

RAPPORT

Val-de-Travers, le 9 novembre 2023

**Rapport du Conseil communal au Conseil général
relatif au dépôt d'un projet de loi au Grand Conseil concernant la
réintroduction du cumul partiel des mandats et d'une motion concernant les
relations institutionnelles entre le Grand Conseil et les communes**



Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil général,

1. INTRODUCTION

Le 26 juin 2019, le Grand Conseil acceptait le deuxième volet de la réforme des institutions, incluant la révision partielle de la loi cantonale sur les droits politiques ([LDP](#)), du 17 octobre 1984. Parmi les modifications proposées, une a été particulièrement discutée à l'époque : l'introduction de l'article 34a dans la LDP qui interdit depuis la législature cantonale 2021-2025 à un membre d'un Conseil communal de siéger en même temps au Grand Conseil.

Après plus de deux ans d'expérience, force est de constater que le remède draconien choisi par le Législatif cantonal pour limiter l'influence de certaines communes en son sein n'est pas forcément la panacée et que des ajustements devraient, selon nous, être faits pour retrouver un équilibre entre les autorités, et surtout pour permettre aux pouvoirs communaux et cantonaux de mieux appréhender les contraintes et les enjeux de chacun.

Par conséquent, le Conseil communal propose aujourd'hui à votre Autorité de faire doublement usage de son droit d'initiative en déposant un projet de loi ainsi qu'une motion au Grand Conseil.

2. DÉVELOPPEMENT

En 2015, la commune de Val-de-Ruz déposait au Grand Conseil une motion¹ demandant à ce dernier « d'enjoindre le Conseil d'Etat de lui adresser un rapport accompagné d'un projet de loi visant à interdire le cumul des mandats politiques Conseil communal professionnel - Grand Conseil ainsi que le Conseil communal professionnel - Parlement fédéral. »

Au premier semestre 2019, dans un double rapport en lien avec le deuxième volet de la réforme des institutions², la commission Réforme des institutions et la commission législative du Grand Conseil prenaient position en faveur d'une interdiction complète du cumul des mandats et proposaient au Législatif d'accepter cette révision et de classer en même temps la motion de la commune de Val-de-Ruz.

¹ www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Motions/2015/15158.pdf

² www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2019/19605_com.pdf



Le Conseil d'Etat s'est prononcé en mai 2019 à ce sujet. Alors qu'il avait proposé une limitation à deux élus par commune dans son premier projet, il a indiqué pouvoir se rallier à la proposition des commissions en évoquant des contacts réguliers entre les communes et le Canton via différentes plateformes pour justifier une telle interdiction³.

En juin 2019, le Grand Conseil a longuement débattu de ce dossier et a pris finalement position en faveur de la proposition des commissions précitées. Ainsi, l'article 34a a été introduit dans la LDP avec une entrée en vigueur dès les élections cantonales 2021 :

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

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

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

Dans le détail, cette interdiction stricte du cumul des mandats a été combattue en plénum par plusieurs groupes et députés. Un référendum a ensuite été lancé mais n'a pas abouti et finalement un recours en matière de droit public a été rejeté par le Tribunal fédéral⁴. L'adoption de cet article n'a pas été de tout repos...

Depuis les dernières élections cantonales de mai 2021, plus aucun conseiller communal (professionnel ou non-professionnel) en fonction ne siège donc au sein du Législatif cantonal.

Après plus de deux ans de législature cantonale, le Conseil communal fait le constat que cette nouvelle situation n'est pas entièrement satisfaisante, les défis auxquels les communes font face semblant parfois oubliés ou mal compris par les députés.

S'il existe bel et bien des plateformes d'échanges entre le Canton et les communes, que ce soit via l'Association des communes neuchâteloises (ACN) et les conférences des directeurs communaux (CDC)⁵ ou par l'intermédiaire de rencontres régulières entre les communes et le gouvernement, ces contacts ne concernent que les Exécutifs communaux et cantonal.

Au niveau de notre commune, nous avons organisé à quatre reprises une séance de travail avec les députés issus de notre région. Si ces rencontres sont constructives et ont permis à notre commune de faire connaître son avis sur plusieurs dossiers cantonaux, ce lien reste toutefois informel et dépendant des personnes en place.

Après réflexion et afin d'éviter de devoir réinventer de nouvelles structures ou de mettre en place de nouveaux organes intermédiaires, le Conseil communal souhaite que le Grand Conseil se penche sur une révision de sa propre décision de 2019 et revienne partiellement en arrière en autorisant le cumul *partiel* des mandats (via un projet de loi).

Subsidiairement, le Conseil communal propose que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil institutionnalisent et/ou formalisent les relations entre le Législatif cantonal (et ses commissions) et les communes, que ce soit au travers de l'ACN et de ses CDC ou directement avec les communes (via une motion).

Il est important de souligner que si la situation précédente n'était pas du tout satisfaisante – la présence de très nombreux conseillers communaux provenant d'une poignée de communes a d'ailleurs favorisé le changement de régime – celle qui prévaut aujourd'hui ne l'est pas non plus.

³ www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2019/19605_AvisCE.pdf

⁴ www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2Faza%3A%2F%2F08-06-2020-1C_468-2019&lang=fr&zoom=YES&type=show_document&

⁵ www.acn-ne.ch/conferences-des-directeurs-communaux/compositions-et-attributions#/

Quand une loi ne donne pas entièrement satisfaction, il n'est ni superflu ni déplaisant de réfléchir à la réouverture du dossier⁶ – et dans le cas qui nous intéresse avec en prime une réflexion à froid, « à tête reposée » et sans la pression et le mécontentement qui existaient au moment du vote en 2019.

Dès lors, le Conseil communal propose à votre Autorité de faire usage de son droit d'initiative et de demander un réexamen du dossier au Grand Conseil conformément aux articles 26 et 27 de la loi cantonale d'organisation du Grand Conseil ([OGC](#)), du 30 octobre 2012.

La première proposition qui vous est faite aujourd'hui est de déposer au Grand Conseil un projet de loi portant modification de l'article 34a de la loi sur les droits politiques (LDP) avec la teneur suivante (art. 187 et ss OGC) :

¹Seuls deux membres du même Conseil communal peuvent siéger simultanément au Grand Conseil.

²Lorsqu'à la suite de l'élection au Grand Conseil, ce nombre est dépassé, les deux membres du même Conseil communal qui ont obtenu le plus de suffrages sont élus, sauf désistement intervenu dans les dix jours.

³En cas d'égalité de suffrages entre les membres du même Conseil communal, le sort décide.

⁴Les autres membres du même Conseil communal élus au Grand Conseil doivent choisir lequel des deux mandats ils souhaitent conserver.

⁵Le délai d'option est de dix jours; en l'absence de choix, la nouvelle fonction l'emporte.

⁶Si un ou une député-e est élu-e membre d'un Conseil communal en cours de législature, la nouvelle fonction l'emporte lorsque deux autres membres du même Conseil communal siègent déjà au Grand Conseil.

Comme l'idée n'est pas de retomber dans les « travers » qu'a pu connaître le Législatif cantonal ces dernières années, le Conseil communal propose de limiter à deux par commune le nombre de conseillers communaux (professionnels mais également non-professionnels) pouvant siéger au Grand Conseil. Cette disposition s'inspire clairement du système mis en place pour les membres du Conseil d'Etat pouvant siéger à l'Assemblée fédérale (art. 35 LDP).

Cette limitation à deux conseillers communaux par commune avait déjà été évoquée en 2015 par le Conseil d'Etat dans le premier volet de la réforme des institutions⁷ – toutefois, il avait alors été jugé opportun de ne pas traiter cet aspect pour ne pas trop « charger le bateau » – et lors des travaux des commissions du Grand Conseil en 2019.

Pour ce qui est de l'élection proprement dite, si plusieurs conseillers communaux d'une même commune se présentent et sont élus, les deux qui ont obtenu le plus de suffrages lors de l'élection pourront siéger au Grand Conseil tout en restant en fonction dans leur commune, principe qui respecte le résultat démocratique issu des urnes. Les autres devront choisir entre leur siège de député et leur mandat communal.

En cours de législature cantonale, si un député est élu au Conseil communal d'une commune ayant déjà deux « représentants » au Grand Conseil, c'est la nouvelle fonction qui prime. Le nouveau conseiller communal devra alors quitter les rangs du Législatif, sauf désistement.

La deuxième proposition qui vous est faite est de déposer au Parlement cantonal une motion demandant au Grand Conseil d'enjoindre au Conseil d'Etat de lui adresser un rapport d'information ou un rapport accompagné d'un projet de loi ou de décret visant à pérenniser, à institutionnaliser ou à formaliser les relations entre le Législatif cantonal (et ses commissions) et les communes, que ce soit au travers de l'ACN et de ses CDC ou directement avec les communes (art. 227 et ss OGC).

⁶ C'est par exemple ce qui a été fait avec la suppression des bulletins électoraux multiples décidée le 28 mars dernier, alors que cette possibilité avait été introduite en 2014 par le Grand Conseil :

www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2022/22033_CE.pdf

⁷ www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2015/15052_CE.pdf

Comme l'ont démontré certains dossiers récemment traités au Grand Conseil⁸, ce dernier peut être à l'écoute des communes quand elles sont directement touchées mais le lien est dépendant des personnes en place et de la volonté de chaque partie. Cette manière de fonctionner est donc fragile, non inscrite dans la loi et sujette à revirement à chaque instant.

Parallèlement et subsidiairement à la question du cumul partiel des mandats, le Conseil communal souhaite que les autorités cantonales réfléchissent à un *modus vivendi* stable, pérenne, équilibré et adapté permettant à toutes les communes du canton d'avoir voix au chapitre lors du traitement des dossiers au Grand Conseil, que ce soit au travers de consultations régulières organisées par les commissions parlementaires ou par la participation de l'ACN à certains travaux parlementaires par exemple.

Le Conseil communal compte sur la créativité pragmatique des autorités cantonales pour mettre légalement en place un système en adéquation avec les moyens du Canton et des communes et les enjeux qui sont les leurs.

Sondé informellement par le Conseil communal avant les vacances d'été au sujet du projet de loi, le Conseil d'Etat semble toujours favorable à une formule avec un maximum de deux conseillers communaux par commune. Dans l'immédiat, il ne reviendra toutefois pas spontanément avec une proposition de révision de loi au vu du caractère récent de la réforme mais ne s'y opposera *a priori* pas non plus.

Quant aux quelques communes contactées directement par nos soins⁹, elles notent également que la nouvelle situation n'est pas entièrement satisfaisante et que les autorités *exécutives* communales et *législative* cantonale ont parfois du mal à se comprendre. Cette analyse est partagée par le comité de l'ACN composé des représentants des communes¹⁰.

Si toutes les communes font globalement le même constat, certaines ne souhaitent pas forcément rouvrir ce dossier dans l'immédiat – surtout la question du cumul partiel des mandats – et proposent plutôt d'attendre au moins une législature pour faire le point tout en renforçant les liens sagement constitués entre l'ACN, ses CDC, les Conseils communaux et le Conseil d'Etat – mais institutionnellement et formellement pas avec le Grand Conseil à ce stade.

En revanche, d'autres communes sont en faveur d'une réouverture des réflexions à brève échéance en proposant au Grand Conseil une initiative permettant le cumul des mandats tout en limitant le nombre de sièges par commune. Toute autre solution permettant de fluidifier et de pérenniser les relations entre les autorités exécutives communales et le Grand Conseil est également soutenue.

3. CONCLUSIONS

Si votre Conseil communal reconnaît les limites de l'exercice et les risques de rouvrir un dossier sensible, il reste néanmoins convaincu que la solution actuelle – prise par un Grand Conseil relativement échaudé dans une période un peu agitée – n'est pas satisfaisante.

Dès lors, il vous soumet deux arrêtés en annexe pour examen et vous invite à les approuver et à les déposer au Grand Conseil pour traitement, idéalement avant les prochaines élections cantonales qui auront lieu en 2025.

⁸ Répartition de la péréquation fédérale entre les communes

(www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2023/23005_CE.pdf /

www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2023/23005_com.pdf) et fiscalité des personnes morales

(www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2023/23007_CE.pdf /

www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2023/23007_com.pdf)

⁹ Ville de Neuchâtel, Ville de La Chaux-de-Fonds, Val-de-Ruz, Le Locle, Milvignes, La Grande Béroche, La Côte-aux-Fées et Les Verrières.

¹⁰ www.acn-ne.ch/comite/composition-et-attributions

RAPPORT

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil général, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

LE PRÉSIDENT :

LE CHANCELIER :

Christophe Calame

Christian Reber

ANNEXES :

- Projets d'arrêté
- Formulaire de dépôt de projet de loi
- Formulaire de dépôt de motion

**ARRÊTÉ DU CONSEIL GÉNÉRAL
RELATIF AU DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI AU GRAND CONSEIL
CONCERNANT LA RÉINTRODUCTION DU CUMUL PARTIEL DES MANDATS**



LE CONSEIL GÉNÉRAL DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS

vu l'article 64, alinéa 2 de la Constitution de la République du Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000 ;

vu la loi cantonale sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;

vu la loi cantonale d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012 ;

vu le rapport du Conseil communal, du 9 novembre 2023 ;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Article premier : Par voie d'initiative communale, le Conseil général de la commune de Val-de-Travers dépose au Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel un projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, selon l'article 2 ci-après.

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

Article 34a (nouvelle teneur)

¹Seuls deux membres du même Conseil communal peuvent siéger simultanément au Grand Conseil.

²Lorsqu'à la suite de l'élection au Grand Conseil, ce nombre est dépassé, les deux membres du même Conseil communal qui ont obtenu le plus de suffrages sont élus, sauf désistement intervenu dans les dix jours.

³En cas d'égalité de suffrages entre les membres du même Conseil communal, le sort décide.

⁴Les autres membres du même Conseil communal élus au Grand Conseil doivent choisir lequel des deux mandats ils souhaitent conserver.

⁵Le délai d'option est de dix jours; en l'absence de choix, la nouvelle fonction l'emporte.

⁶Si un ou une député-e est élu-e membre d'un Conseil communal en cours de législature, la nouvelle fonction l'emporte lorsque deux autres membres du même Conseil communal siègent déjà au Grand Conseil.

Article 3 : Le Conseil communal est chargé de déposer ce projet de loi au Grand Conseil dans les meilleurs délais.

Val-de-Travers, le 11 décembre 2023

AU NOM DU CONSEIL GÉNÉRAL
LE PRÉSIDENT : LE SECRÉTAIRE :

Niels Rosselet-Christ Adrien Pagnier

**ARRÊTÉ DU CONSEIL GÉNÉRAL
RELATIF AU DÉPÔT D'UNE MOTION CONCERNANT LES RELATIONS
INSTITUTIONNELLES ENTRE LE GRAND CONSEIL ET LES COMMUNES**



LE CONSEIL GÉNÉRAL DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS

vu l'article 64, alinéa 2 de la Constitution de la République du Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000 ;

vu la loi cantonale sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;

vu la loi cantonale d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012 ;

vu le rapport du Conseil communal, du 9 novembre 2023 ;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

- Article premier** : Par voie d'initiative communale, le Conseil général de la commune de Val-de-Travers dépose une motion demandant au Grand Conseil d'enjoindre au Conseil d'Etat de lui adresser un rapport d'information ou un rapport accompagné d'un projet de loi ou de décret visant à pérenniser, à institutionnaliser ou à formaliser les relations entre le Législatif cantonal (et ses commissions) et les communes, que ce soit au travers de l'Association des communes neuchâteloises (ACN) et ses conférences des directeurs communaux (CDC) ou directement avec les communes.
- Article 2** : Le Conseil communal est chargé de déposer cette motion au Grand Conseil dans les meilleurs délais.

Val-de-Travers, le 11 décembre 2023

AU NOM DU CONSEIL GÉNÉRAL
LE PRÉSIDENT : LE SECRÉTAIRE :

Niels Rosselet-Christ

Adrien Pagnier

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – PROJET DE LOI

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé

Département(s)		Date	
Numéro		Heure	

Auteur-e(-s) : Commune de Val-de-Travers

Titre : Initiative communale : projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) (réintroduction du cumul partiel des mandats)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 64, alinéa 2 de la Constitution de la République du Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000 ;

vu la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;

vu la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012 ;

sur la proposition de la commission...

décète :

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

Article 34a (nouvelle teneur)

¹Seuls deux membres du même Conseil communal peuvent siéger simultanément au Grand Conseil.

²Lorsqu'à la suite de l'élection au Grand Conseil, ce nombre est dépassé, les deux membres du même Conseil communal qui ont obtenu le plus de suffrages sont élus, sauf désistement intervenu dans les dix jours.

³En cas d'égalité de suffrages entre les membres du même Conseil communal, le sort décide.

⁴Les autres membres du même Conseil communal élus au Grand Conseil doivent choisir lequel des deux mandats ils souhaitent conserver.

⁵Le délai d'option est de dix jours; en l'absence de choix, la nouvelle fonction l'emporte.

⁶Si un ou une député-e est élu-e membre d'un Conseil communal en cours de législature, la nouvelle fonction l'emporte lorsque deux autres membres du même Conseil communal siègent déjà au Grand Conseil.

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

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

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente,

Le secrétaire général,

Motivation (facultatif) :

Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif au dépôt d'un projet de loi au Grand Conseil concernant la réintroduction du cumul partiel des mandats et d'une motion concernant les relations institutionnelles entre le Grand Conseil et les communes, du 9 novembre 2023

www.vdt.ch (mettre lien)

Initiative communale adoptée par le Conseil général de la commune de Val-de-Travers le 11 décembre 2023.

Demande d'urgence (par défaut, la réponse « Non » est retenue) : **Non**

Auteur-e ou premier-ère signataire : *prénom, nom* (obligatoire) :

Au nom du Conseil général de la commune de Val-de-Travers :

Niels Rosselet-Christ, président

Adrien Pagnier, secrétaire

Autres signataires (<i>prénom, nom</i>) :	Autres signataires suite (<i>prénom, nom</i>) :	Autres signataires suite (<i>prénom, nom</i>) :

Champs en couleur = à remplir obligatoirement avant l'envoi

Envoi du fichier rempli au Secrétariat général du Grand Conseil : Secretariat.GC@ne.ch

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – MOTION

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé

Département(s)		Date	
Numéro		Heure	

Auteur-e(-s) : Commune de Val-de-Travers	Lié à (facultatif) : ad ...
Titre : Initiative communale : motion concernant les relations institutionnelles entre le Grand Conseil et les communes	
Contenu : Par voie d'initiative communale, le Conseil général de la commune de Val-de-Travers dépose une motion demandant au Grand Conseil d'enjoindre au Conseil d'Etat de lui adresser un rapport d'information ou un rapport accompagné d'un projet de loi ou de décret visant à pérenniser, à institutionnaliser ou à formaliser les relations entre le Législatif cantonal (et ses commissions) et les communes, que ce soit au travers de l'Association des communes neuchâtelaises (ACN) et ses conférences des directeurs communaux (CDC) ou directement avec les communes.	
Développement (obligatoire) : Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif au dépôt d'un projet de loi au Grand Conseil concernant la réintroduction du cumul partiel des mandats et d'une motion concernant les relations institutionnelles entre le Grand Conseil et les communes, du 9 novembre 2023 www.vdt.ch (mettre lien) Initiative communale adoptée par le Conseil général de la commune de Val-de-Travers le 11 décembre 2023.	
Demande d'urgence (par défaut, la réponse « Non » est retenue) : Non	

Champs en couleur = à remplir obligatoirement avant l'envoi

Auteur-e ou premier-ère signataire : prénom, nom (obligatoire) : Au nom du Conseil général de la commune de Val-de-Travers : Niels Rosselet-Christ, président Adrien Pagnier, secrétaire		
Autres signataires (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :

Champs en couleur = à remplir obligatoirement avant l'envoi

Envoi du fichier rempli au Secrétariat général du Grand Conseil : Secretariat.GC@ne.ch