soumis à l'approbation du département compétent, ce à quoi il convient d'ajouter les transactions immobilières des communes de moins de 8'000 habitant-e-s.

En cas d'irrégularités, le projet de loi encadre mieux l'action du département responsable de la surveillance des communes. Il prévoit que le département peut ouvrir une enquête administrative pour établir les faits et proposer les solutions pour y remédier, cela en informant le Conseil d'État du lancement de l'enquête et en le tenant informé du rapport d'enquête avant sa transmission aux autorités communales. Ce rapport pourra être assorti de recommandations à l'attention des autorités communales qui disposeront d'un délai de trois mois pour indiquer la suite qu'elles entendent donner au rapport.

Le projet de loi précise que le département disposera de la compétence de prendre les mesures propres à rétablir le bon fonctionnement du CC ou de l'administration communale si le CC n'y parvient pas ou n'est plus en mesure de remédier à la situation. Il pourrait s'agir de la réorganisation du CC ou du dessaisissement d'un de ses membres, d'un service ou d'un dossier ou de toute autre mesure propre à rétablir le bon fonctionnement du CC ou de l'administration communale.

12. FUSIONS DE COMMUNES

Les fusions de communes ont permis aux communes d'adapter le périmètre de leurs interventions aux réalités actuelles et à rapprocher l'espace institutionnel dans lequel se meuvent les institutions de l'espace fonctionnel dans lequel vivent les citoyen-ne-s. Les prestations et les missions des communes peuvent se décliner à une échelle plus en adéquation avec le territoire sur lequel les citoyen-ne-s résident, travaillent, se forment et se divertissent. Si comme nous l'avons dit, le canton de Neuchâtel a très fortement réduit le nombre de ses communes, en 15 ans à peine, les dispositions relatives aux fusions de communes ne figurent dans aucune loi. Le projet de loi entend corriger cette lacune et transposer dans la loi les dispositions réglées aujourd'hui dans un règlement du CE.

Le projet de loi ne se contente pas de transposer uniquement les dispositions existantes. Il prévoit aussi la faculté pour le CG de demander une fusion, qui passe par un vote de principe du CG des communes concernées. Si le principe de la fusion est accepté, les CC sont chargées alors d'établir une convention de fusion. Le montant des aides financières de l'État et les modalités de calcul et de versement des dites aides, qui ont fait l'objet d'une révision en 2023, demeurent quant à eux inchangés. Dans un premier temps, le projet intégrait la faculté pour l'État d'organiser à son initiative un vote de principe sur la fusion de communes dans un périmètre choisi. Toutefois, vu l'opposition

des communes qui y voyaient une mesure attentatoire à leur autonomie, le Conseil d'État a retiré cette mesure de son projet.

13. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

13.1 Loi sur les communes

Article premier Notion de commune

La définition des communes comme collectivités publiques organisées sous la forme de corporations de droit public reste dans son esprit proche de celle de 1964. Cependant, la nouvelle loi insiste davantage sur leur rôle dans la défense de l'intérêt général au niveau local. Le projet de loi ne fait plus référence aux ressortissant-e-s communaux-ales, vu que la loi ne les traite plus de manière différente des autres habitant-e-s. Cette situation ne modifie en rien les dispositions relatives au droit de cité neuchâtelois, lesquelles figurent dans la loi relative au droit de cité neuchâtelois (LDCN), du 27 mars 2017 (RSN 131.0). La nouvelle terminologie utilisée à l'alinéa trois se veut inclusive en matière de genre sans modifier le cercle des personnes formant la commune.

Art. 2 Population référencée

Le projet de loi se fonde sur la population résidante dans plusieurs de ses dispositions. Cet article précise comment et sur quelle base cette population est déterminée.

Art. 3 Liste des communes

Le nombre actuel de communes, réduit à 24, reflète l'évolution liée aux fusions de communes. Cela marque un changement significatif dans la structure territoriale. Le projet de loi prend acte également de la fusion des communes d'Enges, Hauterive, Saint-Blaise et La Tène et de la naissance de la nouvelle Commune de Laténa, intervenue le 1^{er} janvier 2025. Comme dans l'actuelle loi sur les communes, le projet de loi énumère les différentes communes du canton.

Art. 4 Territoire communal

Le principe de garantie de l'existence du territoire communal était également présent dans la loi de 1964. Comme aujourd'hui, la fusion et la division de communes, ainsi que la cession de territoire – que l'on distinguera d'une simple rectification de limites –, sont soumises au consentement de toutes les communes touchées (al. 3). Seules les rectifications de limites communales de minime importance peuvent intervenir sans le consentement de toutes les communes concernées, par exemple en matière de remaniement parcellaire ou lorsqu'une limite communale coïncide avec une limite naturelle et que cette dernière est déplacée, entraînant d'office la rectification de la limite communale en application de la loi sur la mensuration officielle (LCMO, RSN 215.420), du 14 mars 1995.

Art. 5 Nom et armoiries

Le nom et l'emploi des armoiries des communes, questions éminemment sensibles et liées à l'identité, sont protégés conformément aux modalités fixées par le droit fédéral. Le projet indique que les communes définissent leurs armoiries dans leur règlement général et définit ce que renferme le terme d'armoiries, à savoir le blason et l'emblème le représentant graphiquement.

Art. 6 Autonomie communale

L'autonomie des communes est reconnue et consacrée expressément à travers l'énoncé du principe de libre administration, principe de protection à l'égard des empiétements de l'État, qui permet de garantir un espace de liberté dans lequel les communes peuvent agir. Cette autonomie des communes est garantie dans les limites du droit cantonal, comme le précise la Constitution cantonale. La référence à la faculté pour les communes de mettre sur pied des instruments de la démocratie participative telles que les conventions ou les assemblées citoyennes entend souligner l'apport que ces nouveaux instruments peuvent jouer sur le plan local.

Art. 7 Attributions, tâches

Les tâches communales se composent de tâches obligatoires et des tâches que le droit supérieur laisse explicitement, par l'utilisation d'une formule potestative, ou implicitement, par l'absence de prescriptions, au choix de la commune, soit les tâches dites facultatives. L'article énonce les principales attributions et tâches qui sont dévolues par la loi aux communes. Les principaux domaines de tâches attribués aux communes sont indiqués à titre exemplatif. La liste des tâches énumérées n'est pas exhaustive.

Concernant plus particulièrement les contributions et redevances, il s'agit en particulier de l'impôt communal des personnes physiques, de l'impôt communal des personnes morales, de l'impôt communal des personnes taxées à la source, de l'impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales, des fonds immobiliers au sens de l'article 58 de la loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (LPCC), du 23 juin 2006, et des personnes physiques, ainsi que sur les immeubles des institutions de prévoyance. Sont également concernées la redevance énergétique prélevée sur la consommation d'énergie électrique, celle facultative relative à l'utilisation du domaine public des lignes électriques ainsi que celle, également facultative, relative à l'utilisation du domaine public par les conduites industrielles. S'agissant des taxes communales, on peut citer la taxe sur les chiens. L'ensemble de ces contributions, redevances et taxes trouvent leur fondement dans le droit cantonal.

L'alinéa 3 précise aussi qu'à côté de ces attributions, les communes peuvent exercer d'autres tâches, avec la précision que ces dernières doivent également respecter le cadre fixé par la loi.

Art. 8 Tâches, principes

L'alinéa premier exprime la finalité des tâches communales de manière générale, rappelant la disposition constitutionnelle (art. 5 al. 1 et 89 al. 1 et 2 Cst NE). L'alinéa 2 concerne le cadre dans lequel elles exercent leurs tâches et les principes pris en compte dans cet exercice à travers la déclinaison d'une série d'objectifs liés au développement humain, au vivre ensemble et au respect de la nature et des limites de la planète. L'alinéa 3 rappelle également la finalité que les communes œuvrent avec l'État à l'intégration et à la participation de chacun et chacune à la collectivité. Il ne s'agit pas d'un transfert de compétences de l'État vers les communes, mais plus fondamentalement de la reconnaissance du rôle joué par ces dernières dans l'intégration de ses habitant-e-s à la vie de la cité et le développement du sentiment d'appartenance de ses citoyen-ne-s à la collectivité. C'est ainsi que le projet de loi se propose de donner à la commune un rôle assez large, qui s'inscrit dans les préoccupations de la société du 21^e siècle, consistant à œuvrer à l'intégration et à la participation de chacun et chacune à la collectivité.

Avec l'alinéa 4 et le rôle de coordinatrice dévolu aux communes de leurs activités et de celles des autres collectivités et entités publiques sur leur territoire, le projet veut davantage leur reconnaître un rôle qu'elles remplissent souvent déjà aujourd'hui, comme leur participation à la déclinaison de la politique locale de sécurité à travers les conférences régionales de sécurité ou dans celle des transports par leur engagement au sein des conférences régionales des transports. Le projet entend leur offrir aussi la possibilité si besoin de faire valoir leurs souhaits et demandes auprès des collectivités et entités qui gèrent ces domaines (transports, santé, sécurité, énergie, gestion des déchets ...). L'alinéa 5 concerne les modalités d'exécution des tâches communales. À défaut d'obligations particulières, les communes sont libres d'exécuter elles-mêmes la tâche, de la réaliser en collaboration avec d'autres communes ou encore d'en confier l'exécution à un tiers, qui peut être une personne morale de droit privé, un établissement de droit public communal voire une autre commune. La délégation de tâches publiques est traitée à l'article 13.

L'alinéa 6 précise que les activités communales font l'objet de règlements. Selon la loi actuelle, les règlements communaux ne deviennent exécutoires qu'après avoir été sanctionnés par le Conseil d'État (art. 8 LCo). Il n'est pas certain que toutes les normes juridiques adoptées précédemment par les CG et par les CC aient été dûment approuvées par l'État, ce qui implique une insécurité juridique importante, car les éventuelles normes concernées sont juridiquement nulles dans ce cas. De plus, une telle exigence fait fi de l'autonomie revendiquée par les communes, dont une grande part dispose aujourd'hui de services juridiques, d'une administration largement spécialisée et d'une gestion politique professionnalisée. L'exigence actuelle d'approbation de tous les règlements communaux s'avère aussi lourde, bureaucratique et peu efficace dans un contexte qui voit les communes multiplier leurs diverses réglementations et leur rôle se complexifier. De surcroît,

l'approbation par l'État ne remplace ni ne supplée le contrôle abstrait de ces normes par une juridiction. L'article 124 traite de cette dernière question.

Pour ces raisons, le projet de loi définit les règlements que toutes les communes devront au minimum adopter, aux articles 9 à 12 et 59, et le régime d'approbation de ces règlements par l'État, à l'article 99. Il s'agit de règlements du CG. Il précise également, à l'article 100, que les règlements du CG adoptés dans les principaux domaines d'intervention des communes, dûment énumérés, devront être approuvés par le département compétent dont relève l'objet avant de devenir exécutoires. Il s'en suit que les autres actes législatifs et en particulier ceux émanant du CC ne devront plus être approuvés par l'État pour devenir exécutoires.

Le cadre réglementaire dans lequel évoluent les communes et ses modalités seront ainsi plus clairs et mieux définis.

En pratique, la surveillance exercée par l'État sur le droit communal ne devrait pas être sensiblement restreinte par cette révision, dès lors que les règlements du CG dans les principaux domaines d'intervention des communes demeureront soumis à l'approbation de l'État. Et lorsque le CG délèguera une compétence réglementaire à l'exécutif, la norme de délégation doit être clairement délimitée et ne saurait lui donner un blanc-seing (ATF 143 I 220 consid. 5.1.1). Concrètement, même si le département cantonal n'approuvera plus que le règlement du CG, à l'exclusion des dispositions d'application ou d'autres actes législatifs du CC, il veillera à ce que les normes de délégations qui y sont incluses soient suffisamment définies. Nonobstant ce qui précède, les CC et leurs services sont toujours invités à consulter l'office cantonal compétent lorsqu'ils établissent de tels documents.

Art. 9 Règlement général de commune

Cette disposition oblige les communes à adopter un règlement général, appelé règlement général de commune, qui définit dans les grandes lignes le cadre de son organisation. Il s'agit de dispositions relatives à la composition, aux attributions et aux modalités d'organisation et de délibération des organes de la commune.

Art. 10 Règlement de police

Le projet de loi oblige les communes à se doter d'un règlement de police et en définit la finalité, même si elles ont en toutes adopté un en se fondant sur un règlement cantonal type. Il s'agit de définir les mesures propres à assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics, et aussi celles relatives à la police de circulation routière. Le cas échéant, le règlement de police inclura également les lignes directrices liées à la mise en place d'un système de vidéosurveillance. Bien que la mise en place d'un système de vidéosurveillance fasse partie des compétences générales du CG, la mention particulière de cette compétence dans cet article a été faite pour préciser si besoin, suite aux remontées du terrain, les compétences du CG en la matière qui sont celles d'édicter les lignes directrices d'un système de vidéosurveillance.

Art. 11 Règlement sur les finances

La même remarque vaut pour le règlement des finances. Il s'agit ici pour l'essentiel de fixer les limites de compétences financières du CC et de définir le mécanisme d'équilibre financier.

Art. 12 Règlement sur le statut des membres du Conseil communal

Le projet de loi précise que les communes se doivent d'adopter un règlement fixant le statut des membres du CC et leur rémunération. Par ce règlement, les communes, par l'intermédiaire de leur CG, devront déterminer si les membres de l'exécutif sont engagé-e-s à titre professionnel par la commune ou s'ils-elles remplissent leur rôle à titre d'occupation annexe. Elles devront également fixer le cas échéant le degré d'occupation des membres de l'exécutif comme les principes et les bases de leur traitement et du régime de protection sociale qui seront appliqués, ainsi que le montant de leurs indemnités.

Art. 13 Délégation de tâches publiques

Aucune disposition explicite n'encadre la délégation de tâches publiques dans l'actuelle loi sur les communes. Seules les attributions du CG et du CC sont mentionnées, sans aborder en détail les délégations ni leur encadrement.

Les nouvelles dispositions prévues introduisent une innovation majeure. Le projet autorise la délégation de tâches communales à des tiers. Le projet de loi prévoit que la délégation de tâches publiques à des tiers doit être prévue par un règlement. Ceci s'applique lorsqu'un domaine entier d'une tâche publique est délégué à un tiers, comme le ramassage et l'élimination des déchets. Le délégataire aura alors si besoin la compétence de rendre des décisions. Les critères généralement admis par la jurisprudence du TF en matière de délégation devront être respectés et prévus dans le règlement.

Les communes pourront également participer à une personne morale de droit privé ou en créer une dans le but de lui déléguer l'exécution d'une ou de plusieurs tâches publiques. Le projet prévoit que la délégation pourra également être confiée à un établissement de droit public doté de la personnalité juridique créé par les communes. La création de personnes morales de droit privé ou d'établissements ou la participation à de telles entités ne pourra intervenir que sur la base d'un règlement.

Si la délégation ne porte que sur l'exécution d'un domaine, par exemple le mandat à une entreprise de transport privée pour le seul ramassage des déchets urbains, la fréquence et les modalités de collecte étant définis par la commune, elle ne requiert pas un règlement. Les communes pourront alors conclure des contrats de droit administratif avec des tiers sans transfert du pouvoir de décision, pour l'exécution et la réalisation de leurs tâches publiques.

Le projet de loi apporte donc une réponse aux évolutions contemporaines observées, comme l'augmentation des collaborations intercommunales ou la nécessité de déléguer certaines tâches à des tiers, par exemple, à des entreprises privées ou des entités publiques spécialisées. Le cadre proposé garantit la transparence, la conformité légale et la protection des citoyen-ne-s.

Art. 14 Publications

Les obligations de publication, absentes dans la loi de 1964, témoignent d'une volonté de renforcer la transparence et l'accès à l'information pour les citoyen-ne-s dans un cadre numérique moderne. Si l'obligation de publier les actes officiels communaux dans la Feuille officielle est exigée par la loi sur la publication des actes officiels (LPAO), du 27 septembre 2016, RSN 150.20, et que les communes sont soumises à la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE, RSN 150.30), du 8 et 9 mai 2012, pour ce qui concerne le principe de transparence de l'information, le projet de loi précise que les règlements communaux, les rapports du CC au CG, ceux des commissions du CG ainsi que les procès-verbaux du CG devront être consultables sur le site Internet de la commune, ceci pour répondre à certaines préoccupations exprimées en lien avec la mise à disposition du public de certaines informations.

Art. 15 Autorités communales

Cet article cite les autorités communales dont la composition, les attributions et les modalités d'organisation sont précisées au titre II.

Conseil général

Art. 16 Institution obligatoire

Cet article réaffirme le caractère obligatoire de l'institution du CG et précise qu'il s'agit de l'organe législatif de la commune.

Art. 17 Composition et éligibilité

La composition et l'éligibilité sont renvoyées à la législation sur les droits politiques, avec le traitement des cas d'incompatibilités définis dans cette loi.

Art. 18 Suppléance

Par cet article, le projet de loi rappelle la possibilité pour les communes d'instaurer un système de suppléance pour les membres du CG, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Ce domaine est traité par la LDP. Comme il laisse l'initiative aux communes et que cette nouvelle faculté est relativement nouvelle, il a été jugé utile de rappeler cette faculté dans la présente loi, pour des raisons de transparence essentiellement.

Art. 19 Assermentation

L'assermentation des membres élu-e-s est codifiée dans un cadre précis, y compris les modalités selon lesquelles elle doit avoir lieu, devant le doyen ou la doyenne d'âge lors de la séance constitutive ou le président ou la présidente du CG en cours de législature. La formule de serment est détaillée, elle est la même dans chaque commune, et l'obligation d'assermentation dès la première séance renforce le caractère solennel de l'entrée en fonction des élu-e-s communales et communales et de leur rôle dans la République.

Le refus de prêter serment entraînant immédiatement la perte du mandat est une mesure stricte et nouvelle, marquant un renforcement des exigences liées à l'exercice des fonctions électives.

Art. 20 Incompatibilités

Cet article précise les incompatibilités entre la fonction de membre du CG et certaines fonctions, comme celles de membre du CE, de chancellerie ou chancelier d'État ou de membre du CC.

Le siège de la matière des dispositions sur la récusation, qui figurent encore dans l'actuelle loi sur les communes sous la désignation d' « incompatibilités relatives », est la LPA. Cette loi traite cette question pour toutes les autorités administratives, dont les communes font partie (art. 2 lettre c LPA). Il n'y a donc plus lieu de traiter cette question dans la loi sur les communes.

Art. 21 Déchéance

Le projet de loi précise les modalités d'exclusion des membres du CG qui sont dans un cas d'incompatibilité visé à l'article 20. Le bureau du CG est compétent pour constater celle des membres du CG.

Art. 22 Obligation de siéger

Le projet prévoit l'introduction d'une procédure progressive pour sanctionner les absences non excusées, avec une mise en demeure après deux absences consécutives non justifiées et une déchéance après une troisième. Cela vise à garantir l'assiduité des membres du CG.

Art. 23 Durée du mandat et fixation de la période administrative

Cet article précise la durée de mandat de quatre ans, fixée dans la loi sur les droits politiques (LDP ; RSN 141), du 17 octobre 1984. La référence aux exceptions prévues par la loi fait référence aux élections du CG intervenant en dehors des élections générales, par exemple lors de fusions de communes ou lors d'élections en vue de constituer les autorités d'une nouvelle commune dont l'entrée en vigueur est fixée au premier janvier qui précède ou qui suit celui des élections générales. Elle reprend les dispositions actuelles.

Lors des discussions préliminaires sur cette révision, il avait été envisagé de réfléchir à un passage de la législature à cinq ans, lequel aurait demandé le cas échéant une adaptation sur le plan cantonal. Cette adaptation, dont la pertinence et l'urgence sont soulignées par l'ACN et par certaines communes plus particulièrement, n'est pas contestée en l'état. Cependant, cette modification de la durée de période administrative ne saurait intervenir dans le cadre de la révision de la loi sur les communes, sans avoir fait l'objet d'une réflexion approfondie sur le plan cantonal. Ce projet, qui requiert une modification constitutionnelle, pourrait intervenir dans le cadre d'une future réforme des institutions, sans préjuger à ce stade la position du Conseil d'État.

Le début et la fin de la période administrative sont quant à eux fixés de manière uniforme au 1^{er} juillet qui suit les élections communales, cela afin de faciliter et d'harmoniser en particulier la mise en place des nouveaux élus dans les syndicats intercommunaux.

Art. 24 Attributions 1. Elections

Les attributions du CG sont précisées dans plusieurs articles. Les attributions électives du CG sont décrites à l'article 24. Dans toutes les communes, il s'agit de l'élection de son bureau, des scrutatrices et des scrutateurs, des membres de la commission de gestion et des finances et des autres commissions prévues par la loi ou le règlement général. Le cas échéant, selon la réglementation communale, le CG dispose aussi de la compétence d'élire le CC. Comme c'est déjà

le cas dans l'actuelle loi sur les communes, si à la suite de vacances, le CC a perdu la majorité de ses membres et ne peut être entièrement repourvu, le CG procède alors à une nouvelle élection intégrale du CC.

Art. 25 Attributions 2. Règlements, arrêtés liés aux budgets et aux comptes

Par cette disposition, le projet définit les compétences réglementaires du CG, sous réserve de dispositions contraires dans les lois spéciales, comme en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de constructions.

Si la compétence du CG concerne tous les règlements communaux, le projet décrit les règlements que les CG de toutes les communes devront adopter, soit le règlement général de commune, le règlement de police, le règlement des finances, le règlement sur le statut des titulaires de fonction publique communale et le règlement sur le statut des membres du CC. La compétence du CG d'adopter par voie réglementaire la fixation des impôts communaux et des autres contributions publiques communales est également précisée, tout comme celle d'adopter un règlement sur la création d'une personne morale de droit privé ou d'un établissement de droit public ou la participation à de telles entités, sous réserve des compétences du CC ou encore celle d'adopter par voie d'arrêté le budget et les comptes de la commune.

Art. 26 Attributions, 3. Autres

Par cette disposition, le projet attribue expressément au CG la compétence d'exercer la haute surveillance sur la gestion du CC et de l'administration communale. Le projet de loi précise expressément, afin d'éviter des doublons, que cette activité s'opère le cas échéant en complément des audits de gestion que la commune aurait demandés au Contrôle cantonal des finances (CCFI).

Il précise également que le CG exerce toutes les compétences qui requièrent une base légale formelle. Ainsi, le projet de déléguer une tâche publique à un tiers ou celui de créer une personne morale de droit privé pour lui confier la gestion d'une tâche publique, comme la création de la société Viteos en 2007 pour gérer la distribution d'énergie, requiert la forme d'un règlement, qui relève de la compétence du CG.

Contrairement à aujourd'hui, le projet introduit une distinction selon la taille des communes dans l'exercice de certaines compétences, dévolues de manière générale au CG dans les communes de taille petite et moyenne, avec possibilité pour ces communes de déléguer ces compétences à l'exécutif. Cela concerne la compétence d'autoriser les transactions immobilières destinées au patrimoine financier, qui aujourd'hui relèvent dans toutes les communes de la compétence de l'exécutif communal. Dans les communes petites et de taille moyenne, l'exécutif ne dispose pas de services spécialisés en matière de gestion foncière. D'autre part, dans certaines de ces communes, l'intérêt de la population de pouvoir le cas échéant intervenir dans ces dossiers s'est fait sentir. C'est la raison pour laquelle il est proposé de laisser cette question à l'appréciation des CG de ces communes afin qu'ils puissent le cas échéant mener un débat et confier cette compétence à l'exécutif au terme d'un débat, comme c'est le cas aujourd'hui, ou décider d'exercer eux-mêmes cette compétence comme c'était le cas jusqu'à l'entrée en vigueur de la LFinEC en 2015.

Dans les communes de plus de 8'000 habitant-e-s, le projet ne modifie pas la situation actuelle. Les raisons ayant conduit le législateur de 2015 à confier cette compétence à l'exécutif demeurent valables dans les villes et dans les communes de plus grande taille.

Les mêmes réflexions ont conduit à proposer un régime similaire s'agissant des donations et legs avec charges. Si aujourd'hui, toute donation ou legs relève du CG, cette compétence n'est plus en adéquation avec l'importance des enjeux, principalement dans les Villes et les communes de grande taille vu le nombre d'objets concernés. À la demande en particulier de ces dernières, il est proposé de faire évoluer le régime en la matière. Dans les villes et les communes de plus de 8'000 habitant-e-s, cette compétence serait confiée à l'exécutif, principalement pour des raisons de rationalité. Vu le plus faible nombre d'objets concernés dans les petites et moyennes communes, il est ici aussi proposé que le CG mène un débat sur l'exercice de cette compétence. Ce dernier pourrait soit proposer de continuer de l'exercer comme c'est le cas aujourd'hui, soit d'en confier la compétence à l'exécutif.

S'agissant de l'octroi de cautionnements, pour les mêmes raisons qu'indiqué ci-dessus, la compétence sera accordée à l'exécutif dans les Villes et les communes de plus de 8'000

habitant-e-s. Elle sera par contre attribuée au CG dans toutes les autres communes, comme c'est le cas aujourd'hui.

Le projet de loi confère par ailleurs au CG la compétence de se prononcer sur les modifications de limites communales, de nom de la commune et de ses armoiries, sur l'adhésion de la commune à un syndicat intercommunal et en matière d'exercice du droit d'initiative communale.

Art. 27 Séances

La fréquence minimale des séances est désormais clairement fixée dans le projet de loi : deux fois par an, une fois pour approuver les comptes de l'année précédente et une fois pour adopter le budget de l'année suivante. Cela formalise une pratique qui pouvait varier entre les communes. La publicité des séances, avec une réserve pour le huis clos en cas d'intérêt public ou privé prépondérant, codifie les pratiques de transparence tout en prévoyant des exceptions.

Art. 28 Délibération, quorum

Comme c'est déjà le cas dans l'actuelle loi sur les communes, le projet prévoit que le CG ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présent-e-s. La possibilité de décider d'une nouvelle convocation si le quorum n'est pas atteint est explicite. Les délibérations adoptées lors de cette nouvelle séance, quel que soit le nombre de membres présent-e-s, sont valides. Cette disposition pragmatique permet de sortir d'une situation de blocage résultant de l'absence de quorum.

Art. 29 Procès-verbal

L'obligation d'inclure un résumé des discussions dans le procès-verbal formalise un aspect souvent implicite dans la pratique. La signature conjointe du ou de la président-e et du ou de la secrétaire renforce l'authenticité du document.

Art. 30 Bureau du Conseil général 1. Composition

La composition des membres du bureau (président-e, vice-président-e-s, ...) et le nombre de scrutateurs et scrutatrices doivent être définis dans le règlement général. Cette disposition fixe des règles minimales. L'introduction de la possibilité pour l'administration communale de gérer le secrétariat du CG codifie une pratique déjà rencontrée dans certaines communes à l'heure actuelle.

Les attributions du bureau sont élargies et précisées, incluant notamment l'information publique sur les activités du CG, la surveillance des travaux des commissions et la déchéance des membres en cas d'absences consécutives et répétées.

Art. 31 Bureau du Conseil général – 2. Incompatibilités

Le projet de loi n'apporte pas de modifications au cadre actuel des incompatibilités dites absolues. Il est fait référence aux époux, partenaires enregistrés, personnes menant de fait une vie de couple, parents et alliés jusqu'au troisième degré inclusivement qui ne peuvent siéger ensemble au bureau du CG. Afin de tenir compte d'évolutions possibles de la législation sur le droit de la famille sans devoir modifier les dispositions relatives aux incompatibilités, la référence aux seuls partenaires enregistrés a été jugée plus opportune que celle de faire référence aux partenaires enregistrés selon la loi fédérale ou cantonale sur le partenariat, comme le prévoit l'actuelle loi sur les communes. Il n'y a pas de modifications sur le fond par rapport à ce que prévoit l'actuelle loi sur les communes en la matière.

Art. 32 Bureau du Conseil général – 3. Exclusions

Le bureau est compétent pour prononcer l'exclusion d'un-e de ses membres concerné-e par les dispositions sur les incompatibilités, après lui avoir laissé un délai convenable pour se mettre en conformité.

Art. 33 Présidence

Les attributions du ou de la président-e sont clarifiées et élargies : il ou elle peut trancher un vote même en cas d'égalité après avoir déjà voté. L'accent est mis sur son rôle de représentation extérieure et de coordination avec le CC.

Art. 34 Groupes politiques

Le règlement général peut prévoir la création de groupes politiques. Dans cette hypothèse, il devra également arrêter le nombre minimum de personnes nécessaires à leur création. Vu la situation différente d'une commune à l'autre, il n'apparaît pas opportun de proposer une harmonisation des dispositions relatives aux groupes politiques. L'article 35 traite de la représentation des groupes politiques au sein des commissions.

Art. 35 Commissions du Conseil général : composition

L'existence et les modalités relatives à la composition des commissions du CG sont encadrées. La possibilité de constituer des commissions temporaires pour traiter des objets spécifiques est explicitement prévue. La durée de leur mandat est limitée à la période administrative et leurs composition, organisation et attributions doivent être définies par le CG. Une représentation équitable des groupes politiques dans les commissions, s'ils existent, doit être garantie, avec l'attribution d'au moins un siège à chaque groupe. Cela renforce le pluralisme et l'équilibre politique dans les délibérations. Une nouveauté concerne la question des vacances de sièges et le maintien des sièges vacants au sein du groupe politique du ou de la membre démissionnaire. De plus, un-e membre quittant ou étant exclu-e de son groupe politique perd automatiquement son mandat dans la commission.

L'ancienne loi ne détaillait pas autant les mécanismes de constitution, de remplacement, ni les garanties d'équité politique. S'il est fait référence à l'équité, le projet laisse toutefois les communes libres de définir les modalités de cette équité, sans aller jusqu'à leur imposer de fonder la composition des commissions sur la représentation proportionnelle, laquelle peut toutefois parfaitement être choisie par les communes. Ces ajouts modernisent la gouvernance des commissions.

Art. 36 Commissions du Conseil général : fonctionnement

Les commissions peuvent établir un règlement interne d'organisation dans les limites du règlement général de la commune, renforçant leur autonomie. Avant de délibérer, les commissions doivent consulter le CC. Celui-ci peut se faire accompagner par des cadres de l'administration ou des expert-e-s externes, ce qui formalise un lien direct entre l'exécutif communal et les commissions. Certes, cette consultation obligatoire de l'exécutif avant que la commission ne délibère constitue une entorse à la répartition des tâches entre autorités législative et exécutive. Toutefois, répondant à une demande des communes et aussi pour des raisons pratiques tenant à l'expertise de l'exécutif en la matière, le projet de loi maintient cette prérogative de l'exécutif.

Les délibérations et votes à huis clos, ainsi que l'interdiction de divulguer le contenu des débats, soulignent l'importance du secret des travaux des commissions. Comme pour le CG, le président ou la présidente des commissions peut trancher un vote même après avoir voté. Le huis clos implique que le public n'est pas admis lors de la délibération. Il ne s'applique pas aux membres de l'exécutif.

Art. 37 Commissions du Conseil général : secret de fonction

Cet article précise que les membres des commissions du CG sont soumis au secret de fonction. Le projet s'inspire des modalités prévues aux articles 18 ss de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC, RSN 151.10), du 30 octobre 2012, pour déterminer les conditions et les modalités applicables.

Le secret de fonction est levé, totalement ou partiellement, à la majorité simple des membres présent-e-s de la commission concernée si un intérêt public ou privé prépondérant le justifie. Les bénéficiaires de cette levée du secret de fonction doivent être désigné-e-s par la commission concernée.

Art. 38 Commission de gestion et des finances : composition et organisation

La création d'une commission de gestion et des finances est désormais imposée dans toutes les communes, avec un minimum de trois membres élu-e-s au sein du CG. Cette exigence harmonise la surveillance de la gestion communale par le CG. Le règlement général précise la composition et l'organisation de cette commission, permettant de tenir compte des réalités de chaque commune. En plus des tâches légales prévues (art. 39), le règlement général peut confier à cette commission des missions supplémentaires, comme celle de préavisier les rapports ou propositions soumises au CG. Le projet de loi autorise les communes à scinder les attributions de la commission de gestion et des finances en deux et à créer une commission des finances et une commission de gestion distincte, laquelle peut s'organiser en sous-commissions par dicastères, à l'instar de la commission de gestion et d'évaluation du Grand Conseil.

Art. 39 Commission de gestion et des finances : attributions

La commission doit examiner la gestion du CC sous les angles de la légalité, de l'opportunité, de l'efficacité et de l'efficience en sus de la dimension financière proprement dite. Ces critères formalisent une méthode d'analyse détaillée et multidimensionnelle. Le champ des préavis inclut de nombreux domaines clés, tels que le budget, les comptes et les propositions de dépenses et crédits soumis au CG, la cession ou le transfert de biens patrimoniaux. Dans ce dernier domaine, comme c'est du reste déjà le cas actuellement, le préavis de la commission n'est pas liant. La commission de gestion et des finances préavise également les modifications du statut des titulaires de fonction publique communale, du coefficient d'impôt et les modalités de rémunération et d'indemnités des membres du CC, ainsi que la désignation des organes de révision et des mandats d'audit réguliers confiés au contrôle cantonal des finances (CCFI), pratiques ayant déjà cours dans certaines communes. La commission de gestion et des finances préavise également les projets de règlement sur la création d'une personne morale de droit privé ou d'un établissement de droit public ou la participation à de telles entités, sous réserve des compétences du CC. La commission de gestion et des finances prend également connaissance du plan financier et des tâches, lequel demeure toutefois de la compétence de l'exécutif.

Dans les communes qui auraient décidé de scinder la commission de gestion et des finances en deux, la commission des finances se consacrerait plus spécifiquement aux questions budgétaires et de comptes publics, celle de gestion aux questions de gestion relevant de l'exécutif et de son administration.

La loi de 1964 ne décrivait pas de manière aussi détaillée les attributions des commissions, particulièrement en matière de contrôle financier. La nouvelle législation renforce le rôle de surveillance de la commission de gestion et des finances.

Art. 40 Propositions des membres du Conseil général

Ce nouvel article structure et harmonise les propositions qu'un conseiller ou conseillère général-e peut déposer. Cela apporte une clarification notable des droits et procédures des membres des CG. L'énumération des cas et des modalités dans lesquels le droit d'initiative peut être exercé (points a à h) est une nouveauté. Aussi les membres du CG disposeront de la faculté de déposer des projets de règlements ou d'arrêtés rédigés de toutes pièces. Ils et elles disposeront aussi de la faculté de déposer des motions à caractère impératif et des postulats. Ces distinctions clarifient et harmonisent aussi les pratiques parfois divergentes d'une commune à l'autre en matière d'outils à la disposition des membres du CG. Par ailleurs, les autres outils que les membres du CG peuvent saisir tels que l'interpellation, la question d'actualité et la résolution sont aussi explicités. Les termes de ces outils sont mieux définis et adaptés aux pratiques contemporaines, rendant les procédures plus accessibles et transparentes.

Art. 41 Traitement des propositions par le Conseil général

Cet article précise les étapes que le CG doit suivre pour examiner une proposition ainsi que les modalités de son traitement. Ainsi, le classement ou la prise en considération partielle ou totale sont des innovations par rapport à la loi de 1964. Chargé d'examiner la proposition d'une conseillère générale ou d'un conseiller général, le CG peut l'accepter telle quelle, la refuser ou l'accepter à titre partiel, ce qui implique le dépôt d'amendements, traités à l'article 42.

Le rôle des commissions et de leur préavis en lien avec des propositions déposées par les membres du CG est aussi mieux encadré ici et rappelé. Il demeure facultatif et laissé à l'appréciation des communes et de leur règlement général. Le droit de retrait ou de modification de la proposition déposée par son auteur est aussi formalisé. Cette nouvelle disposition garantit aussi, contrairement à la situation prévalant aujourd'hui dans certaines communes, qu'un projet de règlement ou d'arrêté déposé par un membre du CG ne puisse être adopté sans disposer de l'avis du CC. Dans le cas où le CG, après avoir sollicité l'avis du CC, ne suivrait pas l'avis de ce dernier, le dossier est transmis au CC, charge à ce dernier de présenter un rapport au CG.

Art. 42 Amendements

Cet article systématise la procédure en lien avec le dépôt d'amendements des textes soumis au CG. Tous les textes soumis au CG sont concernés, y compris les motions populaires. Ainsi, les amendements doivent être déposés par écrit et portés à la connaissance du plénum, ce qui garantit la transparence et la traçabilité des modifications proposées. La liste des actrices et des acteurs habilité-e-s à déposer des amendements (commissions, membres du CG, CC) clarifie les droits de chaque partie.

Conseil communal

Art. 43 Composition et mode d'élection

La possibilité d'avoir trois, cinq ou sept membres dans le CC, comme c'est le cas aujourd'hui, est explicitement mentionnée. La référence au règlement général de commune codifie une pratique actuelle en clarifiant le cadre.

Art. 44 Obligation de signaler les intérêts

L'obligation de signaler les liens d'intérêts des membres du CC dans un registre public est une mesure nouvelle, conforme au principe de transparence, requise pour la formation libre de l'opinion lors d'élections et de votations, ainsi que pour la confiance de la population envers ses autorités. Ce principe est déjà appliqué par certaines communes. Il l'est aussi par l'État. L'obligation d'étendre l'obligation de signaler les intérêts au CG est laissée à l'appréciation des communes.

Sont visés ici l'activité professionnelle de l' élu-e et l'exercice d'une fonction au sein d'un organe de direction ou de surveillance d'une personne morale de droit privé ou public ; au sein d'une commission cantonale ou fédérale ou encore une fonction dirigeante ou de consultant-e au service de groupes d'intérêts suisses ou étrangers.

Art. 45 Registre des liens d'intérêts

Le projet de loi précise ici que l'administration communale tient un registre public des liens d'intérêts visés à l'article 44.

Art. 46 Assermentation

L'article précise les modalités de l'assermentation du CC selon le contexte (séance constitutive ou en cours de législature), qui sont les mêmes que celles appliquées aux membres du CG. Le serment est le même pour les élu-e-s au CC que pour les élu-e-s au CG. Le projet de loi renvoie du reste au serment visé à l'article 19 alinéa 2 et qui concerne le serment des élu-e-s au CG.

Art. 47 Incompatibilités

Sous réserve de la mise sur un pied d'égalité du personnel enseignant avec les autres titulaires de fonction publique communale, le projet de loi n'apporte pas de modifications au cadre actuel des incompatibilités applicables aux membres du CC. Il est aussi précisé que les titulaires de fonction publique communale ne peuvent pas faire partie du CC.

Le projet de loi renvoie de surcroît aux dispositions applicables aux incompatibilités au sein du bureau du CG, qui sont applicables aux membres du CC.

Art. 48 Exclusions

Le projet de loi précise que le CC est compétent pour constater l'exclusion d'un-e de ses membres si celui-ci ou celle-ci se trouve dans l'un des cas d'incompatibilités visés aux articles 31 et 47.

Art. 49 Secret de fonction

Cet article précise que les membres du CC sont soumis-es au secret de fonction. Le projet s'inspire des modalités prévues dans la loi sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration cantonale (LCE, RSN 152.100), du 22 mars 1983, pour déterminer les conditions et les modalités applicables.

Cette disposition précise aussi que l'obligation de traiter de manière confidentielle les informations visées ci-dessus subsiste après la fin de l'exercice des fonctions et que le CC est compétent pour lever le secret de fonction d'un-e de ses membres si un intérêt public prépondérant le justifie.

Art. 50 Bureau du Conseil communal

Le projet précise la composition du bureau et distingue cette question de celle de la représentation de la commune qui sera réglée dans une disposition spécifique (art. 55).

Art. 51 Séances

Les séances du CC peuvent se tenir par visioconférence ou par voie de circulation lorsque les circonstances l'exigent. Cette flexibilité est une innovation par rapport à la loi de 1964. Le caractère non public des séances du CC et le secret des délibérations sont explicitement précisés, renforçant la confidentialité des travaux du CC. C'est dans ce contexte que le projet prévoit l'interdiction de communiquer les ordres du jour et les procès-verbaux à des tiers, sauf demande d'autorités compétentes ou de décision du CC de transmettre ces informations. Ces mesures, qui précisent le cadre de l'action de l'exécutif communal, n'étaient pas formalisées dans la loi de 1964.

Art. 52 Délibération, collégialité

Cette disposition précise formellement et expressément que le CC est une autorité collégiale, ce que la loi de 1964 consacrait déjà mais de manière moins explicite. Ce nouvel article précise aussi les modalités de prise de décision au sein du conseil en prévoyant que le président ou la présidente du conseil tranche en cas d'égalité, même après avoir voté. Cette règle explicite clarifie la procédure de vote au sein de l'exécutif, tout comme elle clarifie les exigences liées au procès-verbal de ses réunions. Il découle également de ces éléments que le CC ne peut pas adopter de rapport de minorité.

Art. 53 Attributions

Cet article élargit et clarifie les responsabilités du CC. Cette mention des compétences de l'exécutif n'implique aucun transfert de compétences de l'État vers les communes ni aucune modification de la répartition des compétences entre les organes communaux, à deux exceptions près. Il s'agit de la compétence d'engager les actions judiciaires, qui aujourd'hui relève du CG, ce qui n'est guère cohérent, ni pratique, ni toujours appliqué aujourd'hui. Il s'agit donc d'adapter la loi à la situation actuelle et de permettre aux exécutifs communaux de veiller à la défense des intérêts de la commune en leur transférant la compétence de représenter la commune en procédure civile, pénale et administrative. Il s'agit aussi de transférer la compétence d'accepter les donations et les legs dans les communes de plus de 8'000 habitant-e-s ou dans les communes de moins de 8'000 habitant-e-s si le CG en décide.

Bien qu'il soit admis que la compétence de convoquer le CG et de fixer l'ordre du jour de ses séances ne s'inscrive pas dans la logique des institutions et de la séparation des pouvoirs, le projet de loi propose de maintenir la répartition actuelle des compétences prévue dans la loi et de réserver cette compétence à l'exécutif, disposition qui a fait ses preuves et qui n'est pas remise en cause par les communes. Par ailleurs, le projet de loi rappelle que lorsque la loi charge une commune de remplir une tâche, c'est l'exécutif qui est responsable de son exécution dans la commune, cela en droite ligne avec la règle générale de partage des compétences entre les organes de la commune fixée également de manière explicite dans cet article. Cette disposition s'inscrit en continuité de la disposition topique de la loi de 1964.

Art. 54 Organisation

Novatrice, cette disposition précise que le CC peut adopter un règlement d'organisation, avec possibilité de délégation de compétences à des membres, à des commissions ou à ses services. Pour autant qu'une autre loi ou la réglementation communale ne le désigne pas nommément comme autorité de décision, le CC peut, dans son règlement d'organisation, déléguer à des membres, à des commissions administratives, à des services, à d'autres communes ou à des tiers des compétences et de prendre les décisions qui s'y rapportent. Si une loi attribue expressément une compétence au CC, comme c'est par exemple le cas de la LDP, de la loi sur le droit de cité neuchâtelois (LDCN), du 27 mars 2017, (RSN 131.0), de la CPDT-JUNE de la loi concernant l'introduction du code civil suisse (LI-CC), du 27 mars 1910 (RSN 211.1), de la loi d'introduction du code des obligations (LI-CO), du 27 mars 2010 (RSN 224.1), de celle de l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991 (RSN 701.0), de celle de la loi sur la mobilité douce (LMD), du 26 septembre 2017 (RSN 701.2), de celle de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987 (RSN 710) ou encore de celle de la loi sur les constructions (LConstr), du 25 mars 1996 (RSN 720.0), le CC ne dispose alors pas de la prérogative d'en déléguer l'exécution à un-e de ses membres, à un service ou à un tiers. Le projet de loi ne fixe pas d'autres limites, mais cette délégation devrait concerner des affaires non stratégiques. La délégation des pouvoirs du CC par procuration expresse, spéciale ou générale, est un autre mécanisme novateur.

Art. 55 Actes du Conseil communal et d'autres organes communaux, représentation

L'article précise les exigences formelles pour les actes du CC en réglant la question des signatures des actes et en mentionnant expressément le sceau communal. Les conditions fixées à la tenue sous forme électronique des dossiers par les autorités communales et les institutions qui en dépendent et les modalités de la communication électronique, visées dans la LPA, demeurent réservées.

Art. 56 Information du public et accès aux documents officiels

Le CC est chargé de l'information du public et de l'accès aux documents, une obligation alignée sur les principes modernes de transparence. L'obligation pour les communes d'informer les citoyennes et citoyens de ses activités résulte de la CPDT-JUNE.

Art. 57 Commissions du Conseil communal : 1. Composition

Les commissions, sauf délégation explicite, ont un rôle consultatif. Cette distinction entre les commissions du CG et celles nommées par le CC n'était pas clairement établie jusqu'à aujourd'hui et était absente dans la loi de 1964. La possibilité pour le CC de créer des commissions, en sus des commissions dont la création est imposée par la loi, aux fins de le renseigner et de le conseiller sur les domaines les plus variés participe également du renforcement de l'autonomie des communes. Comme le CC est libre de constituer des commissions pour le renseigner, la faculté de se séparer des commissaires nommé-e-s par l'exécutif qui ne lui donnent plus satisfaction est également laissée à l'appréciation de ce dernier.

Art. 58 Commissions du Conseil communal : 2. Secret de fonction

Les mêmes dispositions applicables au secret de fonction des membres des commissions du CG s'appliquent à celles des membres du CC. Nous renvoyons donc au commentaire relatif à l'article 37.

Art. 59 Règlement sur le statut des titulaires de fonction publique communale.

L'article 25 ch. 5 lettre b de l'actuelle loi sur les communes dispose que le CG délibère sur le traitement des fonctionnaires et des employé-e-s communaux. Le projet de loi précise le cadre de l'intervention communale en obligeant les communes à adopter un règlement sur le statut des titulaires de fonction publique communale, les principes et les bases de leur traitement.

Cet article prévoit l'obligation pour chaque commune d'adopter un règlement sur le statut des titulaires de fonction publique communale, assurant une gestion adaptée au contexte local. La possibilité de se référer dans le règlement communal à la législation cantonale sur le statut de la fonction publique permet d'harmoniser certains aspects, tout en laissant une marge d'adaptation. Par cette nouvelle disposition, le projet innove en codifiant dans la loi le principe d'engagement des

titulaires de fonction publique communale sous droit public défini par la jurisprudence et garantissant des conditions uniformes en termes de statut pour l'ensemble des titulaires de fonction publique communale d'une même commune. Des engagements sous statut de droit privé demeurent possibles, par exemple pour des tâches limitées dans le temps ou des tâches ponctuelles. Le projet traduit le renforcement de l'attention portée aux titulaires de fonction publique communale.

Art. 60 Cahier des charges

L'obligation d'établir un cahier des charges pour chaque collaborateur et collaboratrice garantit une meilleure définition des responsabilités et des attentes, réduisant les zones d'incertitude dans les rapports de travail.

Art. 61 Récusation

L'obligation faite au collaborateur ou à la collaboratrice communale de se récuser dans des cas touchant directement ses intérêts personnels ou familiaux renforce l'impartialité et la confiance des administré-e-s envers les communes ou les syndicats intercommunaux. Les dispositions de la LPA sont applicables pour le surplus.

Art. 62 Secret de fonction

Cet article précise que le personnel communal est soumis au secret de fonction. Le projet s'inspire des modalités prévues à l'article 20 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995 (RSN 152.510), pour déterminer les conditions et les modalités applicables. Cette disposition précise aussi désormais que l'obligation de traiter les informations de manière confidentielle subsiste après la fin de l'exercice des fonctions. Enfin, il est précisé que le CC est compétent pour lever le secret de fonction des titulaires de fonction publique communale.

Art. 63 Protection des données

Le traitement des données personnelles des fonctionnaires communaux-ales est limité aux nécessités administratives liées à la marche du service. Ce cadre strict applicable au personnel communal est conforme aux dispositions générales de la législation sur la protection des données qui s'appliquent. Les dispositions de la CPDT-JUNE sont applicables pour le surplus.

Art. 64 Formation et perfectionnement

La formation continue des personnels communaux est une responsabilité de l'employeur, assumée par le CC. L'État joue un rôle subsidiaire, en soutenant les communes et les associations du personnel des communes dans leurs activités relatives à la formation et au perfectionnement des personnels communaux.

Art. 65 Responsabilité pénale : devoir d'information

Le projet s'inspire de la procédure applicable à l'État. Le ou la titulaire de fonction publique communale attaqué pénalelement en raison d'une procédure dirigée contre elle ou lui par un tiers en raison de l'accomplissement de sa fonction ou poursuivi-e pénalelement en raison d'un crime ou d'un délit intentionnel doit en aviser sans délai le CC ou l'autorité dont il ou elle dépend.

Le ministère public informe d'office le CC des poursuites pénales ouvertes contre un-e titulaire de fonction publique communale en raison d'un crime ou d'un délit intentionnel.

Art. 66 Responsabilité pénale et civile, frais d'honoraires

Le système proposé en la matière s'inspire de la pratique en vigueur à l'État. Ainsi, les frais et honoraires d'avocat effectifs à la charge d'un-e titulaire de fonction publique communale en raison d'une procédure de nature pénale ou civile dirigée contre elle ou lui par un tiers alors qu'il ou elle effectuait sa mission sont en règle générale pris en charge par la commune à moins que la procédure ait été intentée par la commune ou un-e autre titulaire de fonction publique communale, ainsi qu'en cas de négligence grave ou de délit ou de crime intentionnel commis par le ou la titulaire.

Art. 67 Administrateur ou administratrice communal-e, chancelier ou chancelière communal-e : généralités

Cet article précise le rôle de première collaboratrice ou de premier collaborateur du CC assumé par l'administratrice communale ou l'administrateur, ou par la chancelière ou le chancelier dans les Villes et les communes de plus de 8'000 habitant-e-s, assurant une coordination efficace des travaux.

Art. 68 Administrateur ou administratrice communal-e, chancelier ou chancelière communal-e : attributions

Outre son rôle de coordinateur ou coordinatrice et de garant-e de suivi des dossiers de l'exécutif ainsi que du CG, la ou le titulaire de cette fonction soutient le CC sur les plans juridique et institutionnel. Contrairement à la situation prévalant dans le canton de Vaud par exemple, il n'est pas prévu de confier dans le projet de loi respectivement à l'administratrice ou à l'administrateur communal ou à la chancelière ou au chancelier communal des attributions particulières au service de la présidente ou du président du CC.

Art. 69 et 70 Syndicat intercommunal, principes et formes

Par ces dispositions générales, le projet dispose que les communes peuvent collaborer ensemble pour des tâches d'intérêt commun et que cette coopération peut prendre deux formes principales, celle du syndicat intercommunal et celle du contrat de droit administratif.

Art. 71 Syndicat intercommunal - définition

La loi instaure le syndicat intercommunal comme la forme juridique de l'entité intercommunale disposant de la personnalité juridique. Ce syndicat intercommunal permet aux communes de gérer ensemble des tâches publiques communales ou régionales relevant de la compétence communale. Il s'agit par exemple de la gestion de l'école obligatoire, de la distribution de l'eau potable, de l'assainissement des eaux usées ou de la gestion des équipements culturels ou sportifs. Le projet de loi prévoit aussi que l'adhésion à un syndicat intercommunal puisse être rendue obligatoire si une commune n'est pas à même de remplir ses obligations. Cette situation ne s'est cependant encore jamais produite jusqu'à présent. Ces dispositions reprennent le cadre existant.

Art. 72 Syndicat régional

Les syndicats dits régionaux gèrent des tâches principales partagées par toutes les communes membres et des tâches secondaires spécifiques à certaines d'entre elles seulement. Ces dispositions reprennent le cadre existant.

Art. 73 Dispositions générales

Cette disposition précise que le syndicat intercommunal a la personnalité juridique et qu'il ne peut lever l'impôt. Il peut par contre percevoir des contre-prestations directement auprès des usagers et usagères pour les services qu'il rend. Une commune qui délègue une tâche au syndicat perd toute compétence en la matière. Le projet prévoit l'obligation pour les syndicats intercommunaux d'informer et de tenir les CC et les CG informé-e-s de leurs activités. Cette disposition répond à une attente formulée par les communes et permet au besoin de resserrer les liens entre les communes et les syndicats intercommunaux dont elles sont membres.

Art. 74 Organes

Le projet de loi énumère les organes du syndicat intercommunal. À côté du Conseil intercommunal, l'organe législatif du syndicat, l'organe exécutif porte dorénavant le nom de comité de direction pour mieux souligner son rôle exécutif. Le syndicat sera également doté d'une commission de gestion et des finances.

Art. 75 Durée du mandat

Le mandat des organes du syndicat coïncide avec la période administrative communale. Lorsqu'un syndicat prend naissance au cours d'une période administrative, le mandat de ses organes prend fin avec ladite période.

Art. 76 Conseil intercommunal, rôle

Le Conseil intercommunal joue le rôle du CG au niveau intercommunal. C'est déjà le cas dans l'actuelle loi sur les communes.

Art. 77 Conseil intercommunal, composition

Le projet de loi ne précisera pas davantage les modalités de fixation du nombre de membres des Conseils intercommunaux, laissant cette question à l'appréciation des communes membres qui adopteront le règlement général du syndicat intercommunal. De manière générale, et par souci d'équité, la composition des Conseils intercommunaux tiendra compte de la population des communes membres du syndicat, mais sans qu'il faille préciser dans la loi la manière de l'appliquer. Ces questions sont laissées à l'appréciation des communes qui créent les syndicats intercommunaux et qui doivent répondre à ces préoccupations en adoptant le règlement général du syndicat.

Le projet de loi précise aussi, contrairement à la situation prévalant jusqu'à aujourd'hui, que les membres du Conseil intercommunal devront être choisi-e-s parmi les élu-e-s du CG des communes membres, ceci pour raffermir les liens entre les syndicats intercommunaux et les communes membres.

Art. 78 Comité de direction, comité scolaire, comité scolaire régional : rôle

Le comité de direction ou, s'il s'agit d'un syndicat scolaire, le comité scolaire ou le comité scolaire régional (ci-après : le comité) exerce, dans le cadre de l'activité du syndicat, les fonctions exercées par le CC. Selon le projet de loi, l'organe exécutif du syndicat est appelé « comité de direction » pour souligner son rôle exécutif.

Art. 79 Comité de direction, comité scolaire, comité scolaire régional : composition

Les membres de cet organe, comme ceux du Conseil intercommunal, sont dorénavant des élu-e-s communaux-ales, ceci pour raffermir les liens entre les syndicats intercommunaux et les communes membres. Si le comité de direction est constitué en principe de membres du CC, la formulation choisie laisse cependant la faculté aux exécutifs qui le souhaiteraient, dans des cas qui doivent demeurer l'exception, de déléguer à leur place au comité de direction des représentant-e-s qui ne seraient pas des élu-e-s, par exemple dans des syndicats intercommunaux dont les buts et l'activité exigent des connaissances techniques avérées et comportent peu d'éléments liés à l'organisation de la cité et aux débats politiques qu'elle suscite.

Art. 80 Commission de gestion et des finances

À l'instar des communes, le projet reconnaît pour les syndicats intercommunaux le rôle d'organe à la commission de gestion et des finances dont le rôle et les attributions sont précisés dans le projet de loi à l'article 39.

Art. 81 Syndicat régional, délibérations

Le syndicat régional est un syndicat intercommunal particulier qui assume, à côté des tâches déléguées par l'ensemble des communes membres, certaines tâches que seule une partie des communes lui ont déléguées. Ces tâches sont appelées « tâches secondaires ». Il découle de cette particularité que les représentant-e-s des communes membres ne délibèrent que sur les objets qui concernent les tâches auxquelles les communes qu'elles ou ils représentent participent. Dans la même logique, ces communes n'assument que les charges liées aux tâches qu'elles ont déléguées au syndicat.

Art. 82 Droit applicable

Le projet de loi reprend le droit actuel sans aucune modification. Le syndicat est régi par son règlement général, les autres règlements élaborés par ses organes, les dispositions du présent titre et, subsidiairement, les dispositions de la présente loi qui sont applicables à titre supplétif.

Art. 83 Syndicats intercantonaux

Ces syndicats sont soumis à la législation du canton où se déroule l'activité principale, sauf accord entre cantons voisins. Cette disposition reprend le cadre actuel.

Art. 84 Règlement général du syndicat

Le règlement général constitue la charte du syndicat. Il fixe les buts, la représentation des communes, la répartition de leurs voix et les modalités de vote au sein du Conseil intercommunal, la composition des organes, les tâches du syndicat, les règles de fonctionnement et les modalités organisationnelles et financières. Il fixe aussi les conditions d'adhésion et de retrait d'une commune du syndicat et les conditions liées à la dissolution du syndicat.

La référence à l'équité comme motif pouvant justifier le refus d'approbation du règlement, reprise du droit actuel, est une déclinaison de l'examen en opportunité. C'est en particulier en lien avec la question de la répartition des charges financières que cet article trouve à s'appliquer. Nonobstant cette référence, ce n'est pas le seul motif permettant à l'État de refuser d'approuver un règlement général de syndicat. Les dispositions illégales, comme il se doit, ne seront pas avalisées par l'instance concernée.

Art. 85 Adhésion au syndicat intercommunal

L'adhésion à un syndicat intercommunal requiert l'adoption du règlement général du syndicat par le CG de chacune des communes membres.

Art. 86 Approbation, entrée en force

L'approbation du règlement général du syndicat par le département cantonal responsable de la surveillance des communes permet l'entrée en vigueur du règlement et donne ainsi naissance au syndicat intercommunal.

Art. 87 Modification du règlement général

Le projet de loi introduit le préavis des CC préalablement à toute modification du règlement général du syndicat. Comme c'est déjà le cas actuellement, les modifications du but du syndicat requièrent l'approbation des CG des communes membres.

Art. 88 Dissolution

La dissolution requiert l'accord unanime des CG des communes membres. En cas de litige sur les droits et obligations d'une commune qui se retire du syndicat, le département cantonal responsable de la surveillance des communes est saisi pour arbitrage.

Art. 89 à 93 Conseil d'établissement scolaire, principe, composition, nomination, organisation, compétences

Les dispositions actuelles relatives au Conseil d'établissement scolaire communal visées aux articles 31 à 32 de l'actuelle loi sur les communes et celles relatives au Conseil d'établissement scolaire intercommunal et introduites par la loi du 25 juin 2008 et visées aux articles 78c à 78g de la LCo ont été regroupées pour des questions de légistique.

Aucune modification n'a été apportée à ces dispositions.

De la surveillance des communes et des syndicats intercommunaux

Art. 94 Généralités

Le rôle du Conseil d'État de veiller en sa qualité d'autorité de surveillance à ce que les communes et les syndicats intercommunaux s'administrent de manière conforme à la loi est rappelé ici.

Le projet de loi précise que le Conseil d'État tiendra compte des mesures prises par les autorités communales pour faire face à un dysfonctionnement par leurs propres moyens, ce qui souligne le rôle attendu de la part des communes d'y remédier.

Le projet prévoit aussi que le Conseil d'État s'appuiera sur le département responsable de la surveillance des communes, sur le département compétent à raison de la matière et sur les autres autorités désignées par les lois spéciales dans son activité de surveillance et que certaines missions lui seront déléguées.

Art. 95 Étendue de la surveillance

La surveillance exercée par le Conseil d'État et les autres autorités auxquelles des activités de surveillance ont été déléguées peut aller au-delà du contrôle de légalité et s'étendre aux questions d'opportunité dans des cas spécifiques (intérêt général, menaces graves à la bonne administration).

Art. 96 Syndicats intercommunaux et collaborations intercommunales

Le projet de loi précise que la surveillance exercée par l'État s'étend aux syndicats intercommunaux et s'exerce de la même manière qu'elle est exercée sur les communes.

Art. 97 Département et service, compétences

Le département responsable de la surveillance des communes exerce toutes les tâches de surveillance que la loi ne confère pas expressément à une autre autorité. Il surveille l'activité et la gestion des communes. Il peut être sollicité par les autorités communales pour toute question concernant l'activité de la commune. Par cette délégation, le projet de loi adapte le cadre légal à la réalité objective de l'exercice de l'activité de surveillance. Le projet de loi précise aussi que l'activité de conseil et de soutien apporté par l'État aux communes, déjà pratiquée à l'heure actuelle sans base légale formelle, s'étend au prêt de ses bons offices à la résolution amiable des conflits au sein des autorités communales. Il est aussi précisé que le département responsable de la surveillance des communes procédera, en règle générale une fois par période administrative, à la visite des communes et des syndicats intercommunaux. Le service responsable des communes quant à lui, outre des missions que le département pourra lui déléguer, est chargé comme aujourd'hui des activités de surveillance de la gestion financière des communes et des syndicats intercommunaux.

Art. 98 Devoir de renseigner

Le projet de loi précise que les communes et les syndicats intercommunaux sont tenus de fournir au département et au service les renseignements et les documents nécessaires à l'exercice de leur mission.

Les contrats de droit administratif portant sur la délégation de tâches publiques attribuées par la loi aux communes doivent être transmis au département pour information.

Art. 99 Approbation : règlements et arrêtés communaux par le département responsable de la surveillance des communes

Dans cette disposition sont énumérés les actes communaux qui requièrent l'approbation du département responsable de la surveillance des communes (ci-après le département). Il s'agit pour l'essentiel du règlement général de commune, du règlement de police (incluant le cas échéant les lignes directrices liées à la mise en place d'un système de vidéosurveillance), du règlement des finances, du règlement relatif au statut des titulaires de fonction publique communale et du règlement sur le statut des membres du CC.

D'autres actes du CG doivent également être approuvés par le département, notamment le règlement général du syndicat intercommunal et celui des finances du syndicat, les arrêtés du CG ou du CC relatifs aux transactions immobilières dans les communes de moins de 8'000 habitant-e-s et ceux relatifs à la fixation des contributions communales, et en particulier celui fixant ou modifiant le coefficient fiscal de l'impôt des personnes physiques.

Art. 100 Approbation des règlements communaux par le département compétent à raison de la matière

Dans cette disposition sont énumérés les actes communaux qui requièrent l'approbation du département compétent en raison de la matière pour entrer en force. Il s'agit pour l'essentiel de règlements du CG dans des domaines dans lesquels la loi attribue une tâche aux communes au sens de l'article 7. Il s'agit des règlements relatifs aux mesures de lutte contre le feu et les éléments naturels, dont l'approbation relève du département cantonal de la sécurité. Les règlements relatifs à l'approvisionnement en eau potable, à la protection des eaux, au traitement des eaux claires, à l'assainissement des eaux usées et à la gestion des cours d'eau communaux et ceux relatifs à la collecte et au traitement des déchets demeurent soumis à l'approbation du département du développement territorial et de l'environnement. Les règlements scolaires requièrent quant à eux l'approbation du département de la formation. Enfin, ceux portant sur la création d'un établissement

de droit public doté de la personnalité morale requièrent l'approbation du département du développement territorial et de l'environnement si cet établissement est actif dans le domaine des eaux, des déchets, de l'énergie ou de l'environnement et de celui de la sécurité si l'établissement agit dans le domaine de la sécurité civile. Dans les autres cas, la création d'un établissement public relève de la compétence du département responsable de la surveillance des communes.

Les autres règlements, sous réserve des règlements communaux en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de constructions visés à l'article 101, ne seront plus soumis à l'approbation de l'État. Ce sera le cas notamment des règlements du CG adoptés dans d'autres domaines que ceux cités ci-dessus ou des actes du CC pris en application ou en exécution d'un règlement du CG.

Art. 101 Règlements relatifs à l'aménagement du territoire

Par souci de clarification et pour éviter toute confusion vu l'importance de cette matière, le projet de loi précise si besoin que les règlements relatifs à l'aménagement local du territoire (plans d'affectation communaux) et ceux relatifs aux constructions n'entrent en force qu'après avoir été approuvés par le Conseil d'État selon la procédure visée dans la loi sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, et dans la loi sur les constructions (LConstr), du 25 octobre 1996.

Art. 102 Contribution financière spéciale

Cette disposition reprend également la faculté, déjà présente dans la l'actuelle loi sur les communes (actuel art. 41 LCo), pour le Conseil d'État d'autoriser une commune à prélever une contribution supplémentaire spéciale pour couvrir une dépense importante et extraordinaire exigée par une entreprise d'intérêt général notoire que la commune concernée ne pourrait financer par les ressources ordinaires de son budget.

Art. 103 Autocontrôle : 1. Règles générales

Dans cette disposition sont énumérées les autorités compétentes au niveau communal ou intercommunal pour traiter les irrégularités constatées dans la commune ou le syndicat intercommunal et ordonner les mesures nécessaires. Il s'agit des autorités suivantes :

- a) le CC si les irrégularités touchent l'administration communale ou le fonctionnement du CC ou d'une commission nommée par le CC, ;
- b) le comité de direction ou, s'il s'agit d'un syndicat scolaire, le comité scolaire ou le comité scolaire régional du syndicat intercommunal si l'irrégularité touche le syndicat intercommunal ;
- c) le bureau du CG si les irrégularités touchent un membre du CG.

Par cette disposition, le projet de loi met davantage l'accent sur l'autonomie des communes en cas d'irrégularités, en leur confiant une mission d'autocontrôle et en confiant à leurs autorités respectives la responsabilité première de rechercher les causes et de mettre en œuvre les mesures correctives au sein de leur autorité.

Art. 104 Autocontrôle : 2. Mesures

Parmi les mesures d'autocontrôle prévues par le projet de loi figurent l'ouverture d'une enquête administrative, la possibilité sous conditions de décharger temporairement un-e membre de l'exécutif de ses responsabilités et celle de solliciter l'intervention de l'autorité de surveillance.

Pour ce qui est des mesures prévues en cas d'irrégularités constatées au sein du CG, le projet de loi prévoit que si un-e membre enfreint gravement les règles en matière d'ordre ou de procédure, ou s'il ou elle viole le secret de fonction, le bureau peut lui infliger un blâme et/ou l'exclure pour six mois au plus des commissions dont il ou elle est membre.

Art. 105 Autocontrôle : 3. Information

Dans cette disposition, il est prévu que la commune ou le syndicat intercommunal informe le département responsable de la surveillance des communes de l'ouverture d'une enquête, de sa clôture et des mesures prises.

Art. 106 Interventions de l'autorité de surveillance, en général

Est précisé dans cette disposition générale le principe qui veut que lorsqu'une commune viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres communes ou du canton, ou encore lorsque sa bonne administration se trouve gravement menacée, le département responsable de la surveillance des communes l'invite à remédier à cette situation dans les plus brefs délais.

Cette démarche formalise une étape préventive avant toute intervention directe.

Art. 107 Autorité de surveillance : Ouverture de l'enquête administrative

La faculté pour le département d'introduire une enquête administrative préalable afin d'établir l'existence d'un problème dans le fonctionnement de la commune, d'en déterminer les causes et les solutions pour y remédier est un dispositif qui n'est pas explicitement prévu dans la loi de 1964. Il structure les investigations en précisant les conditions d'ouverture (d'office ou sur dénonciation), le recours à des expert-e-s et les obligations de collaboration des autorités communales. Le département informe le Conseil d'État du lancement de son enquête et porte à sa connaissance le rapport d'enquête, avant que ce dernier ne soit rendu public le cas échéant.

Le rapport d'enquête, qui peut être assorti de recommandations, est généralement public, sauf si un intérêt prépondérant s'y oppose. L'appréciation des intérêts qui permettent de ne pas rendre le rapport public s'examine au regard des règles prévues par la CPDT-JUNE. Le CC doit répondre dans un délai de trois mois aux recommandations issues de l'enquête.

Art. 108 Mesures prises par le département

Le projet de loi précise que si la commune ne donne pas suite à l'invitation, le département peut, après avoir entendu le CC, agir en lieu et place de la commune et annuler des décisions communales.

Sauf cas d'urgence, les mesures prises par le département sont prises après enquête administrative.

Cet article précise qu'en cas d'urgence, le département prend les mesures provisionnelles qui permettent d'assurer la continuité de la gestion de la commune ou du syndicat intercommunal. Il précise aussi les mesures qu'il peut prendre au terme de l'enquête administrative, comme la réorganisation du CC ou toute autre mesure propre à rétablir le bon fonctionnement du CC ou de l'administration communale ; le département détermine également la fixation du montant des frais d'intervention de l'autorité de surveillance à la charge de la commune ou du syndicat intercommunal. Le département peut aussi saisir le Conseil d'État si une mesure de suspension d'un-e ou de plusieurs membres du CC apparaît nécessaire et justifiée.

Par ces dispositions, le projet de loi clarifie les instruments de surveillance que l'entité étatique peut actionner. Il introduit des procédures plus encadrées, transparentes et réactives, tout en instaurant un équilibre entre autonomie communale et contrôle étatique. L'accent mis sur la prévention (via l'invitation à remédier) et la collaboration (enquête, recommandations) renforce la gouvernance locale tout en permettant des mesures plus intrusives si nécessaire.

Art. 109 Mesures du Conseil d'État : suspension

Le Conseil d'État peut, au terme d'une enquête administrative, suspendre un-e ou plusieurs membres du CC, du comité de direction ou, s'il s'agit d'un syndicat scolaire, du comité scolaire ou du comité scolaire régional d'un syndicat intercommunal, lorsque la ou les personnes concernées font l'objet de l'ouverture d'une poursuite pénale à raison d'un crime ou d'un délit de nature à rompre le lien de confiance avec la population ou en cas de manquements répétés à leurs devoirs ou des manquements graves ou répétés dans la gestion des affaires qui leur sont confiées ou encore en cas d'incapacité durable.

Cette incapacité durable d'exercer la fonction, à distinguer des cas d'incompatibilité, interviendra par exemple pour des raisons médicales, lorsque la personne est gravement atteinte dans sa santé et ne pourra reprendre ses fonctions dans des délais convenables.

Le Conseil d'État détermine la durée de la suspension, qui ne peut excéder une année. La suspension est renouvelable dans le cas où une procédure pénale reste pendante.

Il peut aussi formuler une recommandation de destitution d'un ou de plusieurs membres du CC au CG. Par analogie avec la situation prévalant dans le canton de Vaud et aussi pour tenir compte de la réforme ayant prévu le régime de la destitution d'un-e élu-e (L du 20 janvier 2015 (FO 2015 N° 5) avec effet au 1er mars 2015), la destitution d'un-e élu-e reste de la seule prérogative du CG. Les modalités liées à la destitution des membres de l'exécutif sont visées aux articles 117 à 123.

La suspension des élu-e-s en cas de graves manquements ou de rupture du lien de confiance entre la population et l'élu-e consécutive à l'ouverture d'une procédure pénale à raison d'un crime ou d'un délit est une nouvelle disposition qui renforce les moyens de contrôle des autorités cantonales.

Art. 110 à 114 Mise sous régie, motifs, Conseil de régie, compétences, contrôle, levée de la régie

La possibilité de mettre les communes sous régie en cas de dysfonctionnements graves imputables à leurs autorités, qui refuseraient ou seraient incapables d'accomplir leurs tâches ou dont les autorités ne sont plus à même de siéger valablement faute de quorum, est une mesure inédite par rapport à la loi de 1964, mais qui a déjà été mise en œuvre sans base légale formelle à Brot-Dessous en 2015 lorsque le Conseil d'État a constaté que le CC ne disposait plus du nombre de membres suffisants pour siéger valablement. Cette disposition permet au Conseil d'État de substituer un conseil de régie ou un régisseur unique aux autorités communales, CC et CG confondus. Une telle mesure doit permettre d'agir vite pour prendre les mesures fortes destinées à régler une situation problématique à laquelle les autorités communales confondues n'ont pas su faire face. Cette disposition offre un mécanisme fort pour rétablir l'ordre et la situation en cas de crise majeure. La mise sous régie est une mesure grave qui n'est, en principe, prononcée qu'à titre d'*ultima ratio*. En tout état de cause, une mesure moins intrusive doit être privilégiée si elle permet de rétablir la régularité de la situation, en regard du principe de proportionnalité. Le régisseur ou le conseil de régie agissent sous la surveillance étroite du département responsable de la surveillance des communes qui contrôle son activité.

Art. 115 Procédure applicable

Cet article précise que la LPA est applicable pour le surplus.

Art. 116 Intervention de l'autorité de surveillance - Frais

Les frais d'intervention de l'autorité de surveillance et de l'administration exceptionnelle sont mis à la charge de la commune ou du syndicat intercommunal concerné-e. Cela concerne les frais d'expert liés à l'enquête administrative, ceux de l'autorité de surveillance et ceux du régisseur ou du conseil de régie le cas échéant.

Art. 117 à 123 Destitution d'un membre du Conseil communal par le Conseil général, principe, procédure, suspension provisoire, dissolution du Conseil communal, démission, décès et réélection, décisions, recours, effets sur d'autres mandats.

Aucune modification n'a été apportée aux dispositions de l'actuelle loi sur les communes relatives à la destitution d'un membre du CC par le CG et introduites par la loi modifiant la loi sur les communes, du 20 janvier 2015, dispositions qui sont donc intégralement reprises dans le nouveau projet de loi, sous réserve de la fusion des actuels articles 30f et 30g LCo en un seul, le nouvel article 117 du nouveau projet de loi, modification de pure forme, et de l'exigence de devoir tenir compte le cas échéant des décisions du Conseil d'État relatives à la suspension d'un ou de plusieurs membres du CC. ainsi la coordination entre la procédure menée sous l'égide du Conseil d'État et celle menée le cas échéant par le CG apparaît assurée.

La démission de tous les membres du CC, sauf celle de celui ou celle visé-e par une procédure de destitution, entraîne la dissolution du CC selon le même mécanisme que celui prévu en cas de démission hors procédure de destitution en application de l'article 24 lettre b.

Art. 124 Décisions communales – actes normatifs

Par cette disposition, le projet de loi introduit une voie de recours devant le Tribunal cantonal contre un règlement, arrêté, tarif communal ou intercommunal (actes normatifs communaux ou intercommunaux), pour autant qu'ils contiennent des règles de droit.

Il s'agit de permettre un contrôle abstrait des normes communales par le Tribunal cantonal quel que soit l'organe qui a adopté l'acte, donc aussi des actes normatifs émanant de l'exécutif. En effet, la Confédération a lancé une consultation sur un avant-projet de révision de la loi sur le TF qui prévoit l'obligation d'instaurer au niveau cantonal le contrôle abstrait des normes communales, lequel existe déjà aujourd'hui au niveau du TF et dans de nombreux cantons.

Art.125 Procédure, délai, qualité pour agir

La qualité pour recourir contre les actes normatifs adoptés par les autorités communales est accordée à toute personne qui a un intérêt digne de protection à leur annulation ou à leur modification, conformément aux règles usuelles en matière de décisions administratives.

Ce système présente l'avantage de ne pas s'écarter du système mis en place par le droit fédéral actuel.

Le dépôt du recours entraîne l'effet suspensif du recours, sauf décision contraire du ou de la juge chargé-e de son instruction, comme c'est la règle usuelle en procédure administrative cantonale ou fédérale.

Le délai de recours de trente jours est le délai communément admis en procédure administrative. Il s'agit du délai de trente jours dès la publication de l'acte adopté dans la Feuille officielle. L'approbation cantonale de l'acte communal de son côté n'ouvre pas un nouveau délai de recours. L'approbation cantonale reste nécessaire même après une procédure de recours n'ayant pas conduit à son annulation, car des points différents de ceux traités par le Tribunal pourront être examinés par l'autorité d'approbation cantonale.

Les actes normatifs communaux ou intercommunaux, pour autant qu'ils contiennent des règles de droit, peuvent être des règlements, des arrêtés, des tarifs, quelle que soit la terminologie utilisée.

Art. 126 Motifs

Le motif pouvant être invoqué est la violation du droit supérieur.

Art. 127 Effets

Le ou la juge pourra suspendre sa procédure jusqu'à l'issue de la procédure de référendum et/ou de la procédure d'approbation devant le département cantonal. Cette solution peut s'imposer par économie de procédure.

Si l'acte attaqué est déclaré conforme au droit supérieur, il est mis en vigueur, sous réserve de la procédure référendaire et de la procédure d'approbation du département cantonal. S'il est déclaré contraire au droit supérieur, il est annulé.

Le projet précise aussi que si certaines dispositions seulement de l'acte sont déclarées contraires au droit supérieur, elles sont annulées si le Tribunal cantonal les considère séparables du reste de l'acte. Dans le cas contraire, l'ensemble de l'acte est annulé.

Art. 128 Différends administratifs

Les conflits de compétence entre organes d'une commune ou entre communes sont tranchés par le département responsable de la surveillance des communes. Ses décisions sont sujettes à recours au Tribunal cantonal. Il tiendra compte le cas échéant des décisions du Conseil d'État relatives à la suspension d'un ou de plusieurs membres du CC.

Art. 129 Décisions des autorités de surveillance

Les décisions prises, dans l'exercice de leur surveillance par le CE, le département responsable de la surveillance des communes, le département compétent à raison de la matière et les autorités désignées par la législation spéciale peuvent être attaquées devant le Tribunal cantonal par quiconque a un intérêt digne de protection à leur annulation ou leur modification. Elles pourront également l'être par le CC ou le comité de direction en tant qu'elles concernent la commune ou le syndicat intercommunal.

Il pourrait s'agir par exemple de la décision du département cantonal de dessaisir un membre de l'exécutif d'un dossier ou d'un dicastère.

Ainsi, la conformité aux exigences du droit fédéral est remplie.

Art. 130 Législation spéciale

Par cette disposition, le projet de loi réserve les voies de recours prévues par les lois spéciales. C'est notamment le cas en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Il précise aussi que la LPA s'applique pour le surplus.

Art. 131 En général

Le principe général du projet de loi demeure la fusion volontaire des communes.

Art. 132 Initiative : en général

La nouveauté ici est l'élargissement des initiateurs possibles d'une fusion de communes. En plus de l'initiative prise par les exécutifs communaux, le texte fait référence à l'initiative du CG et des citoyen-ne-s par le biais de l'initiative populaire. Cette référence aux différents acteurs qui se trouvent à l'origine du processus de fusion de communes renforce l'importance accordée à la mise en œuvre des fusions de communes sur le territoire.

Le texte envoyé en consultation prévoyait en sus des éléments précités que le Conseil d'État pouvait organiser un vote de principe sur la fusion des communes dans un périmètre délimité, qui, s'il était positif dans toutes les communes concernées, obligerait les CC desdites communes à proposer un projet de convention de fusion de communes. Ensuite, la procédure relative à l'adoption de la convention de fusion aurait été la même que si le projet avait été initié par les CC. Le processus se serait arrêté en cas de vote défavorable sur le principe de la fusion dans une commune du périmètre consulté. Un tel dispositif existe dans le canton de Fribourg, canton qui a réussi à diminuer de manière importante le nombre de ses communes.

Cependant, vu les réserves émises sur cette proposition par l'ACN et différentes communes, le Conseil d'État y a renoncé, mais il continue de penser que l'outil pourrait être utile.

Art. 133 Initiative : A. Citoyennes et citoyens

Le projet prévoit que les citoyennes et citoyens de la commune peuvent demander que leur commune fusionne avec sa ou ses voisines par voie d'initiative populaire. Les dispositions de la LDP applicables en matière d'initiative populaire communale s'appliquent.

Art. 134 Initiative : B. Conseil général

Le projet de loi prévoit que lorsque la fusion est demandée par le CG, le CC a mandat d'entamer des négociations avec la ou les communes concernées.

Le CG de la ou des communes concernées se prononce sur le principe de la fusion.

Si le principe de la fusion est accepté par toutes les communes concernées, les CC établissent une convention de fusion. S'ils ne parviennent pas à l'établir dans les douze mois qui suivent le vote le plus récent sur la question de principe, le Conseil d'État en arrête le texte.

Art. 135 Initiative : 3. Conseil communal

Lorsque la fusion est demandée par le CC, le vote de principe sur la fusion n'est pas nécessaire.

Art. 136 Règles communes

L'article 133 édicte enfin quelques règles communes à toutes les démarches de fusion engagées, quels qu'en soient les initiateurs. Ces règles concernent l'interruption du processus si une commune refuse le principe d'une fusion, la présentation du projet à la population des communes concernées (ce qui n'était pas précisé dans la réglementation actuelle), le vote des CG des communes concernées, puis de la population et le refus du projet si une commune rejette la convention de fusion.

Ces règles harmonisent la procédure et limitent les risques de litiges ou de désynchronisation entre communes.

Art. 137 Convention de fusion / Contenu

Le contenu détaillé de la convention (nom, armoiries, actifs/passifs, droit de cité, etc.) figure dorénavant dans la loi, alors que cette matière est aujourd'hui traitée dans un règlement du CE. La mention du siège garanti est reprise du droit actuel, sans aucune modification.

Art. 138 Approbation de la convention de fusion

L'approbation finale par le CE, combinée à la fixation de l'aide financière, formalise l'implication étatique. Cette étape garantit que la fusion respecte les normes et bénéficie du soutien adéquat.

Art. 139 et 140 Calcul du subside d'aide à la fusion, versement du subside

Le calcul d'aide à la fusion et ses modalités ont fait l'objet d'adaptations en 2023 suite au dépôt de projets de fusions de communes impliquant des communes qui étaient déjà le fruit d'une précédente fusion ; ils sont repris tels quels dans la présente loi. Le montant d'aide est de 200 francs par habitant, dans une limite de 5'000 habitant-e-s, qui peut être portée à 10'000 dans les Villes et les communes de plus de 10'000 habitant-e-s.

Art. 141 Règlements communaux

L'exigence d'unifier les règlements communaux en principe dans un délai de deux ans est une exigence certes formellement nouvelle, mais pratiquée de manière usuelle par les communes qui ont fusionné au cours des dernières années. Il est toutefois précisé que cette obligation de principe d'unifier les règlements dans le délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la fusion ne concerne pas les plans d'affectation et les règlements y relatifs ni ceux de construction, dès lors qu'étant fortement liée au territoire, la cohabitation de plusieurs plans et règlements d'affectation au sein d'une même commune ne nuit en rien à la cohérence de l'action publique sur le territoire.

En résumé, ces nouvelles dispositions modernisent le cadre des fusions de communes à Neuchâtel. Elles introduisent des mécanismes clairs et détaillés, favorisent la démocratie et renforcent l'efficacité grâce à un appui étatique structuré. Par rapport à la loi de 1964, ces nouveautés reflètent une adaptation aux enjeux actuels de gouvernance locale et de gestion territoriale.

Art. 142 Division de commune

Bien qu'apparaissant théorique, la référence à la procédure applicable en matière de division d'une commune, laquelle implique le référendum obligatoire comme dans l'actuelle loi sur les communes, a été maintenue dans le projet.

13.2 Loi sur les finances de l'État et des communes

Art. 23 Compétences et procédure

Le projet précise que les comptes communaux doivent être transmis au département compétent pour approbation, comme le précisait l'art. 59 alinéa 3 de l'ancienne loi sur les communes qui réglait cette question avant l'introduction de la LFinEC. Or le libellé de la LFinEC ne fait plus référence à l'approbation des comptes par le département cantonal, lacune qui est source de différents problèmes. Le projet corrige celle-ci et introduit la précision que les comptes doivent non seulement être transmis au département compétent, mais aussi qu'ils doivent être approuvés par le département compétent, comme c'est du reste déjà le cas pour les budgets.

Art. 72 Exécutif

Cette disposition relative à la compétence de l'exécutif en matière financière précise que cette dernière est réservée, en matière de transactions immobilières relatives au patrimoine financier, aux communes de plus de 8'000 habitant-e-s, aux syndicats et, pour les communes de moins de 8'000 habitant-e-s, à celles d'entre elles dans lesquelles le CG a délégué sa compétence à l'exécutif.

Art. 72a Transactions immobilières dans les communes de moins de 8'000 habitant-e-s

Cet article précise que les transactions immobilières destinées au patrimoine financier ou provenant de ce dernier, dans les communes de moins de 8'000 habitant-e-s, relèvent de la compétence du CG, sous réserve de délégation de la compétence de ce dernier à l'exécutif.

13.3 Loi sur les autorités scolaires

Art. 14 Compétences du Conseil communal

En conformité avec la réforme proposée, cette disposition instaure le département en lieu et place du Conseil d'État comme autorité d'approbation des règlements scolaires.

14. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Comme de nombreux actes communaux ne seront plus soumis à l'approbation de l'État pour entrer en force, le projet de loi devrait entraîner un allègement de charges pour l'État. Les clarifications qu'elle apporte au travers de nombreuses dispositions devraient sinon contribuer à faciliter le travail des organes communaux, du moins diminuer le nombre de questions ouvertes. Cet allègement de charges doit toutefois pouvoir compenser l'augmentation des ressources nécessaires durant la phase initiale de mise en œuvre.

Par ailleurs, consultées, les autorités judiciaires indiquent qu'il est indéniable que le présent projet aura des conséquences sur la charge de travail de la Cour de droit public. Ainsi, une fois ses conséquences connues en termes de travail additionnel, un renforcement des moyens, notamment humains à disposition du Tribunal cantonal, pourrait être sollicité et sera analysé le moment venu.

15. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les effectifs.

16. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le projet de loi ne modifie d'aucune manière la répartition des tâches entre l'État et les communes.

En reconnaissant et en valorisant le rôle joué par les communes dans la confiance que les citoyen-ne-s placent dans les pouvoirs publics à côté de mesures tendant à moderniser le cadre de l'action communale, le projet de loi entend mieux faire coïncider le rôle effectif joué par les communes et la loi qui régit leur action.

17. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

En accroissant sensiblement l'autonomie communale et les garanties juridictionnelles, en formalisant aussi le cadre de l'action communale par l'harmonisation de certaines règles d'organisation et de fonctionnement des organes communaux et par le développement d'outils de surveillance mieux définis et encadrés que par le passé, le projet de loi est conforme au droit supérieur.

18. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Le projet de loi, qui porte sur les questions institutionnelles et qui modernise le cadre de l'action communale et celui de la surveillance exercée par l'État sur les communes, est un bon outil adapté aux défis de l'action publique locale pour les générations futures. Il n'a aucune conséquence économique, sociale et environnementale directe. Il accorde toutefois une attention particulière aux droits de l'enfant au niveau communal.

19. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Le projet de loi n'a aucune conséquence directe sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap. Toutefois, il reconnaît la promotion de l'inclusion comme une mission remplie par les communes.

20. SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION PRÉALABLE DES COMMUNES

Associée à des ateliers préparatoires, puis consultée sur les grandes lignes de la réforme et sur une première version du projet, l'Association des communes neuchâteloises (ACN) soutient le principe d'une révision en profondeur de la loi sur les communes. Elle exprime sa satisfaction que plusieurs de ses observations et propositions ont été prises en compte dans la version finale. Ainsi, le projet a été délesté de la faculté pour l'État d'organiser à son initiative un vote de principe sur un projet de fusion de communes. De même, il a intégré une disposition relative à la sortie d'une commune d'un syndicat intercommunal. Le projet a aussi amendé la formule de l'assermentation des élu-e-s communaux. Le projet a aussi intégré la proposition faite par l'ACN en matière de contrôle abstrait des normes communales de ne pas accorder de droit de recours spécifique au CG. Il a aussi revu le seuil de 10'000 habitants des communes auxquelles des règles spécifiques sont applicables. Enfin, le projet octroie aux communes un délai de deux ans pour adapter leur réglementation communale rendue nécessaire par le projet.

L'ACN a toutefois formulé plusieurs propositions et demandes d'adaptation dont certaines n'ont pas été suivies. Quand bien même la place accordée dans le présent rapport à celles-ci est plus importante, il s'agit de souligner au préalable que les suggestions de modifications retenues sont plus nombreuses. Pour en revenir aux points de divergence, il s'agit en particulier de la demande de faire entrer en vigueur un règlement communal soumis à l'approbation de l'État si le département cantonal n'a pas répondu à la demande d'approbation dans le délai de six mois. Cette proposition est intéressante au demeurant : toutefois, elle intègre une notion de temporalité en excluant toute réflexion quant aux raisons pouvant conduire à une telle durée de traitement, perturbant les procédures usuelles et fragilisant le dispositif légal. Au demeurant, de tels cas restent rares.

L'ACN exprime aussi la demande que les communes demeurent entièrement libres de définir la composition de leurs commissions. Elle ne soutient pas non plus la référence visée dans le projet de loi au principe d'équité de représentation des groupes politiques, ainsi que la règle définie dans le projet de loi qui veut que tout groupe politique dispose d'au minimum un siège dans chaque commission. Les exigences contenues dans le projet de loi laissent toutefois une grande latitude aux communes dans la fixation des règles de représentation des commissions. Les communes disposent de la faculté de prévoir dans leur règlement général la création de groupes politiques et d'en fixer le nombre minimal de membres, mais cela n'est en aucune manière une obligation. Si les communes prévoient la création de groupes politiques, alors il apparaît que les règles définies relatives au respect du principe d'équité et de représentation minimale de chaque groupe dans les commissions apparaissent judicieuses et adéquates. Elles doivent permettre aux groupes minoritaires d'exprimer leur voix dans les commissions.

Les propositions du projet de loi relatives à l'organisation et aux attributions de la commission de gestion et des finances ne trouvent pas grâce non plus auprès de l'ACN, qui soutient que ces

prérogatives devraient être laissées à la seule appréciation des communes. De l'avis du CE, elles apparaissent toutefois nécessaires pour permettre au CG d'exercer pleinement son rôle de surveillance de la gestion du CC. Le projet de loi a néanmoins intégré partiellement les demandes des communes relatives à l'organisation de cette commission, en prévoyant expressément la faculté pour les communes de prévoir une commission unique de gestion et des finances ou de scinder les attributions de cette commission en deux et de prévoir alors une commission de gestion et une commission des finances. Le projet prévoit même la faculté pour la commission de gestion de s'organiser en sous-commissions.

Le projet prévoit l'harmonisation des règles relatives au traitement des propositions des membres du CG par ce dernier et en particulier le droit pour le CC de se prononcer sur la proposition d'un-e membre du CG avant que le CG ne statue sur la proposition. L'ACN soutient que ces règles ne doivent pas être harmonisées. Le projet entend permettre aux communes de disposer de la plus grande latitude possible, par exemple en prévoyant qu'une proposition soit soumise à une commission du CG avant son passage devant le plénum. Le Conseil d'État soutient cependant la nécessité de prévoir en la matière des mesures harmonisées à l'échelle cantonale, en particulier pour garantir le droit pour le CC d'être entendu avant que le CG ne délibère sur la proposition d'un-e de ses membres, contrairement à ce qui peut être observé ici ou là à l'heure actuelle. La définition des propositions que les membres de l'autorité délibérante ou législative peuvent déposer ainsi que la procédure de traitement de ces propositions par le CG est également régie à l'échelle cantonale dans les cantons de Fribourg, Vaud et Genève.

Le projet de loi prévoit que lorsqu'un conseil de régie est mis en place dans une commune confrontée à un grave dysfonctionnement, l'activité du CC et du CG est suspendue. L'ACN soutient que la suspension du CG ne devrait pas être automatique. Il apparaît cependant peu judicieux et institutionnellement douteux de faire cohabiter un conseil de régie mis en place parce que les autorités communales ne peuvent faire face à leurs obligations avec un CG qui, même dans l'hypothèse où la raison qui aurait conduit le Conseil d'État à constituer un conseil de régie résiderait dans le dysfonctionnement du CC, n'aurait pas été en mesure de remédier à ce dysfonctionnement. Il est intéressant d'observer que le canton de Fribourg connaît un régime similaire à celui proposé dans le projet de loi et que le canton de Vaud prévoit lui aussi d'instaurer un régime similaire dans son avant-projet de loi sur les communes.

Enfin, l'ACN soutient l'idée qu'il serait souhaitable de prévoir dans le projet la compétence pour le CC d'organiser un vote populaire consultatif sur des questions qui relèvent de ses compétences. Cela pose de nombreuses questions dans un État au régime de démocratie directe comme la Suisse qui dépassent le cadre d'une révision de la loi sur les communes. La question de savoir si le niveau cantonal devrait également être concerné par cette proposition comme celle des modalités d'une telle consultation et les conclusions que l'on peut en tirer méritent des examens complémentaires qui dépassent clairement le cadre de la réforme de la loi sur les communes, fût-elle totale.

21. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi, en tant qu'il porte sur l'adoption d'une nouvelle loi sur les communes et sur la modification de la LFinEC, n'entraîne pas pour l'État de dépense supplémentaire. Par conséquent, son adoption requiert la majorité simple des votant-e-s, en vertu de l'article 309 de la loi sur l'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012.

22. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM

Conformément à l'article 42, alinéa 3, lettre à Cst. NE, la loi proposée ci-dessous, portant sur l'adoption d'une nouvelle loi sur les communes et sur la modification de la LFinEC, est soumise au référendum facultatif.

23. CONCLUSION

Ce projet de révision de la loi entend mieux reconnaître le rôle primordial joué par les communes. Aussi reconnaît-il toute une série de missions que les communes remplissent avec l'État au service de l'intérêt général et de ses citoyennes et citoyens, déjà effectives pour nombre d'entre elles.

Cette révision permet en outre aux communes de disposer d'une autonomie accrue et mieux reconnue, notamment sur le plan organisationnel. En même temps, le projet harmonise les dispositions relatives aux compétences et à l'organisation des différentes autorités de manière à assurer un socle minimal de règles communes sur l'ensemble du canton, gage d'une plus grande crédibilité et d'une modernisation de l'action communale.

Ce surcroît d'autonomie s'accompagne également de l'allègement de la surveillance exercée par l'État sur les communes. Ainsi nombre des actes communaux qui requièrent aujourd'hui l'approbation de l'État ne la requerront plus à l'avenir. Seuls les principaux règlements communaux, adoptés par le Conseil général, dans un nombre restreint de domaines, demeureront soumis à l'approbation de l'État.

La surveillance de l'État sera par ailleurs mieux formalisée, qu'il s'agisse de l'activité de conseil et de bons offices que l'État offre aux communes ou de celle qu'il doit engager si des irrégularités ou des dysfonctionnements apparaissent. Ainsi, le département responsable de la surveillance des communes pourra diligenter une enquête administrative pour déterminer les faits en cas de problème de fonctionnement et transmettre le dossier au Conseil d'État pour proposer une mesure de la compétence de ce dernier.

Avec cette révision, c'est ainsi le cadre dans lequel se déroule l'action communale qui est modernisé et adapté aux contingences actuelles. Celle-ci a été menée en associant largement les communes, quand bien même quelques divergences – modestes au regard de l'ampleur de la réforme – subsistent au final.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, à prendre en considération le présent rapport et à accepter le projet de loi proposé.

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

Neuchâtel, le 31 août 2026

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
F. MAIRY

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi sur les communes (LCo)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'État, du 31 août 2026,
décète :

TITRE PREMIER

Dispositions générales

Notion de commune	Article premier ¹Les communes sont des collectivités publiques organisées sous la forme de corporations de droit public. ²Elles pourvoient à l'intérêt général sur le plan local. ³Les communes comprennent l'ensemble des personnes habitant et domicilié sur leur territoire et tous les biens qui leur appartiennent.
Population référencée	Art. 2 La population référencée est celle du recensement cantonal annuel de la population, et en particulier celle correspondant aux derniers chiffres disponibles de ce recensement.
Liste des communes	Art. 3 ¹Le canton est divisé en 24 communes. ²Les communes du canton sont : Boudry, Brot-Plamboz, Cornaux, Cortaillod, Cressier, La Brévine, La Chaux-de-Fonds, La Chaux-du-Milieu, La Côte-aux-Fées, La Grande Béroche, La Sagne, Laténa, Le Cerneux-Péquignot, Le Landeron, Le Locle, Les Planchettes, Les Ponts-de-Martel, Les Verrières, Lignières, Milvignes, Neuchâtel, Rochefort, Val-de-Ruz, Val-de-Travers.
Territoire communal	Art. 4 ¹Le territoire de chaque commune est défini conformément aux actes cadastraux. ²L'existence de la commune et de son territoire est garantie. ³Les modifications de limites communales font l'objet d'une convention passée entre les communes intéressées et soumise au Conseil d'État pour approbation. ⁴À défaut de convention entre les communes, les limites communales peuvent être modifiées par le Conseil d'État, lorsqu'il s'agit de modifications de minime importance dictées par des raisons cadastrales. ⁵Les autres modifications de limites communales prévues par la législation sur la mensuration officielle sont réservées.
Nom et armoiries	Art. 5 ¹Le nom et l'emploi des armoiries des communes sont protégés conformément à la législation fédérale. ²Les communes définissent leurs armoiries dans leur règlement général. ³Les armoiries se composent du blason et de l'emblème le représentant graphiquement.
Autonomie communale	Art. 6 ¹Les communes s'administrent librement dans les limites du droit cantonal et fédéral ainsi que du pouvoir de surveillance auquel elles sont soumises.

²Les communes ont notamment la faculté d'instaurer des organes de type convention ou assemblée citoyenne ou participative.

Attributions,
tâches

Art. 7 ¹Les communes exercent les attributions qui leur sont dévolues par la loi et participent, dans la mesure prévue par la loi, à l'exécution des tâches cantonales et fédérales.

²Ces attributions et tâches sont notamment :

- a) l'organisation de l'administration communale ;
- b) l'administration des biens de la commune et des fonds à destination spéciale ;
- c) la gestion du domaine public communal (routes et cours d'eau), le service de la voirie et, dans les limites de la loi, la police de la circulation ;
- d) les mesures propres à assurer l'ordre, la tranquillité et la salubrité publics ;
- e) la lutte contre le feu et les dangers naturels ;
- f) l'octroi du droit de cité communal ;
- g) la fixation des contributions, redevances et taxes communales ;
- h) l'octroi de subventions communales ;
- i) l'alimentation et la distribution de l'eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, le traitement des déchets et l'approvisionnement en énergie ;
- j) la gestion de l'école obligatoire ;
- k) la gestion et l'organisation de l'accueil extrafamilial ;
- l) la gestion exécutive de l'action sociale ;
- m) l'adoption et la mise en œuvre des plans d'affectation communaux et des règles relatives aux constructions.

³Elles peuvent exercer d'autres tâches dans les limites du droit cantonal.

Tâches, principes

Art. 8 ¹Dans l'exercice de leurs tâches, les communes veillent au bien-être de la population, lui assurent une qualité de vie durable et gèrent les services publics locaux.

²Elles prennent en compte :

- a) le développement économique, social, culturel et scientifique ;
- b) la protection de l'environnement et la préservation de la biodiversité ;
- c) les défis posés par la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique, en particulier dans leur aménagement urbain et dans celui de leur territoire ;
- d) la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- e) la promotion de l'inclusion et la lutte contre les discriminations ;
- f) la promotion de la santé et du sport ;
- g) l'intérêt supérieur de l'enfant et les défis posés par le vieillissement de la population ;
- h) le respect de la pérennité des us et coutumes locales.

³Elles œuvrent avec l'État dans leurs domaines respectifs de compétences à l'intégration et à la participation de chacune et chacun à la collectivité. Elles vouent une attention particulière aux enfants et aux jeunes.

⁴Les communes coordonnent leurs activités avec celles des autres collectivités et des entités parapubliques sur leur territoire.

⁵Sauf disposition légale contraire, la commune a le choix d'exécuter elle-même la tâche, de collaborer à cet effet avec d'autres communes ou d'en confier l'exécution à un tiers public ou privé.

⁶Les tâches communales font l'objet de règlements.

⁷Les règlements peuvent prévoir comme pénalité une amende de 20 à 10'000 francs. Les pénalités supérieures prévues par les lois spéciales demeurent réservées.

Règlement général de commune	Art. 9 Les communes adoptent un règlement général de commune qui prévoit la composition, les attributions et les modalités d'organisation, de fonctionnement et de délibération des organes de la commune.
Règlement de police	Art. 10 ¹ Les communes adoptent un règlement de police qui prévoit les mesures propres à assurer l'ordre, la tranquillité et la salubrité publics ainsi que celles, dans les limites du droit cantonal, de la police de circulation. ² Ce règlement inclut le cas échéant les lignes directrices liées à la mise en place d'un système de vidéosurveillance, et notamment la limitation de cette dernière à certains lieux.
Règlement des finances	Art. 11 Les communes adoptent un règlement des finances qui fixe notamment la limite des compétences financières du Conseil communal et le mécanisme d'équilibre financier.
Règlement sur le statut des membres du Conseil communal	Art. 12 Les communes adoptent un règlement sur le statut des membres du Conseil communal qui règle leur statut, les principes et les bases de leur rémunération et la fixation de leurs indemnités.
Délégation de tâches publiques	Art. 13 ¹ Sauf disposition légale contraire, les communes peuvent déléguer des tâches publiques à d'autres communes ou à un tiers public ou privé. ² La délégation d'une tâche communale à un tiers public ou privé doit être prévue dans un règlement. ³ Les relations entre la commune et le délégataire font l'objet d'un contrat de droit administratif. ⁴ Les communes peuvent être partie constitutive ou prendre une participation au capital d'une personne morale de droit privé, ou en créer une dans le but de lui déléguer l'exécution d'une ou de plusieurs tâches publiques. ⁵ La délégation peut également être confiée à un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et créé par les communes. ⁶ La création de personnes morales de droit privé ou d'établissements ou la participation à de telles entités interviennent sur la base d'un règlement. ⁷ Les communes peuvent conclure des contrats de droit administratif avec des tiers sans transfert du pouvoir de décision, pour l'exécution et la réalisation de leurs tâches publiques. ⁸ Dans l'exercice de leurs attributions, les délégataires prennent en compte et intègrent les intérêts visés à l'article 8 alinéa 2.
Publications	Art. 14 Sont publiés sur le site internet de la commune et au pilier public lorsqu'une autre loi le prévoit : a) la réglementation communale en vigueur ; b) les rapports des commissions du Conseil général et du Conseil communal au Conseil général ; c) les procès-verbaux des séances du Conseil général, après leur adoption ; d) les actes pour lesquels une disposition légale prévoit une publication numérique.
Autorités communales	Art. 15 Les autorités communales sont :

- a) le Conseil général,
- b) le Conseil communal,
- c) la commission de gestion et des finances,
- d) les autres commissions dont la loi ordonne ou autorise la nomination.

TITRE II

Organes de la commune

CHAPITRE PREMIER

Conseil général

Institution obligatoire	Art. 16 Chaque commune institue un Conseil général élu par les électeurs et électrices communaux. C'est l'organe législatif de la commune.
Composition et éligibilité	Art. 17 ¹La composition du Conseil général est réglée dans la législation sur les droits politiques. ²L'éligibilité au Conseil général est régie par la législation sur les droits politiques, sous réserve des dispositions de la présente loi relative aux incompatibilités.
Suppléance	Art. 18 ¹Les communes peuvent prévoir dans leur règlement général de commune un système de suppléance pour les membres du Conseil général. ²Le système de suppléance prévu pour les membres du Grand Conseil s'applique pour les membres du Conseil général.
Assermentation	Art. 19 ¹Avant d'entrer en fonction, les membres et les membres suppléant-e-s du Conseil général élu-e-s prêtent serment : a) lors de la séance constitutive, devant la doyenne ou le doyen d'âge ; b) en cours de législature, devant la présidente ou le président du Conseil général. ²Après la validation des élections, la doyenne ou le doyen d'âge, ou la présidente ou le président du Conseil général invite l'assemblée et le public à se lever, puis elle ou il donne lecture de la formule du serment en ces termes : « Je jure ou je promets de respecter la Constitution et les lois, de respecter les droits des citoyennes et des citoyens et de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge ». ³À l'appel de son nom, chaque membre et membre suppléant-e du Conseil général lève la main droite et dit : « Je le promets » ou « Je le jure ». ⁴Le ou la membre ou membre suppléant-e du Conseil général qui refuse de prêter ce serment perd séance tenante le bénéfice de son election.
Incompatibilités	Art. 20 ¹Les membres du Conseil d'État et la chancelière ou le chancelier d'État ne peuvent pas être membres du Conseil général. Les titulaires de fonction publique communale peuvent être membres du Conseil général dans la mesure où le règlement général de commune leur en reconnaît le droit. ²Les membres du Conseil communal ont une voix consultative dans le Conseil général, mais ils ne peuvent en faire partie.
Déchéance	Art. 21 ¹ Les membres du Conseil général cessent d'en faire partie :

- a) immédiatement, lorsqu'elles ou ils ne remplissent plus les conditions d'éligibilité, notamment si elles ou ils cessent d'avoir leur domicile dans la commune ;
- b) à l'expiration d'un délai d'option de dix jours non utilisé lorsqu'elles ou ils se trouvent dans l'un des cas d'incompatibilité prévus à l'article 20.

²Le bureau du Conseil général prononce la déchéance des membres du Conseil général, par décision administrative sujette à recours.

Obligation de
siéger

Art. 22 ¹Les membres du Conseil général qui, en raison d'une absence non excusée, manquent deux séances consécutives de commission ou du Conseil général sont avertis par le bureau et informés qu'elles ou ils seront déchu-e-s de leur fonction à la troisième absence non excusée.

²Le bureau du Conseil général prononce la déchéance des membres du Conseil général, par décision administrative sujette à recours.

Durée du mandat,
fixation de la
période
administrative

Art. 23 ¹Le Conseil général est élu pour une durée de quatre ans, sauf les exceptions prévues par la loi.

²La période administrative communale débute en principe le premier juillet qui suit les élections communales.

³Elle prend fin le cas échéant le 30 juin de l'année qui suit les élections communales.

⁴Dans les syndicats intercommunaux, le comité de direction expédie les affaires courantes jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau comité de direction désigné suite aux élections communales.

Attributions
1. Elections

Art. 24 Le Conseil général a les attributions électives suivantes :

- a) il élit au bulletin secret, à la majorité absolue, pour tout ou partie de la période administrative, l'élection tacite étant réservée :
 - 1.) son bureau et les scrutatrices et les scrutateurs ;
 - 2.) les membres de la commission des finances et de gestion ;
 - 3.) les membres d'autres commissions prévues par la loi ou le règlement général ;
- b) il élit au bulletin secret, à la majorité absolue, pour quatre ans, au début de chaque période administrative, les membres du Conseil communal, lorsque le règlement général de commune lui en donne la compétence, l'élection tacite étant réservée ; il procède à une nouvelle élection intégrale du Conseil communal lorsque, du fait de vacances, celui-ci a perdu la majorité de ses membres et ne peut être entièrement complété.

2. Règlements,
arrêtés liés au
budget et aux
comptes

Art. 25 Le Conseil général a les attributions réglementaires suivantes :

- a) il adopte les règlements communaux, et notamment les règlements suivants, sous réserve de dispositions contraires dans les lois spéciales :
 - le règlement général de commune ;
 - le règlement de police ;
 - le règlement sur les finances ;
 - le règlement sur le statut des titulaires de fonction publique communale ;
 - le règlement sur le statut des membres du Conseil communal et leur rémunération ;
 - le règlement sur la création d'une personne morale de droit privé ou d'un établissement de droit public ou la participation à de telles entités, sous réserve des compétences du Conseil communal ;
 - le règlement sur les impôts communaux et les autres contributions publiques ;

- b) il adopte par voie d'arrêté le budget et les comptes, donne décharge au Conseil communal pour sa gestion, et vote les crédits supplémentaires et d'engagement conformément aux dispositions de la législation sur les finances de l'État et des communes ;
- c) il désigne par voie d'arrêté l'organe de révision des comptes de la commune ;

3. Autres

Art. 26 ¹Le Conseil général a les autres attributions suivantes :

- a) il exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil communal et de l'administration de la commune ; le cas échéant en complément des audits de gestion réalisés à la demande de la commune par le contrôle cantonal des finances ;
- b) il autorise le Conseil communal à acquérir ou aliéner des immeubles, des droits réels immobiliers ou des actions ou parts de sociétés immobilières, ainsi que procéder à toute opération permettant d'atteindre un but économique analogue ;
- c) il autorise le Conseil communal à fournir des cautionnements et à octroyer des garanties financières en faveur d'entreprises privées dont le montant excède la limite de compétence financière pour engager un crédit d'engagement de l'exécutif, lorsque l'intérêt général est démontré ;
- d) il autorise le Conseil communal à accepter des donations et des legs avec charge ;
- e) il délibère et vote sur les modifications des limites communales, à l'exception de modifications prévues par la législation sur la mensuration officielle ;
- f) il délibère et vote, sous réserve de l'approbation du Conseil d'État, sur le changement du nom de la commune et de la modification de ses armoiries ;
- g) il exerce le droit d'initiative de la commune ;
- h) il délibère et vote sur l'adhésion de la commune à un syndicat intercommunal, adopte le règlement général du syndicat et les modifications apportées ultérieurement aux buts du syndicat.

²Dans les communes de plus de 8'000 habitant-e-s, la compétence de procéder aux opérations mentionnées à l'alinéa 1 lettres b à d est attribuée au Conseil communal.

³Le Conseil général des communes de moins de 8'000 habitant-e-s peut déléguer au Conseil communal tout ou partie de la compétence de procéder aux opérations mentionnées à l'alinéa 1 lettres b et d.

⁴Le Conseil général exerce au surplus toutes les compétences qui requièrent une base légale formelle.

Séances

Art. 27 ¹Le Conseil général siège au moins deux fois par année, une fois pour se prononcer sur le rapport de gestion et approuver les comptes de l'année précédente et une fois avant la fin de l'année pour adopter le budget de l'année suivante.

²Le Conseil général siège au surplus aux dates ou périodes fixées par le règlement général de commune.

³Le Conseil général doit être réuni dans le délai de trente jours lorsque le Conseil communal ou le bureau le demande, et lorsque le quart des membres en fait la demande écrite au président ou à la présidente.

⁴Le règlement général de commune détermine le mode de convocation et de délibération du Conseil général.

⁵Les séances du Conseil général sont publiques, sous réserve du huis clos si un intérêt public ou privé prépondérant l'exige.

Délibération, quorum

Art. 28 ¹Le Conseil général ne peut délibérer que si la majorité de ses membres sont présents.

²Si une première convocation ne réunit pas cette majorité, le Conseil général peut être à nouveau convoqué ; les délibérations de l'assemblée ainsi convoquée sont valables, quel que soit le nombre de membres présents.

Procès-verbal	Art. 29 ¹Les délibérations du Conseil général font l'objet d'un procès-verbal. ²Le procès-verbal mentionne notamment le nombre de membres et de suppléant-e-s présent-e-s, les propositions, les décisions et les résultats de chaque vote ou élection. Il contient un résumé de la discussion ou la retranscription complète des débats. Il est signé par la ou le président-e et la ou le secrétaire. ³Le procès-verbal doit être approuvé, en règle générale, lors de la séance suivante du Conseil général.
Bureau du Conseil général – 1. Composition	Art. 30 ¹Le règlement général de commune définit la composition du bureau du Conseil général ainsi que le nombre de scrutatrices et de scrutateurs qui doivent être au nombre de deux au minimum et de quatre au maximum. ²Le bureau du Conseil général doit comprendre au minimum sa présidente ou son président et une vice-présidente ou un vice-président et une ou un secrétaire ; ³Le règlement général de commune peut aussi prévoir que le bureau du Conseil général comprend une deuxième vice-présidente ou un deuxième vice-président ou une ou un secrétaire-adjoint-e. ⁴Le règlement général de commune peut également prévoir que les tâches de secrétariat du Conseil général et de son bureau sont assurées par l'administration communale. ⁵Le bureau du Conseil général a les attributions suivantes : a) il assure le bon fonctionnement du Conseil général et de ses commissions, surveille les travaux des commissions du Conseil général, veille à la régularité de leurs travaux et tranche les contestations relatives à la procédure ; b) il veille à l'information du public sur les activités du Conseil général, en accord avec la chancellerie ou l'administration communale ; c) il prononce la déchéance de fonction du conseiller général ou de la conseillère générale, conformément à la procédure visée à l'article 22, et constate leur exclusion lorsqu'elle ou il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus à l'article 20 ; d) il accomplit les autres tâches qui lui sont attribuées par la loi.
2. Incompatibilités	Art. 31 Les époux, partenaires enregistrés, personnes menant de fait une vie de couple, parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, ne peuvent siéger ensemble au bureau du Conseil général. Dans les communes de moins de quatre cents habitant-e-s, le Conseil d'État peut autoriser des dérogations.
3. Exclusions	Art. 32 ¹Les membres du bureau du Conseil général cessent d'en faire partie à l'expiration d'un délai de dix jours non utilisé lorsqu'elles ou ils se trouvent dans l'un des cas d'incompatibilité prévus aux articles 20 et 31 de la présente loi. ²Le bureau du Conseil général prononce la déchéance du bureau des membres du Conseil général, par décision administrative sujette à recours.
Présidence	Art. 33 ¹La présidente ou le président a les attributions suivantes : a) elle ou il dirige les délibérations et veille au maintien de l'ordre ; b) elle ou il met les propositions au vote et en cas d'égalité, elle ou il tranche même si elle ou il a déjà voté ; c) elle ou il préside le bureau et dispose du secrétariat ; d) elle ou il représente le Conseil général à l'extérieur et assure les relations avec le Conseil communal. ²La vice-présidente ou le vice-président ou une ou un secrétaire ou une ou un secrétaire-adjoint-e du bureau ou à son défaut une scrutatrice ou un scrutateur remplace la présidente ou le président empêché ou qui veut prendre part à la discussion.

Groupes politiques	Art. 34 ¹Le règlement général de commune peut prévoir la création de groupes politiques. ²Il arrête, le cas échéant, le nombre de membres nécessaires à leur création.
Commissions du Conseil général : 1. Composition	Art. 35 ¹Le règlement général de commune peut instituer des commissions permanentes dont il détermine la composition et l'organisation. La composition et le mode d'organisation des commissions prévues par la loi demeurent réservés. ²Le Conseil général peut créer d'autres commissions dont la durée du mandat n'excède pas la fin de la période administrative pour étudier un objet déterminé (commissions temporaires ad hoc). Il fixe alors dans son arrêté la composition, l'organisation et les attributions de la commission. ³Les groupes politiques, s'ils existent, sont équitablement représentés au sein des commissions. Chacun dispose au minimum d'un siège dans les commissions. ⁴Lorsqu'un siège devient vacant, il reste acquis au groupe ou au parti politique auquel appartenait la conseillère ou le conseiller à remplacer. ⁵Si un membre d'une commission démissionne ou est exclu de son groupe ou de son parti politique, il est réputé démissionnaire de la commission dans laquelle il représentait ce groupe.
2.Fonctionnement	Art. 36 ¹Les commissions du Conseil général peuvent adopter un règlement de fonctionnement, dans les limites du règlement général de commune. ²Elles ne peuvent se réunir valablement que si la majorité de leurs membres sont présents. ³Avant de délibérer, les commissions entendent le Conseil communal. S'il le juge nécessaire, celui-ci peut se faire représenter par un cadre de l'administration ou être accompagné de personnes externes. ⁴Les commissions délibèrent et votent à huis clos. Les décisions sont prises à la majorité simple. En cas d'égalité, le président ou la présidente tranche même si elle a ou il a déjà voté.
3. Secret de fonction	Art. 37 ¹Les travaux et les débats des commissions du Conseil général sont soumis au secret de fonction dans la mesure prévue par la loi. ²À ce titre, les membres des commissions doivent traiter de manière confidentielle tout fait, document ou renseignement dont ils ou elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur mandat et dont la divulgation : a) est limitée en vertu d'une loi ou d'une décision d'une autorité compétente pour prononcer une telle limitation ; b) lèse un intérêt public ou privé prépondérant ou les droits de la personnalité ; c) interfère dans une procédure civile, pénale ou administrative en cours. ²Le secret de fonction est levé, totalement ou partiellement, à la majorité simple des membres présent-e-s de la commission concernée si un intérêt public ou privé prépondérant le justifie. Les bénéficiaires de cette levée du secret de fonction doivent être désigné-e-s par la commission concernée.
Commission de gestion et des finances : 1. Composition et organisation	Art. 38 ¹Le Conseil général institue une commission de gestion et des finances, composée d'au moins trois membres, élu-e-s et choisi-e-s en son sein, et constituée au début de chaque période administrative. ²Il peut aussi instituer, en lieu et place d'une seule commission de gestion et des finances, deux commissions distinctes, dont les membres sont choisi-e-s en son sein, soit la commission des finances et la commission de gestion. Cette dernière peut également constituer en son sein des sous-commissions.

³Le règlement général de commune détermine la composition et le mode d'organisation de la commission de gestion et des finances et, s'il prévoit le cas échéant la création de deux commissions distinctes, ceux de la commission des finances et de la commission de gestion dans les limites de la loi.

2. Attributions

Art. 39 ¹La commission de gestion et des finances évalue sous les angles de la légalité, de l'opportunité, de l'efficacité et de l'efficience la gestion des affaires communales et l'action du Conseil communal de l'année écoulée. Elle propose d'éventuelles pistes d'amélioration.

²Elle a au surplus et notamment les attributions suivantes :

- a) elle préavise le budget ainsi que l'approbation des comptes et prend acte du plan financier et des tâches ;
- b) elle préavise toutes les propositions de dépenses et de crédits qui doivent faire l'objet d'un arrêté du Conseil général ;
- c) elle préavise l'acquisition et la cession d'immeubles du patrimoine financier ainsi que le transfert d'immeubles ou de biens-fonds du patrimoine administratif au patrimoine financier sous réserve de l'alinéa 3 ;
- d) elle préavise toute proposition de modification du coefficient d'impôt et de toute modification du montant des contributions publiques dont la compétence relève du Conseil général ;
- e) elle préavise la désignation de l'organe de révision des comptes et l'octroi de mandats d'audit confiés au Contrôle cantonal des finances (CCFI) ;
- f) elle préavise toute modification du statut des titulaires de fonction publique communale qui relève de la compétence du Conseil général ;
- g) elle préavise toute modification du statut des membres du Conseil communal, des principes et des bases de leur rémunération et de la fixation de leurs indemnités ;
- h) elle préavise les projets de règlements sur la création de personnes morales de droit privé ou d'établissements de droit public ou la participation à de telles entités sous réserve des compétences du Conseil communal.

³Dans les communes de plus de 8'000 habitant-e-s et dans celles qui ont attribué au Conseil communal la compétence de procéder aux transferts d'immeubles et de biens-fonds du patrimoine financier, la commission de gestion et des finances préavise la cession d'immeubles du patrimoine financier ainsi que le transfert d'immeubles ou de biens-fonds du patrimoine administratif au patrimoine financier dont la valeur marchande dépasse le seuil de la compétence financière de l'exécutif d'engager une nouvelle dépense unique. Dans ces communes, l'exécutif renseigne périodiquement cette commission sur les ventes de biens immobiliers qui relèvent de sa compétence.

⁴Le règlement général de commune peut attribuer d'autres tâches à la commission de gestion et des finances, par exemple celle de préaviser à l'attention du Conseil général les rapports du Conseil communal et les propositions des membres du Conseil général.

⁵Dans les communes qui ont institué une commission des finances et une commission de gestion distincte, les attributions visées à l'alinéa premier relèvent de la compétence de la commission de gestion, celles visées à l'alinéa 2 relèvent de la compétence de la commission des finances.

Propositions des membres du Conseil général

Art. 40 ¹Une conseillère générale ou un conseiller général peut, seul-e ou avec d'autres membres, proposer au Conseil général :

- a) un projet de règlement ou d'arrêté de la compétence du Conseil général, rédigé de toutes pièces ;
- b) un projet d'initiative communale auprès du Grand Conseil, qui revêt la forme d'un projet de loi ou de décret rédigé de toutes pièces ou d'une proposition rédigée en termes généraux ;

- c) une motion, c'est-à-dire l'injonction faite au Conseil communal de présenter au Conseil général un rapport d'information ou un rapport accompagné d'un projet de règlement ou d'arrêté de la compétence du Conseil général ;
- d) un postulat, c'est-à-dire l'invitation faite au Conseil communal d'étudier l'opportunité de prendre une mesure dans un domaine particulier et d'établir un rapport sur les résultats de son étude, accompagné le cas échéant de propositions ;
- e) une interpellation, c'est-à-dire une demande d'explication motivée adressée par écrit au Conseil communal et portant sur n'importe quelle affaire touchant la commune et relevant de sa compétence ;
- f) une recommandation, c'est-à-dire l'invitation faite au Conseil communal de prendre une mesure dans un domaine qui relève de sa compétence réglementaire ;
- g) une question d'actualité, c'est-à-dire une demande succincte de renseignements adressée par écrit ou oralement au Conseil communal sur des objets d'actualité concernant la commune ;
- h) une résolution, c'est-à-dire une déclaration ou un vœu qui n'a pas d'effet contraignant sur son destinataire et qui ne doit pas contenir d'injonctions.

²Le règlement général de commune définit les modalités de dépôt des propositions des membres du Conseil général.

Traitement des propositions par le Conseil général

Art. 41 ¹Après avoir entendu l'auteur de la proposition et le Conseil communal, le Conseil général délibère et statue. Il peut :

- a) prendre la proposition en considération entièrement ou partiellement et la transmettre au Conseil communal ;
- b) classer la proposition.

²Le règlement général de commune peut prévoir que la proposition soit renvoyée à l'examen d'une commission avant que le Conseil général délibère et statue au sens de l'alinéa premier. Il en fixe les modalités.

³L'auteur de la proposition peut la retirer ou la modifier jusqu'à ce que le Conseil général se prononce sur sa prise en considération.

Amendements

Art. 42 ¹Les textes soumis au Conseil général peuvent faire l'objet d'amendements.

²Les amendements sont déposés par écrit et sont portés à la connaissance de l'assemblée.

³Peuvent proposer des amendements :

- a) les commissions chargées d'examiner les rapports du Conseil communal et le cas échéant les propositions des membres du Conseil général ;
- b) les membres du Conseil général ;
- c) le Conseil communal.

CHAPITRE 2

Conseil communal

Composition et mode d'élection

Art. 43 ¹Le Conseil communal se compose de trois, cinq ou sept membres.

²Leur nombre et leur mode d'élection sont fixés par le règlement général.

Obligation de signaler les intérêts

Art. 44 ¹Avant son assermentation, chaque membre du Conseil communal indique à l'administratrice ou l'administrateur communal, ou à la chancelière ou au chancelier communal, sous réserve du secret professionnel :

- a) son activité professionnelle ;

- b) ses fonctions au sein d'organes de direction ou de surveillance de fondations, de sociétés et d'établissements suisses ou étrangers, de droit public ou de droit privé ;
- c) ses fonctions permanentes de direction ou de consultation pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ;
- d) ses fonctions au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton et des communes ;
- e) ses fonctions politiques.

²Les communes peuvent étendre l'obligation de signaler les intérêts aux membres et membres suppléants du Conseil général.

Registre des liens d'intérêts **Art. 45** ¹L'administration communale tient un registre des liens d'intérêts indiqués par les membres du Conseil communal, et si le règlement général le prévoit, également celui des membres et membres suppléants du Conseil général.

²Ce registre est public.

Assermentation **Art. 46** Avant d'entrer en fonction, les membres du Conseil communal prêtent le serment prescrit à l'article 19 alinéa 2,

- a) devant la doyenne ou le doyen d'âge du Conseil général, si l'assermentation a lieu lors de la séance constitutive du Conseil général ;
- b) devant la présidente ou le président du Conseil général, si l'assermentation se fait en cours de législature.

Incompatibilités **Art. 47** ¹L'article 31 relatif aux incompatibilités au sein du bureau du Conseil général est applicable aux membres du Conseil communal.

²Les membres du Conseil d'État et la chancelière ou le chancelier d'État ne peuvent pas être membres du Conseil communal. Les titulaires de fonction publique communale ne peuvent faire partie du Conseil communal.

Exclusions **Art. 48** ¹Les membres du Conseil communal cessent de faire partie de cette autorité :

- a) immédiatement, lorsqu'elles ou ils ne remplissent plus les conditions d'éligibilité, notamment si elles ou ils cessent d'avoir leur domicile dans la commune ;
- b) à l'expiration d'un délai d'option de dix jours non utilisé lorsqu'elles ou ils se trouvent dans l'un des cas d'incompatibilité prévus aux articles 31 et 47 de la présente loi.

²Le Conseil communal est compétent pour constater l'exclusion d'une ou d'un de ses membres.

Secret de fonction **Art. 49** ¹Les membres du Conseil communal sont tenus de garder secrets les faits qui doivent le rester en raison de leur nature et dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

²Ces obligations subsistent après la cessation de l'exercice de la fonction.

³Le Conseil communal est compétent pour lever le secret de fonction de ses membres si un intérêt public ou privé prépondérant le justifie d'office ou à la demande d'un tiers.

Bureau **Art. 50** ¹Le Conseil communal élit chaque année ou pour la période administrative son bureau dont les membres sortants sont immédiatement rééligibles

²Le bureau est composé d'une présidente ou d'un président, d'une vice-présidente ou d'un vice-président et d'une ou d'un secrétaire. Dans les communes de plus de 8'000 habitant-e-s, l'élection d'une ou d'un secrétaire est facultative.

³La commune peut aussi prévoir, dans son règlement général, que le bureau du Conseil communal comprend un-e secrétaire-adjoint-e.

Séances

Art. 51 ¹Le Conseil communal se réunit périodiquement en séance ordinaire aux jours fixés par lui et, en outre, en séance extraordinaire, convoqué par la présidente ou le président, ou à son défaut, par la vice-présidente ou le vice-président ou à la demande de deux de ses membres.

²À titre exceptionnel ou lorsque les circonstances l'exigent, les séances peuvent être tenues par visioconférence ou par voie de circulation.

³Les séances du Conseil communal ne sont pas publiques.

⁴Les discussions en séance de Conseil communal sont soumises au secret des délibérations. Les personnes présentes aux séances du Conseil communal sont tenues de garder le secret sur ces discussions.

⁵L'ordre du jour et les procès-verbaux ne sont pas communiqués à des tiers, sauf en cas de demande de l'autorité de surveillance ou d'une autorité judiciaire ou de décision du Conseil communal de transmettre toute ou partie de ces documents.

Délibération, collégialité

Art. 52 ¹Le Conseil communal ne peut délibérer que si la majorité de ses membres sont présents.

²Les décisions sont prises à la majorité. En cas d'égalité, la présidente ou le président tranche même si elle ou il a déjà voté.

³Le Conseil communal est une autorité collégiale. Il ne peut, par conséquent, pas être fait de rapport de minorité.

⁴Les séances du Conseil communal font l'objet d'un procès-verbal.

⁵Le procès-verbal mentionne au moins le nom des membres présents, les objets traités, les propositions, les décisions et le résultat de chaque vote. Pour le reste, le Conseil peut y faire consigner un résumé de la discussion.

Attributions

Art. 53 ¹Le Conseil communal dirige et administre la commune. Il la représente envers les tiers.

²Il exerce toutes les tâches qui ne sont pas attribuées par la loi ou par le règlement général à un autre organe.

³Il lui incombe notamment :

- a) d'assurer la cohérence de son action et de veiller à son fonctionnement collégial ;
- b) de préparer et d'élaborer les objets à traiter par le Conseil général, accompagnés d'un rapport écrit, en particulier les projets de règlements, ainsi que les arrêtés et décisions du Conseil général ;
- c) de les exécuter ;
- d) de proposer le projet de budget et les demandes de crédits qui relèvent de la compétence du Conseil général, d'arrêter les comptes qu'il soumet au Conseil général, selon les dispositions de la législation sur les finances ;
- e) de décider des participations et garanties financières en faveur de personnes morales de droit privé dont le montant n'excède pas sa limite de compétence financière pour engager un crédit d'engagement, lorsque l'intérêt général est démontré ;
- f) d'accepter les legs avec charges dans une commune de plus de 8'000 habitant-e-s ou dans une commune de moins de 8'000 habitant-e-s si le Conseil général lui en a délégué la compétence ;
- g) de convoquer le Conseil général et de fixer l'ordre du jour des séances, après consultation de sa présidence ;
- h) d'exercer les attributions que lui confèrent la loi et le règlement général de commune, dans les limites de compétences des communes ;
- i) d'organiser l'administration et d'assurer la délivrance des prestations des services publics ;
- j) de gérer et d'administrer les biens communaux, le domaine public et les biens affectés aux services publics ;

- k) d'engager, de diriger et de révoquer le personnel communal, de fixer son traitement, de surveiller son activité et d'exercer le pouvoir disciplinaire ;
- l) d'exercer la surveillance sur toutes les branches de l'administration ;
- m) de représenter la commune en procédure administrative, civile et pénale ;
- n) d'organiser les élections et votations et de publier les actes officiels ;
- o) de décider de l'octroi du droit de cité communal, conformément à la législation sur le droit de cité.

Organisation

Art. 54 ¹Le Conseil communal s'organise librement, dans les limites du règlement général de commune et de la loi.

²Le Conseil communal répartit, en règle générale au début de la période administrative, les devoirs et responsabilités entre ses membres.

³Le Conseil communal peut adopter un règlement d'organisation qui régit son fonctionnement. Un exemplaire du règlement ainsi que toute modification ultérieure sont communiqués au service responsable de la surveillance des communes.

⁴Pour autant qu'une autre loi ou la réglementation communale ne le désigne pas nommément comme autorité de décision, le Conseil communal peut, dans le règlement d'organisation, déléguer à des membres, à des commissions administratives, à des services, à d'autres communes ou à des tiers la compétence de toutes les affaires et de prendre les décisions qui s'y rapportent. Si la délégation à d'autres communes ou à des tiers comprend la faculté de rendre des décisions, l'approbation du Conseil général est requise.

⁵Le Conseil communal peut également déléguer des pouvoirs à l'un de ses membres, ou à un membre du personnel communal, par procuration expresse.

⁶La procuration peut être spéciale ou générale. Dans ce dernier cas, elle indique les limites et la durée du mandat.

Actes du Conseil communal et d'autres organes communaux, représentation

Art. 55 ¹Les actes du Conseil communal sont signés par la présidente ou le président du Conseil communal et la ou le secrétaire du Conseil communal ou par leurs remplaçantes ou remplaçants, et munis du sceau communal.

²Dans les communes de plus de 8'000 habitant-e-s, les actes du Conseil communal sont signés par la présidente ou le président du Conseil communal et par la chancelière ou le chancelier ou par leurs remplaçantes ou remplaçants et munis du sceau communal.

³Les actes émanant d'autres organes communaux sont signés par la personne qui représente ces organes.

⁴Les actes signés par ces personnes engagent la commune, à moins qu'il ne soit démontré que la, le ou les signataires de l'acte de l'organe de décision ont excédé leurs pouvoirs d'une manière reconnaissable pour les tiers.

⁵La tenue sous forme électronique des dossiers par les autorités communales et les institutions qui en dépendent et les modalités de la communication électronique, visées dans la loi sur la procédure administrative (LPA), du 18 mars 2025, demeurent réservées.

Information au public et accès aux documents officiels

Art. 56 Sous réserve de la compétence conférée à d'autres organes, le Conseil communal est chargé d'assumer l'information du public et la mise en service du droit d'accès aux documents officiels conformément à la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 8 et 9 mai 2012, et aux règles de la présente loi. L'information d'office émanant de la commune est destinée en priorité à sa population, elle porte sur les affaires communales ainsi que sur les collaborations intercommunales.

Commissions du Conseil communal 1. Composition

Art. 57 ¹Le Conseil communal nomme les membres des commissions prévues par la législation cantonale, les compétences du Conseil général demeurant réservées.

²Il peut instituer d'autres commissions, permanentes ou non permanentes. Les commissions ont un rôle consultatif, à moins que le Conseil communal ne leur ait délégué le pouvoir de prendre des décisions.

³Toute personne ayant l'exercice des droits civils peut faire partie d'une commission.

⁴La durée des fonctions des membres des commissions prend fin avec la fin de la période administrative. Les membres sortants restent cependant en place jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeur-e-s. Les membres de commissions peuvent être révoqués par le Conseil communal.

⁵Les dispositions relatives aux délibérations et à la récusation s'appliquent par analogie.

2. Secret de fonction

Art. 58 ¹Les membres des commissions du Conseil communal sont soumis-es au secret de fonction dans la mesure prévue par la loi.

²À ce titre, ils et elles doivent traiter de manière confidentielle tout fait, document ou renseignement dont ils ou elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur mandat et dont la divulgation :

a) est limitée en vertu d'une loi ou d'une décision d'une autorité compétente pour prononcer une telle limitation ;

b) lèse un intérêt public ou privé prépondérant ou les droits de la personnalité ;

c) interfère dans une procédure civile, pénale ou administrative en cours.

³Le secret de fonction est levé, totalement ou partiellement, à la majorité simple des membres présent-e-s de la commission concernée si un intérêt public ou privé prépondérant le justifie. Les bénéficiaires de cette levée du secret de fonction doivent être désigné-e-s par la commission concernée.

TITRE III

Organisation administrative de la commune / Titulaires de fonction publique communale

Droit applicable

Art. 59 ¹Les communes adoptent un règlement sur le statut des titulaires de fonction publique communale.

²L'engagement des titulaires de fonction publique communale est en principe régi par le droit public.

³Le règlement peut renvoyer à la législation sur le statut du personnel de la fonction publique cantonale.

⁴A défaut, ou en cas de lacune du règlement et sous réserve de la présente loi, la loi sur le statut de la fonction publique cantonale (LSt), du 28 juin 1995, ainsi que ses dispositions d'exécution s'appliquent par analogie aux titulaires de fonction publique communale à titre de droit communal supplétif.

⁵Le règlement communal doit inclure les principes et les bases de la fixation des traitements des titulaires de fonction publique communale ainsi que des mesures garantissant l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, en conformité avec les exigences de la législation fédérale en matière d'égalité.

Cahier des charges

Art. 60 Les tâches des titulaires de fonction publique communale sont fixées en principe dans un cahier des charges.

Récusation

Art. 61 ¹Les titulaires de fonction publique communale se récusent lorsqu'un objet qui les intéresse directement est traité.

²Au surplus, les articles 11 à 13 de la LPA sont applicables.

Secret de fonction	Art. 62 ¹Il est interdit aux titulaires de fonctions publiques de divulguer des faits dont ils ou elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur activité officielle et qui doivent rester secrets en raison de leur nature, des circonstances ou d'instructions spéciales. ²Dans les mêmes limites, il leur est également interdit de communiquer à des tiers ou de s'approprier, en original ou en copie, des documents de service établis par eux-mêmes ou par autrui. ³Ces obligations subsistent après la cessation des fonctions. ⁴La ou le fonctionnaire qui s'adresse directement à la commission de gestion et des finances, ou à la commission des finances ou à la commission de gestion du Conseil général, ne peut être poursuivi-e pour violation du secret de fonction s'il lui a été impossible d'agir utilement par voie hiérarchique. ⁵Le Conseil communal est compétent pour lever le secret de fonction des titulaires de fonction publique communale.
Protection des données	Art. 63 ¹Les organes communaux ne peuvent traiter des données concernant les titulaires de fonction publique communale que dans la mesure où elles sont nécessaires à l'établissement et à l'administration des rapports de service. ²Pour le surplus, les dispositions de la CPDT-JUNE sont applicables.
Formation et perfectionnement	Art. 64 ¹La formation et le perfectionnement des titulaires de fonction publique communale sont de la responsabilité du Conseil communal. ²L'État collabore avec les associations du personnel des communes et avec les communes et les soutient dans leurs activités relatives à la formation et au perfectionnement des titulaires de fonction publique communale.
Responsabilité pénale, devoir d'information	Art. 65 ¹La ou le titulaire de fonction publique communale attaqué-e pénalement en raison d'une procédure dirigée contre elle ou contre lui par un tiers en raison de l'accomplissement de sa fonction ou poursuivi-e pénalement en raison d'un crime ou d'un délit intentionnel doit en aviser sans délai le Conseil communal ou l'autorité dont il ou elle dépend. ²Le ministère public informe d'office le Conseil communal des poursuites pénales ouvertes contre un-e titulaire de fonction publique communale en raison d'un crime ou d'un délit intentionnel.
Responsabilité pénale et civile, frais d'honoraires	Art. 66 Les frais et honoraires d'avocat effectifs à la charge d'un-e titulaire de fonction publique communale en raison d'une procédure de nature pénale ou civile dirigée contre elle ou contre lui par un tiers en raison de l'accomplissement de sa fonction sont pris en charge par la commune pour autant que, cumulativement : a) la procédure ne soit pas intentée par la commune ou par un-e titulaire de fonction publique ; b) les titulaires de fonction publique n'aient pas agi par négligence grave ou intentionnellement.
Administratrice ou administrateur communal-e, chancelière ou chancelier communal-e 1. Généralités	Art. 67 ¹La première collaboratrice ou le premier collaborateur du Conseil communal en général et de sa présidente ou de son président en particulier est l'administratrice communale ou l'administrateur communal. ²Dans les communes de plus de 8'000 habitant-e-s, la première collaboratrice ou le premier collaborateur du Conseil communal en général et de sa présidente ou de son président en particulier est la chancelière ou le chancelier. ³Elle ou il est nommé-e par le Conseil communal et est placé-e directement sous ses ordres.

2. Attributions **Art. 68** ¹Elle ou il assiste le Conseil communal dans l'accomplissement de ses tâches, particulièrement en matière de coordination et pour la préparation de l'ordre du jour de ses séances, et lui apporte le soutien nécessaire, notamment sous l'angle institutionnel et juridique.
- ²Elle ou il participe aux séances du Conseil communal avec voix consultative et tient le procès-verbal de la séance, à moins que cette fonction soit assumée par leurs remplaçant-e-s.
- ³L'administratrice communale ou l'administrateur communal et la chancelière ou le chancelier sont notamment responsables :
- a) de la transmission des informations entre le Conseil communal et le Conseil général et entre le Conseil communal, le Conseil d'État et les départements cantonaux ;
 - b) des tâches que lui attribue le Conseil communal.

TITRE IV

Collaborations intercommunales / Syndicat intercommunal

- Principes **Art. 69** ¹Plusieurs communes peuvent collaborer pour accomplir ensemble des tâches d'intérêt commun.
- ²Elles veillent à l'information régulière des élues communales ou élus communaux au sujet des collaborations dont elles ou ils sont membres ou bénéficient.
- Formes **Art. 70** Les communes privilégient des collaborations intercommunales de droit public qui revêtent en principe les formes suivantes :
- a) syndicat intercommunal ;
 - b) contrat de droit administratif, selon les modalités visées à l'article 13.
- Définition **Art. 71** ¹Sous le nom de syndicat intercommunal, deux ou plusieurs communes peuvent unir leurs efforts en vue d'assumer en commun certaines de leurs tâches publiques.
- ²Ces tâches peuvent être communales ou régionales ; il ne peut en revanche s'agir de tâches dévolues à l'État.
- ³Des lois spéciales peuvent déclarer obligatoire l'adhésion à un syndicat intercommunal.
- Syndicat régional **Art. 72** ¹Sous le nom de syndicat régional est désigné un syndicat intercommunal dans lequel certaines tâches, dites principales, sont assumées en commun par toutes les communes membres et d'autres tâches, dites secondaires, par certaines d'entre elles seulement.
- ²Les communes membres ne supportent financièrement que les tâches auxquelles elles ont formellement accepté de participer.
- Dispositions générales **Art. 73** ¹Le syndicat intercommunal est doté de la personnalité juridique.
- ²Lorsqu'une commune délègue une tâche publique au syndicat dont elle est membre, elle perd toute compétence en la matière au profit du syndicat.
- ³Les décisions que le syndicat prend, par ses organes, sont exécutoires sans l'approbation des communes membres.
- ⁴Les décisions du Conseil intercommunal sont soumises à l'approbation du département en charge de la surveillance des communes dans les cas et aux conditions fixés par la loi pour les décisions des Conseils généraux.
- ⁵Le syndicat intercommunal n'a pas le droit de lever des impôts. Il peut percevoir des contre-prestations pour les services qu'il rend.

⁶Le syndicat informe les Conseils communaux et les Conseils généraux des communes membres sur son activité.

Organes	Art. 74 ¹Les organes du syndicat intercommunal sont : a) le Conseil intercommunal ; b) le comité de direction ou, s'il s'agit d'un syndicat scolaire, le comité scolaire ou le comité scolaire régional ; c) la commission de gestion et des finances. ²Les membres de ces organes sont des élus communaux.
Durée du mandat	Art. 75 ¹Le mandat des organes du syndicat coïncide avec la période administrative communale. ²Lorsqu'un syndicat prend naissance au cours d'une période administrative, le mandat des organes du syndicat prend fin avec ladite période.
Conseil intercommunal, rôle	Art. 76 ¹Le Conseil intercommunal correspond au Conseil général dans la commune. ²Sauf disposition contraire du règlement général du syndicat, les décisions se prennent à la majorité simple.
Conseil intercommunal	Art. 77 ¹Le Conseil intercommunal est composé uniquement de conseillères générales ou de conseillers généraux. L'élection des délégué-e-s a lieu par le Conseil général au début de chaque période administrative. ²Le règlement général du syndicat détermine la composition du conseil intercommunal dans les limites de la loi. ³Le règlement général du syndicat peut prévoir l'élection de suppléantes ou de suppléants. Les dispositions relatives au statut des suppléantes ou des suppléants du Conseil général s'appliquent à titre supplétif.
Comité de direction, comité scolaire, comité scolaire régional 1. Rôle	Art. 78 ¹Le comité de direction ou, s'il s'agit d'un syndicat scolaire, le comité scolaire ou le comité scolaire régional (ci-après : le comité) exerce, dans le cadre de l'activité du syndicat, les fonctions exercées par le Conseil communal. ²Il représente le syndicat à l'égard des tiers ; nomme, dirige et révoque les titulaires de fonction publique et pourvoit à l'exécution des décisions et des règlements. ³Les compétences du comité scolaire ou du comité scolaire régional sont déterminées par les lois scolaires.
2.Composition	Art. 79 ¹Le règlement général du syndicat détermine la composition du comité dans les limites de la loi. ²Le comité est en principe composé d'un représentant du Conseil communal de chaque commune membre qui souhaite en faire partie. Chaque Conseil communal désigne sa représentante ou son représentant au sein du comité. ³Les membres sont nommés pour la durée de la période administrative.
Commission de gestion et des finances	Art. 80 ¹Le règlement général du syndicat détermine la composition et le mode d'organisation de la commission de gestion et des finances dans les limites de la loi. ²Les tâches principales de la commission de gestion et des finances sont prévues à l'article 39 de la présente loi, qui s'applique par analogie à la commission de gestion et des finances du syndicat, sous réserve du préavis relatif à une modification du coefficient d'impôt visée à l'article 39 alinéa 2 lettre d. ³Le règlement général du syndicat intercommunal peut attribuer d'autres tâches à la commission de gestion et des finances, par exemple celle de préavis à l'attention du

Conseil intercommunal les rapports du Comité de direction et les propositions des membres du Conseil intercommunal.

Syndicat régional : délibérations **Art. 81** Les membres des organes du syndicat régional ne délibèrent et votent que sur les objets relevant des tâches auxquelles la commune qu'elles ou ils représentent participe.

Droit applicable **Art. 82** Le syndicat intercommunal est régi par son règlement général, les autres règlements élaborés par ses organes, les dispositions du présent titre et, subsidiairement, les dispositions de la présente loi qui sont applicables à titre supplétif.

Syndicats intercantonaux **Art. 83** ¹Les syndicats auxquels appartiennent également des communes d'autres cantons sont soumis en règle générale à la législation et à la juridiction du canton dans lequel se déroule la partie la plus importante de leur activité.

²Au surplus le Conseil d'État règle avec les cantons voisins le statut juridique des syndicats intercantonaux.

Règlement général **Art. 84** ¹Le règlement général du syndicat, sous réserve de dispositions légales impératives, fixe de manière équitable les droits et obligations des membres.

²Le département cantonal responsable de la surveillance des communes peut refuser d'approuver une disposition inéquitable ou annuler une telle disposition ultérieurement sur dénonciation d'une commune.

³Le règlement général du syndicat contient nécessairement les dispositions suivantes :

- a) l'énumération des communes membres ;
- b) le nom, le ou les buts poursuivis ;
- c) le lieu où le syndicat a son siège ;
- d) la ou les tâches assumées par l'ensemble des communes membres et, dans le cas du syndicat régional, celles assumées par certaines communes membres du syndicat seulement ;
- e) la représentation des communes, la répartition de leurs voix et les modalités de vote au Conseil intercommunal ;
- f) la représentation des communes au comité de direction, y compris la présidence et son mode de désignation ;
- g) les compétences respectives du Conseil intercommunal et du comité de direction ;
- h) les règles sur l'établissement du budget et des comptes ;
- i) la mention des organes, leur composition, les compétences respectives de chacun d'eux et la procédure relative à leur fonctionnement ;
- j) la proportion dans laquelle les communes membres participent à la constitution du capital de dotation et aux bénéfices ou déficits du syndicat ;
- k) les ressources du syndicat ;
- l) le mode de répartition des charges financières entre les communes membres ;
- m) Les conditions à observer pour l'admission de nouvelles communes et pour le retrait d'une commune, y compris les droits et obligations de la commune sortante ;
- n) la procédure relative à l'admission et à la sortie d'un membre ;
- o) les règles concernant la dissolution du syndicat, le sort des biens et des dettes.

Adhésion au syndicat intercommunal **Art. 85** ¹Les communes qui entendent devenir membres d'un syndicat intercommunal doivent faire adopter le règlement général du syndicat par leur Conseil général.

²Les autres conditions d'adhésion au syndicat sont énoncées par son règlement général.

³Les mêmes règles valent pour l'adhésion à un syndicat régional. Si la commune ne participe qu'à une ou plusieurs tâches secondaires, l'arrêté du Conseil général adoptant le règlement général le précise.

Approbation,
entrée en force

Art. 86 ¹Après que chaque commune a adopté le règlement général du syndicat, ce dernier est soumis à l'approbation du département cantonal responsable de la surveillance des communes.

²L'approbation du règlement général du syndicat par le département cantonal responsable de la surveillance des communes donne existence légale au syndicat et confère à celui-ci la personnalité juridique de droit public.

³Le règlement général du syndicat entre ainsi en force.

Modification du
règlement général
du syndicat

Art. 87 ¹Le règlement général du syndicat peut être modifié par décision du Conseil intercommunal après consultation préalable des Conseils communaux des communes membres.

²Cependant, la modification du ou des buts poursuivis par le syndicat nécessite en plus l'approbation du Conseil général de chaque commune membre.

³Toute modification du règlement général du syndicat est soumise à l'approbation du département cantonal responsable de la surveillance des communes.

Dissolution et
retrait d'une
commune

Art. 88 ¹Le syndicat intercommunal est dissous par la volonté de l'ensemble des Conseils généraux des communes membres.

²La liquidation s'opère par les soins des organes du syndicat intercommunal.

³À défaut d'accord, les communes membres peuvent saisir le département responsable de la surveillance des communes. Ce dernier statue sur les questions litigieuses conformément à l'article 9 de la LPA.

⁴L'alinéa 3 s'applique également en cas de litige sur les droits et obligations d'une commune qui se retire du syndicat.

⁵Une commune garde en tout temps le droit de se retirer du syndicat moyennant avertissement préalable. Cependant, le règlement général peut restreindre ce droit pendant un certain délai et sous conditions déterminées.

TITRE V

Conseil d'établissement scolaire

Principe

Art. 89 La commune ou le syndicat scolaire intercommunal ou régional se dote d'un ou de plusieurs Conseils d'établissements scolaires consultatifs pour les cycles de la scolarité obligatoire.

Composition

Art. 90 ¹Le Conseil d'établissement scolaire communal se compose de cinq membres au moins.

²Le nombre de membres du Conseil d'établissement scolaire communal et sa composition sont fixés par le règlement général de commune, ceux du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional par le règlement général du syndicat.

³Le Conseil d'établissement scolaire doit cependant au moins être composé :

a) d'un-e délégué-e du Conseil communal pour le Conseil d'établissement scolaire communal ou, s'il s'agit du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional, d'un-e délégué-e du Conseil communal de chaque commune ;

b) d'un-e déléguée du Conseil général pour le Conseil d'établissement scolaire communal ou, s'il s'agit du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional, d'un-e délégué-e du Conseil général de chaque commune ;

- c) d'un-e délégué-e représentant les parents d'élèves ;
- d) d'un-e délégué-e représentant le corps enseignant de l'établissement ;
- e) d'un-e délégué-e représentant les autres professionnels de l'établissement.

⁴S'il existe une direction de l'établissement, celle-ci est représentée au sein du Conseil d'établissement scolaire par un-e délégué-e qui se substitue à la ou au délégué-e représentant les autres professionnels de l'établissement.

- Nomination **Art. 91** ¹Les membres de droit du Conseil d'établissement scolaire communal, intercommunal ou régional sont nommés :
- a) par le Conseil communal pour sa ou son délégué-e au Conseil d'établissement scolaire communal ;
 - b) par les Conseils communaux pour leurs délégué-es au Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional ;
 - c) par le Conseil général pour sa ou son délégué-e au Conseil d'établissement scolaire communal ;
 - d) par les Conseils généraux pour leurs délégué-es au Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional ;
 - e) par les parents d'élèves fréquentant l'établissement pour la ou le délégué-e des parents d'élèves ;
 - f) par le corps enseignant de l'établissement pour sa ou son délégué-e ;
 - g) cas échéant, par la direction de l'établissement pour sa ou son délégué-e.

²Le mode de nomination des autres membres du Conseil d'établissement scolaire communal est fixé par le règlement général de commune, celui des autres membres du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional par le règlement général du syndicat.

- Organisation **Art. 92** ¹Le règlement général de commune fixe les règles relatives à la nomination de la présidente ou du président du Conseil d'établissement scolaire communal. Le règlement général du syndicat fixe les règles relatives à la nomination de la présidente ou du président du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional.
- ²Pour le surplus, le Conseil d'établissement scolaire s'organise lui-même.

- Compétences **Art. 93** ¹Les compétences du Conseil d'établissement scolaire communal, intercommunal ou régional sont notamment les suivantes :
- a) appuyer le Conseil communal, le comité scolaire ou le comité scolaire régional dans sa gestion de l'établissement ;
 - b) préavisier les règlements internes de l'établissement ;
 - c) soutenir les professionnel-les de l'établissement, en particulier dans les tâches de prévention, d'éducation, de projets d'école et d'activités sportives et culturelles ;
 - d) établir les liens nécessaires entre tous les acteurs de l'école et le public en général ;
 - e) se préoccuper des besoins des usagers en matière de prise en charge des activités extrascolaires ;
 - f) proposer des mesures en matière de prestations communales, notamment les cantines scolaires, les devoirs surveillés, les journées à horaire continu et de toutes autres mesures propres à assurer la promotion de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

²Le Conseil d'établissement scolaire communal, intercommunal ou régional peut être consulté par le Conseil communal, le comité scolaire ou le comité scolaire régional sur toute autre question ayant trait aux cycles scolaires relevant de sa compétence.

TITRE VI

De la surveillance des communes et des syndicats intercommunaux

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Généralités	Art. 94 ¹Le Conseil d'État veille à ce que les communes et les syndicats intercommunaux s'administrent de manière conforme à la loi. ²Dans son activité de surveillance des communes, il tient compte des mesures prises par les autorités communales pour faire face à un dysfonctionnement par leurs propres moyens. ³Dans ce cadre, il s'appuie sur le département responsable de la surveillance des communes et sur les autres autorités désignées par les lois spéciales. ⁴Il peut leur déléguer certaines missions.
Étendue de la surveillance	Art. 95 ¹Le Conseil d'État, le département responsable de la surveillance des communes, les départements dans leur domaine de compétences respectives et les autres autorités désignées par les lois spéciales ne contrôlent l'activité d'une commune ou d'un syndicat intercommunal que sous l'angle de la légalité. ²Toutefois, leur pouvoir s'étend aussi aux questions d'opportunité lorsque : a) l'intérêt général, et notamment celui du canton, ou les intérêts légitimes d'autres communes ou syndicats intercommunaux se trouvent directement mis en cause ; b) la bonne administration de la commune ou du syndicat intercommunal se trouve gravement menacée.
Syndicats intercommunaux et collaborations intercommunales	Art. 96 Les dispositions du présent titre s'appliquent par analogie à la surveillance de l'État sur les syndicats intercommunaux et les différentes formes de collaborations intercommunales.
Département et service, compétences	Art. 97 ¹Le département responsable de la surveillance des communes (ci-après le département) exerce toutes les tâches de surveillance que la loi ne confère pas expressément à une autre autorité. L'approbation des actes communaux prévue par d'autres lois demeure réservée. ²Le département surveille l'activité et la gestion des communes. Il peut être sollicité par les autorités communales pour toute question concernant l'activité de la commune. ³Il exerce en particulier les tâches suivantes : a) il prête ses bons offices à la résolution amiable des conflits au sein des autorités communales. Pour ce faire, il peut participer aux séances des Conseils communaux ainsi que des Conseils généraux ; b) il conseille et soutient les communes ; c) il procède, en règle générale une fois par période administrative, à la visite des communes et des syndicats intercommunaux. ⁴Le service responsable de la surveillance des communes exerce les attributions qui lui sont conférées par la législation et celles que le département lui délègue. ⁵Il surveille notamment la gestion financière des communes et des syndicats intercommunaux en examinant la régularité formelle de leurs budgets et de leurs comptes ainsi que leur équilibre financier.
Devoir de renseigner	Art. 98 ¹Les communes et les syndicats intercommunaux sont tenus de fournir au département et au service les renseignements et les documents nécessaires à l'exercice de leur mission.

²Les contrats de droit administratif portant sur la délégation de tâches publiques attribuées par la loi aux communes doivent être transmis au département pour information.

Approbation
1. Règlements
communaux,
arrêtés
communaux par
département

Art. 99 ¹Doivent être approuvés par le département les règlements suivants

- a) le règlement général de commune ;
- b) le règlement de police, incluant le cas échéant les lignes directrices liées à la mise en place d'un système de vidéosurveillance, et notamment la limitation à certains lieux,
- c) le règlement des finances ;
- d) le règlement des taxes et émoluments ;
- e) le règlement sur le statut des titulaires de fonction publique communale ;
- f) le règlement sur le statut des membres du Conseil communal ;

²Doivent également être approuvés par le département :

- a) le règlement général du syndicat intercommunal ;
- b) le règlement des finances du syndicat intercommunal.

³Doivent être approuvés par le département les arrêtés du Conseil général suivants, au sens de l'article 8, portant sur :

- a) l'acquisition, l'aliénation, l'échange, la donation ou le partage d'immeubles, de droits réels immobiliers ou d'actions ou de parts de sociétés immobilières ainsi que toute opération permettant d'atteindre un but économique analogue, sous réserve d'un arrêté du Conseil général déléguant cette compétence au Conseil communal dans les communes de moins de 8'000 habitant-e-s;
- b) la fixation ou la modification des coefficients fiscaux-.

⁴Doivent être approuvés par le département les arrêtés du Conseil communal suivants au sens de l'article 8, portant sur :

- a) l'acquisition, l'aliénation, l'échange, la donation ou le partage d'immeubles, de droits réels immobiliers ou d'actions ou de parts de sociétés immobilières ainsi que toute opération permettant d'atteindre un but économique analogue, sous réserve de l'alinéa 5.

⁵L'alinéa 4 n'est pas applicable aux arrêtés des Conseils communaux des communes de plus de 8'000 habitant-e-s.

⁶Les actes visés aux alinéas 1 à 4 ci-dessus n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le département.

2. Règlements
communaux par
département
compétent à
raison de la
matière

Art. 100 ¹Doivent être approuvés par le département compétent à raison de la matière (ci-après département compétent), sur préavis du service responsable de la surveillance des communes, les règlements du Conseil général ou du Conseil intercommunal dans les domaines suivants, au sens de l'article 8 :

- a) les règlements relatifs aux mesures de lutte contre le feu et les éléments naturels ;
- b) les règlements relatifs à l'approvisionnement en eau potable, à la protection des eaux, au traitement des eaux claires, à l'assainissement des eaux usées et à la gestion des cours d'eau communaux ;
- c) les règlements relatifs à la collecte et au traitement des déchets ;
- d) les règlements scolaires ;
- e) les règlements portant création d'une personne morale de droit privé ou d'un établissement de droit public ou la participation à de telles entités.

3. Règlements relatifs à l'aménagement du territoire **Art. 101** Les règlements relatifs à l'aménagement local du territoire (plans d'affectation communaux) et ceux relatifs aux constructions n'entrent en force qu'après avoir été approuvés par le Conseil d'État selon la procédure visée dans la loi sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, et dans la loi sur les constructions (LConstr, du 25 octobre 1996).

Contribution financière spéciale **Art. 102** Le Conseil d'État peut autoriser une commune à prélever, pendant un nombre d'années limité, une contribution supplémentaire spéciale destinée à couvrir une dépense importante et extraordinaire exigée par une réalisation d'intérêt général notoire, pour autant que cette dernière ne puisse être financée par les ressources ordinaires du budget. Cette dépense extraordinaire est soumise au référendum financier obligatoire. Les contributions spéciales ne sauraient dépasser au total, pour chaque contribuable, dix pour-cent de son impôt communal.

CHAPITRE 2

Mesures en cas d'irrégularités

Autocontrôle : 1. règles générales **Art. 103** ¹Sont compétents pour traiter les irrégularités constatées dans la commune ou le syndicat intercommunal et ordonner les mesures nécessaires :

- a) le Conseil communal si les irrégularités touchent l'administration communale ou le fonctionnement du Conseil communal ou d'une commission nommée par le Conseil communal ;
- b) le comité de direction ou, s'il s'agit d'un syndicat scolaire, le comité scolaire ou le comité scolaire régional du syndicat intercommunal si l'irrégularité touche le syndicat intercommunal ;
- c) le bureau du Conseil général si les irrégularités touchent un membre du Conseil général.

2. Mesures **Art. 104** ¹L'organe compétent au sens de l'article 103 peut prendre notamment les mesures suivantes :

- a) ordonner une enquête administrative ;
- b) requérir l'intervention de l'autorité de surveillance.

²L'organe compétent au sens de l'article 103 lettres a et b peut au surplus prendre notamment la mesure suivante :

après l'avoir entendu et après avoir ordonné une enquête administrative, décharger un membre du Conseil communal, du comité de direction ou, s'il s'agit d'un syndicat scolaire, du comité scolaire ou du comité scolaire régional d'un dossier ou de tout ou partie de son domaine de responsabilités, le temps de l'enquête administrative, et confier sa tâche à un autre membre du Conseil communal, du comité de direction ou, s'il s'agit d'un syndicat scolaire, du comité scolaire ou du comité scolaire régional ;

³Si un-e membre du Conseil général enfreint gravement les prescriptions en matière d'ordre ou de procédure, ou s'il ou elle viole le secret de fonction, le bureau du Conseil peut lui infliger un blâme et/ou l'exclure pour six mois au plus des commissions dont il ou elle est membre.

3. Information **Art. 105** La commune ou le syndicat intercommunal informe le département responsable de la surveillance des communes :

- a) de l'ouverture de l'enquête ;
- b) de sa clôture ;
- c) des mesures prises.

Interventions de l'autorité de surveillance, en général

Art. 106 ¹Lorsqu'une commune viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres communes ou du canton, ou encore lorsque sa bonne administration se trouve gravement menacée, le département l'invite à remédier à cette situation dans les plus brefs délais.

Autorité de surveillance
1. Ouverture de l'enquête administrative

Art. 107 ¹Le département peut, d'office ou sur dénonciation, ouvrir une enquête administrative afin d'établir l'existence d'un problème dans le fonctionnement de la commune, d'en déterminer les causes et les solutions pour y remédier.

²Il peut mandater un expert pour l'assister.

³Les autorités communales sont tenues de collaborer et de fournir au département tout document ou information utile à l'enquête administrative. Le département peut demander aux autorités communales des rapports sur des objets déterminés.

⁴Une fois l'enquête close, le département dresse un rapport faisant état des résultats de ses investigations. Ce rapport est public, à moins qu'un intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

⁵Le rapport d'enquête est transmis au Conseil communal et au Conseil général de la commune concernée.

⁶Le rapport d'enquête peut être assorti de recommandations. Le Conseil communal doit indiquer au département dans un délai de trois mois suivant la publication du rapport quelle suite il entend leur donner.

2. Mesures du département

Art. 108 ¹En cas d'urgence, le département prend les mesures provisionnelles qui permettent d'assurer la gestion de la commune ou du syndicat intercommunal.

²Sauf cas d'urgence, les mesures prises par le département sont adoptées après enquête administrative.

³Si la commune ne donne pas suite à l'invitation, le département peut, après avoir entendu le Conseil communal, agir en lieu et place de la commune et annuler des décisions communales

⁴Aux termes de l'enquête, le département peut en outre prendre les mesures suivantes :

a) réorganisation du Conseil communal ou toutes autres mesures propres à rétablir le bon fonctionnement du Conseil communal ou de l'administration communale ;

b) transmission du dossier au Conseil d'État si l'une des mesures envisagées entre dans la sphère de compétence de cette autorité, notamment la suspension d'un membre du Conseil communal ;

c) fixation du montant des frais d'intervention de l'autorité de surveillance à la charge de la commune ou du syndicat intercommunal.

⁵Si les faits sont constitutifs d'infractions pénales qui se poursuivent d'office, ils doivent être communiqués sans délai au Ministère public.

⁶Si la violation concerne l'exécution d'une loi spéciale, le département transmet l'affaire au département compétent à raison de la matière qui agit à sa place.

CHAPITRE 3

Suspension

Mesures du Conseil d'État - suspension

Art. 109 ¹Le Conseil d'État peut, au terme d'une enquête administrative, suspendre un ou plusieurs membres du Conseil communal, du comité de direction ou, s'il s'agit d'un syndicat scolaire, du comité scolaire ou du comité scolaire régional d'un syndicat intercommunal, avec suspension possible du traitement dans les cas suivants :

a) ouverture d'une poursuite pénale à raison d'un crime ou d'un délit de nature à rompre le lien de confiance entre la population et la ou les personnes concernées ;

b) manquements répétés à leurs devoirs ou des manquements graves ou répétés dans la gestion des affaires qui leur sont confiées ;

c) incapacité durable.

²Le Conseil d'État détermine la durée de la suspension, qui ne peut excéder une année. La suspension est renouvelable dans le cas où une procédure pénale reste pendante.

³Il peut formuler une recommandation de destitution d'un ou de plusieurs membres du Conseil communal au Conseil général dans les cas visés à l'alinéa 1 si, au terme de la suspension, le rapport de confiance entre l' élu-e ou les élu-e-s et la population apparaît objectivement définitivement rompu.

CHAPITRE 4

Mise sous régie

Mise sous régie -
Motifs

Art. 110 ¹Le Conseil d'État met sous régie toute commune :

- a) confrontée à un grave dysfonctionnement imputable à ses autorités ;
- b) qui refuse ou est incapable de se conformer aux injonctions du département ou n'est plus en mesure d'accomplir ses tâches ;
- c) dont les autorités ne sont plus à même de siéger valablement faute de membres suffisant-e-s.

²La mise sous régie n'est prononcée que si aucune autre mesure n'apparaît susceptible de rétablir une situation régulière.

³Le Conseil d'État informe le Grand Conseil de la mise sous régie.

Conseil de régie,
1. Composition

Art. 111 ¹Le Conseil communal est remplacé par un conseil de régie composé de trois membres ou d'un régisseur unique selon la taille de la commune et de l'ampleur des tâches à effectuer.

²Le Conseil d'État nomme la présidente ou le président et les membres du conseil de régie ou le régisseur unique.

³Le Conseil général est suspendu durant la mise sous régie.

2. Compétences

Art. 112 ¹Le Conseil de régie exerce toutes les compétences du Conseil communal et du Conseil général.

²Il prend les mesures propres à remédier à la situation qui a provoqué la mise sous régie, en donnant suite aux demandes du département ou du Conseil d'État, et en prenant notamment, s'il y a lieu, les mesures de réduction de dépenses et d'augmentation de recettes nécessaires pour rétablir l'équilibre des finances de la commune.

³Il peut prendre l'avis du département sur les décisions qu'il entend prendre. Il l'informe desdites décisions.

3. Contrôle

Art. 113 Le département contrôle l'activité du conseil de régie. Il peut lui donner des directives.

4. Levée

Art. 114 ¹La régie est levée par le Conseil d'État, d'office ou sur requête du conseil de régie, aussitôt qu'elle ne lui apparaît plus nécessaire.

²Le Conseil d'État fait procéder à l'élection d'un nouveau Conseil communal.

³Si les circonstances le justifient, le Conseil d'État peut ordonner de nouvelles élections du Conseil général.

Procédure
applicable

Art. 115 La LPA s'applique pour le surplus.

CHAPITRE 5

Frais d'intervention de l'autorité de surveillance

Intervention de l'autorité de surveillance - Frais **Art. 116** Les frais d'intervention de l'autorité de surveillance et de l'administration exceptionnelle le cas échéant sont mis à la charge de la commune ou du syndicat intercommunal concerné.

TITRE VII

Destitution d'un membre du Conseil communal par le Conseil général

Principe **Art. 117** ¹Le Conseil général peut, par un arrêté voté à la majorité de trois quarts de ses membres, destituer un membre du Conseil communal pour de justes motifs.

²Sont considérés comme de justes motifs toutes les circonstances même non imputables à faute, qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la poursuite du mandat.

³En particulier, le Conseil général peut destituer un-e membre du Conseil communal lorsque celui-ci :

- a) se trouve dans l'incapacité durable d'exercer son mandat ;
- b) enfreint gravement les devoirs de son mandat ou porte gravement atteinte à la dignité de son mandat, intentionnellement ou par négligence ;
- c) a été condamné pour une infraction pénale dont la nature ou la gravité sont incompatibles avec l'exercice de son mandat.

Procédure **Art. 118** ¹L'initiative de proposer l'engagement d'une procédure de destitution appartient au Conseil communal ou au bureau du Conseil général.

²Si le Conseil général donne suite à la proposition d'engager une procédure de destitution, une commission ad hoc est instituée pour instruire la demande et rendre compte de ses travaux sous forme d'un rapport écrit.

³La commission constate les faits d'office. Au surplus la LPA s'applique.

⁴Toutes les personnes qui, à n'importe quel titre, ont pris part aux séances ou aux auditions de la commission ou ont eu connaissance des pièces du dossier, sont soumises à l'obligation de garder le secret.

⁵Si elle propose la destitution, la commission joint un projet d'arrêté dans ce sens à son rapport.

Suspension provisoire **Art. 119** ¹Dès que la procédure de destitution est engagée, le Conseil général peut, par un arrêté voté à la majorité de trois quarts de ses membres, prononcer la suspension provisoire du membre du Conseil communal, avec ou sans privation de traitement. Il tiendra compte le cas échéant des décisions du Conseil d'État relatives à la suspension d'un-e ou de plusieurs membres du Conseil communal.

²Si le Conseil général renonce ensuite à le destituer, le ou la membre du Conseil communal a droit au versement du traitement dont il ou elle a le cas échéant été privé-e.

Dissolution du Conseil communal **Art. 120** ¹En cas de refus du Conseil général d'engager la procédure ou de conclure à la destitution, la demande de destitution ayant été proposée par le Conseil communal, la démission de la totalité des autres membres entraîne la dissolution de cette autorité.

²Dans ce cas, une nouvelle élection du Conseil communal est organisée sans délai.

Démission, décès et réélection **Art. 121** ¹La démission et le décès, de même que la réélection, mettent fin d'office à la procédure de destitution.

²La commission chargée de l'instruction de la demande de destitution constate la fin de la procédure dans son rapport.

Décisions, recours **Art. 122** ¹Les arrêtés du Conseil général prononçant la suspension provisoire ou la destitution valent décision, au sens de l'article 5 de la loi sur la procédure administrative (LPA), du 18 mars 2025.

²La décision de suspension provisoire et la décision de destitution peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, conformément à la LPA.

³Le recours est dépourvu d'effet suspensif.

Effets sur d'autres mandats **Art. 123** La suspension provisoire ou la destitution d'un membre du Conseil communal entraîne la suspension provisoire ou la destitution de ses mandats au sein de tout Conseil d'établissement scolaire, tout syndicat intercommunal et tout autre organisme public, parapublic ou privé dans lequel le membre du Conseil communal siège en fonction.

TITRE VIII

Voies de recours

Contrôle abstrait **Art. 124** ¹Le Tribunal cantonal contrôle, sur recours et préalablement à leur entrée en vigueur, la conformité au droit supérieur des actes normatifs communaux ou intercommunaux, pour autant qu'ils contiennent des règles de droit.

²Sont exclus de ce contrôle les plans d'affectation communaux et les règlements qui les accompagnent.

Délai et qualité pour recourir **Art. 125** ¹Le recours doit être déposé dans un délai de trente jours dès la publication de l'acte dans la Feuille officielle.

²Le dépôt du recours suspend l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, sauf décision contraire de la ou du juge chargé-e de son instruction.

³A qualité pour recourir quiconque a un intérêt digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié.

Motifs **Art. 126** ¹La partie recourante doit invoquer la violation d'une règle de droit supérieur et préciser en quoi elle consiste.

²L'examen du Tribunal cantonal est limité aux griefs soulevés, sauf si l'acte est manifestement contraire au droit supérieur.

Effets **Art. 127** ¹Si l'acte attaqué est déclaré conforme au droit supérieur, il est mis en vigueur, sous réserve de la procédure référendaire et de la procédure d'approbation du département cantonal.

²S'il est déclaré contraire au droit supérieur, l'acte est annulé.

³Si certaines dispositions sont déclarées contraires au droit supérieur, elles sont annulées pour autant que le Tribunal cantonal les considère séparables du reste de l'acte. Dans le cas contraire, l'ensemble de l'acte est annulé.

Différends administratifs **Art. 128** ¹Les conflits de compétence entre organes d'une commune ou entre communes sont tranchés par le département responsable de la surveillance des communes.

²Les décisions ainsi rendues sont sujettes à recours au Tribunal cantonal.

Décisions des autorités de surveillance **Art. 129** ¹Les décisions prises, dans l'exercice de leur surveillance, par le Conseil d'État, le département responsable de la surveillance des communes, le département compétent à raison de la matière et les autorités désignées par la législation spéciale peuvent être

attaquées devant le Tribunal cantonal par quiconque a un intérêt digne de protection à leur annulation ou leur modification.

²Les décisions visées à l'alinéa premier peuvent être attaquées par le Conseil communal si elles concernent la commune et par le comité de direction si elles concernent le syndicat intercommunal.

Législation
spéciale

Art. 130 ¹Les voies de recours prévues par d'autres lois sont réservées.

²La loi sur la procédure administrative (LPA), du 18 mars 2025, s'applique pour le surplus.

TITRE IX

Fusions de communes

En général

Art. 131 Plusieurs communes peuvent se réunir en une seule commune.

Initiative, en
général

Art. 132 La fusion avec une ou plusieurs communes peut être demandée par le Conseil général à l'initiative d'un de ses membres, le Conseil communal ou le dix pour cent des électrices ou des électeurs de la commune par voie d'initiative populaire.

A. Initiative des
citoyennes et
citoyens

Art. 133 Lorsque la fusion est demandée par le dix pour cent des électeurs ou des électrices de la commune, les dispositions de la législation sur les droits politiques relatives à l'initiative populaire en matière communale sont applicables.

B. Initiative du
Conseil général

Art. 134 ¹Lorsque la fusion est demandée par le Conseil général, le Conseil communal a mandat d'entamer des négociations avec la ou les communes concernées.

²Le Conseil général de la ou des communes concernées se prononce sur le principe de la fusion.

³Si le principe de la fusion est accepté par toutes les communes concernées, les Conseils communaux établissent une convention de fusion. S'ils ne parviennent pas à l'établir dans les douze mois qui suivent le vote le plus récent sur la question de principe, le Conseil d'Etat en arrête le texte.

C. Initiative du
Conseil
communal

Art. 135 Lorsque la fusion est demandée par le Conseil communal, le vote de principe n'est pas nécessaire.

Règles communes

Art. 136 ¹Toute proposition de fusion doit désigner le périmètre de la fusion.

²Si la fusion concerne plus de deux communes et que seule une partie des communes consultées en accepte le principe, le processus de fusion est interrompu.

³La convention de fusion doit être approuvée par chacune des communes concernées.

⁴La convention de fusion est publiée par le Conseil communal des communes concernées dans la Feuille officielle dans le délai de 30 jours dès la signature de la convention. Les Conseils communaux réunis présentent ensuite la convention de fusion et son contenu aux personnes habitant dans le périmètre désigné.

⁵La convention de fusion est soumise par les Conseils communaux des communes concernées aux Conseils généraux des communes concernées. En règle générale, le vote des Conseils généraux doit intervenir le même jour dans toutes les communes concernées.

⁶Si elle est refusée par le Conseil général d'une des communes concernées, le processus de fusion est interrompu.

⁷Le vote populaire, dans le cadre d'un référendum obligatoire, doit avoir lieu simultanément dans toutes les communes après le vote dans les Conseils généraux. Pour

le surplus, la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est applicable par analogie.

Convention de fusion /Contenu

Art. 137 ¹La convention de fusion indique le nom et les armoiries de la nouvelle commune.

²Elle indique également :

- a) la date à laquelle la fusion prend effet ;
- b) la composition et le mode d'élection des autorités de la nouvelle commune ;
- c) le budget prévisionnel de la nouvelle commune et le coefficient d'impôt ;
- d) le transfert de tous les actifs et passifs des communes qui fusionnent à la nouvelle commune ;
- e) la liquidation ou reprise de participations des communes qui fusionnent à la nouvelle commune ;
- f) l'acquisition du droit de cité de la nouvelle commune par les citoyens des communes qui fusionnent.

³Les communes qui fusionnent peuvent faire figurer dans la convention de fusion la garantie d'un siège au Conseil général, conformément aux dispositions prévues à l'article 95f LDP

Approbation de la convention de fusion

Art. 138 ¹Une fois approuvée par les Conseils communaux des communes concernées, la convention de fusion est soumise au Conseil d'État pour approbation. Le Conseil d'État fixe notamment le montant de l'aide d'encouragement à la fusion.

²Le projet de convention de fusion, éventuellement amendé, est ensuite soumis aux Conseils généraux puis au référendum obligatoire, dans chacune des communes qui fusionnent.

Calcul du subside d'aide à la fusion

Art. 139 ¹Le subside octroyé par l'État au titre de l'aide d'encouragement à la fusion est de 200 francs par habitant.

²Lorsque la population d'une commune qui fusionne est supérieure à 5'000 habitant-e-s, la part au subside de cette commune se calcule sur une population de 5'000 habitant-e-s.

³Un plafond plus élevé, de 10'000 habitant-e-s au maximum, peut exceptionnellement être admis pour les communes de plus de 10'000 habitant-e-s par le Conseil d'État.

⁴En cas de fusions successives, les anciennes communes qui ont été prises en considération pour le calcul d'un précédent subside ne le seront à nouveau qu'au terme d'une période de huit ans suivant l'entrée en vigueur du précédent projet de fusion.

Versement du subside

Art. 140 ¹Le subside d'aide d'encouragement à la fusion est versé en trois tranches successives, le premier tiers étant versé l'année de l'entrée en force de la fusion.

²L'État peut, selon ses disponibilités, verser des acomptes annuels supérieurs à ceux prévus à l'alinéa premier et diminuer ainsi l'échelonnement des versements.

Règlements communaux

Art. 141 ¹La nouvelle commune procède à l'unification des règlements des communes qui fusionnent en principe dans un délai de deux ans, sous réserve des différents règlements et plans d'affectation communaux et règlements de construction applicables sur une portion du territoire communal qui peuvent coexister et subsister jusqu'à une prochaine révision de ces plans.

²Les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification sur le territoire de la commune qui l'a adopté.

Art. 142 Aucune division de commune ne peut avoir lieu sans le consentement des communes concernées.

TITRE X

Dispositions finales

CHAPITRE PREMIER

Modification et abrogation du droit en vigueur

Art. 143 La modification du droit en vigueur figure en annexe.

Art. 144 La loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, est abrogée.

CHAPITRE 2

Référendum et entrée en vigueur

Art. 145 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 146 ¹Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

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

³Les communes et les syndicats intercommunaux disposent d'un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour procéder à l'adaptation de leur réglementation.

⁴Les conseils intercommunaux et les comités de direction devront être composés selon les nouvelles modalités prévues dans la présente loi dès l'entame de la nouvelle période administrative qui suit la modification du règlement général du syndicat.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le/la présidente, Le/la secrétaire générale,

TABLE DES MATIERES

Loi sur les communes

Notion de commune	1
Population référencée	2
Liste des communes	3
Territoire communal	4
Nom et armoiries	5
Autonomie communale.....	6
Attributions, tâches	7
Tâches, principes	8
Règlement général de commune	9
Règlement de police	10
Règlement des finances	11
Règlement sur le statut des membres du Conseil communal.....	12
Délégation de tâches publiques	13
Publications	14
Autorités communales	15

TITRE II

Organes de la commune

CHAPITRE PREMIER

Conseil général

Institution obligatoire	16
Composition et éligibilité	17
Suppléance.....	18
Assermentation.....	19
Incompatibilités	20
Déchéance	21
Obligation de siéger.....	22
Durée du mandat, fixation de la période administrative	23
Attributions	
1. Elections	24
2. Règlements, arrêtés liés au budget et aux comptes	25
3. Autres	26
Séances.....	27
Délibération, quorum	28
Procès-verbal	29
Bureau du Conseil général	
1. Composition.....	30
2. Incompatibilités	31
3. Exclusions	32
Présidence.....	33
Groupes politiques.....	34
Commissions du Conseil général	
1. Composition.....	35
2. Fonctionnement.....	36
3. Secret de fonction.....	37
Commission de gestion et des finances	
1. Composition et organisation	38
2. Attributions.....	39
Propositions des membres du Conseil général.....	40
Traitement des propositions par le Conseil général.....	41
Amendements	42

CHAPITRE 2

Conseil communal

Composition et mode d'élection	43
--------------------------------------	----

Obligation de signaler les intérêts	44
Registre des liens d'intérêts	45
Assermentation	46
Incompatibilités	47
Exclusions	48
Secret de fonction	49
Bureau	50
Séances	51
Délibération, collégialité	52
Attributions	53
Organisation	54
Actes du Conseil communal et d'autres organes communaux, représentation	55
Information au public et accès aux documents officiels	56
Commissions du Conseil communal	
1. Composition	57
2. Secret de fonction	58

TITRE III

Organisation administrative de la commune / Titulaires de fonction publique communale

Droit applicable	59
Cahier des charges	60
Récusation	61
Secret de fonction	62
Protection des données	63
Formation et perfectionnement	64
Responsabilité pénale, devoir d'information	65
Responsabilité pénale et civile, frais d'honoraires	66
Administratrice ou administrateur, chancelière ou chancelier communal-e	
1. Généralités	67
2. Attributions	68

TITRE IV

Collaboration intercommunales / syndicat intercommunal

Principes	69
Formes	70
Définition	71
Syndicat régional	72
Dispositions générales	73
Organes	74
Durée du mandat	75
Conseil intercommunal, rôle	76
Conseil intercommunal	77
Comité de direction, comité scolaire, comité scolaire régional	
1. Rôle	78
2. Composition	79
Commission de gestion et des finances	80
Syndicat régional, délibérations	81
Droit applicable	82
Syndicats intercantonaux	83
Règlement général	84
Adhésion au syndicat intercommunal	85
Approbation, entrée en force	86
Modification du règlement général du syndicat	87
Dissolution et retrait d'une commune	88

TITRE V

Conseil d'établissement scolaire

Principe	89
----------------	----

Composition	90
Nomination	91
Organisation	92
Compétences	93

TITRE VI

De la surveillance des communes et des syndicats intercommunaux

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Généralités	94
Étendue de la surveillance	95
Syndicats intercommunaux et collaborations intercommunales	96
Département et service, compétences	97
Devoir de renseigner	98
Approbation	
1. Règlements communaux, arrêtés communaux par département	99
2. Règlements communaux par département compétent à raison de la matière	100
3. Règlements relatifs à l'aménagement du territoire	101
Contribution financière spéciale	102

CHAPITRE 2

Mesures en cas d'irrégularités

Autocontrôle	
1. Règles générales	103
2. Mesures	104
3. Information	105
Interventions de l'autorité de surveillance, en général	106
Autorité de surveillance	
1. Ouverture de l'enquête administrative	107
2. Mesures du département	108

CHAPITRE 3

Suspension

Mesures du Conseil d'État, suspension	109
---	-----

CHAPITRE 4

Mise sous régie

Mise sous régie, motifs	110
Conseil de régie	
1. Composition	111
2. Compétences	112
3. Contrôle	113
4. Levée	114
Procédure applicable	115

CHAPITRE 5

Frais d'intervention de l'autorité de surveillance

Intervention de l'autorité de surveillance - frais	116
--	-----

TITRE VII

Destitution d'un membre du Conseil communal par le Conseil général

Principe	117
Procédure	118
Suspension provisoire	119
Dissolution du Conseil communal	120
Démission, décès et réélection	121
Décisions, recours	122
Effets sur d'autres mandats	123

TITRE VIII

Voies de recours

Contrôle abstrait	124
Délai et qualité pour recourir	125
Motifs	126
Effets	127
Différends administratifs	128
Décisions des autorités de surveillance	129
Législation spéciale	130

TITRE IX

Fusions de communes

En général	131
Initiative en général	132
A. Initiative des citoyennes et citoyens	133
B. Initiative du Conseil général	134
C. Initiative du Conseil communal	135
Règles communes	136
Convention de fusion / Contenu	137
Approbation de la convention de fusion	138
Calcul du subside d'aide à la fusion	139
Versement du subside	140
Règlements communaux	141
Division de commune	142

Modification du droit en vigueur

1. La loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC, RSN 601), du 24 juin 2014, est modifiée comme suit :

Art. 23, al.7 (nouvel alinéa)

⁷Dès leur adoption par le Conseil général, les comptes communaux doivent être transmis avec les éventuels tableaux ou indicateurs requis pour approbation au département compétent de l'État.

Art. 72, al. 2, let. g (nouvelle teneur) ; al. 4 (abrogé)

g) l'acquisition d'immeubles destinés au patrimoine financier ou l'aliénation d'immeubles faisant partie de celui-ci, dans les communes de plus de 8'000 habitant-e-s, les syndicats intercommunaux et dans celles de moins de 8'000 habitant-e-s dans lesquelles le Conseil de général a délégué cette compétence à leur exécutif, en application de l'article 26, alinéa 3 de la loi sur les communes ;

⁴Abrogé

Art. 72a (nouveau)

Note marginale : Transactions immobilières dans les communes de moins de 8'000 habitant-e-s

Dans les communes de moins de 8'000 habitant-e-s, l'acquisition d'immeubles destinés au patrimoine financier ou l'aliénation d'immeubles faisant partie de celui-ci relève de la compétence du Conseil général, sous réserve de la délégation de sa compétence à l'exécutif.

2. La loi concernant les autorités scolaires (LAS), du 18 octobre 1983, (RSN 410.23), est modifiée comme suit :

Art. 14, al. 2, let. a (nouvelle teneur)

a) élaborer les règlements de l'établissement, sous réserve de l'approbation du Conseil général et de celle du département ;

3. La loi sur les droits politiques (LDP) ; du 17 octobre 1984 (RSN 141), est modifiée comme suit :

Art. 127 (nouvelle teneur)

Le Conseil communal soumet obligatoirement au vote du peuple toute contribution spéciale autorisée par le Conseil d'État en application de l'article 6 de la loi sur les communes (LCo), du ..., dans les six mois dès l'adoption par le Conseil général.

4. Le décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct sur les personnes physiques, du 2 décembre 2013 (RSN 631.00), est modifié comme suit :

Art. 2, al. 5 (abrogation)

⁵Abrogé

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
2. ÉVOLUTION DU RÔLE DE LA COMMUNE DANS L'ORDRE INSTITUTIONNEL	3
3. LIMITES ET LACUNES DE L'ACTUELLE LOI SUR LES COMMUNES	5
4. UN CADRE DE RÉFÉRENCE CLARIFIÉ, HARMONISÉ ET ADAPTÉ AUX RÉALITÉS DIFFÉRENTES DES COMMUNES	6
5. RECONNAISSANCE ET RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE COMMUNALE	8
6. FORMALISATION SOUS LA FORME D'UNE DÉCISION DU REFUS D'APPROBATION D'UN ACTE COMMUNAL, D'UN RÈGLEMENT OU D'UN ARRÊTÉ COMMUNAL PAR LE CONSEIL D'ÉTAT, SES DÉPARTEMENTS OU SES SERVICES	8
7. CONTRÔLE ABSTRAIT DES NORMES COMMUNALES	9
8. RENFORCEMENT ET FORMALISATION DU SOUTIEN APPORTÉ PAR L'ÉTAT AUX COMMUNES	9
9. MISSIONS DE LA COMMUNE EN CAS D'IRRÉGULARITÉS / AUTOCONTRÔLE	9
10. NOUVELLES MODALITÉS DE LA SURVEILLANCE EXERCÉE PAR LE CONSEIL D'ÉTAT SUR LES COMMUNES : UNE SURVEILLANCE ALLÉGÉE RÉSERVÉE AUX SITUATIONS EXTRAORDINAIRES	10
11. MISSIONS DU DÉPARTEMENT COMPÉTENT : SIMPLIFICATION ET ALLÈGEMENT DE LA SURVEILLANCE ORDINAIRE	10
12. FUSIONS DE COMMUNES	11
13. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE	12
13.1 Loi sur les communes	12
13.2 Loi sur les finances de l'État et des communes	34
13.3 Loi sur les autorités scolaires	35
14. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	35
15. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	35
16. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	35
17. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR	35
18. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	36
19. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	36
20. SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION PRÉALABLE DES COMMUNES	36
21. VOTE DU GRAND CONSEIL	37
22. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM	37
23. CONCLUSION	38
Loi sur les communes (LCo)	39
ANNEXE	73