République et Canton de Neuchâtel
COMMUNE DE LA TENE

Rapport de la commission ad hoc au Conseil général
concernant
le règlement général de commune

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

La commission ad hoc « règlement général » a le plaisir de vous soumettre le présent rapport relatif au projet de premier règlement général de la commune de La Tène.

Le projet de règlement général sera débattu, puis adopté par le Conseil général (ci-après : le CG) à l'occasion de la séance extraordinaire que celui-ci tiendra le 19 février 2009. Il n'est pas impossible que quelque amendement au projet soit déposé en prévision de cette discussion. Afin de rationaliser les discussions, la commission aimerait donner au plénum la position qui sera la sienne quant à ces éventuelles propositions. Elle invite dès lors les élu-e-s entendant déposer le cas échéant des amendements à envoyer ceux-ci à l'adresse e-mail suivante : **Yanick.Boillod@ne.ch jusqu'au 19 février 12h00**. Il ne s'agit-là évidemment que d'une invitation, laquelle ne conditionne en aucun cas la validité d'un amendement qui serait déposé plus tard, et ce conformément à ce qui prévaut en vertu du règlement général transitoire actuellement encore en vigueur.

1 Historique des travaux

Lors de sa séance constitutive du 21 août 2008, le CG a nommé la commission ad hoc du règlement général de commune (ci-après : la commission), composée de deux représentants par partis et groupe politiques, à savoir :

1 Mme Nathalie Fellrath et M. Jean-Paul Ros, pour le PSLT ;
2 MM. José Torrecillas et Jean-Dominique Roethlisberger, pour le PLRT ;
3 MM. Pascal Vaucher et Daniel Jolidon, pour l'ELT.

L'objectif de la commission a été d'élaborer un règlement général de commune devant notamment déterminer le mode d'organisation et de fonctionnement des autorités et définir les différentes commissions communales, leur composition ainsi que leur durée de fonctionnement.

Lors de sa séance du 2 octobre 2008, le CG a accepté une première proposition de la commission ad hoc tendant à ce que la commune de La Tène se dote d'un règlement général transitoire, en l'occurrence celui de la commune de Marin-Epagnier. Par cette décision, le CG entendait laisser le temps nécessaire aux commissaires d'élaborer un nouveau règlement véritablement adapté à l'organisation et au fonctionnement des autorités communales. Le règlement général transitoire a été sanctionné par le Conseil d'Etat le 15 décembre 2008.

La commission ad hoc s'est réunie à 6 reprises, soit les 29 août, 4 et 11 septembre, 30 octobre, 27 novembre 2008 et le 8 janvier 2009, totalisant ainsi un peu plus de 22 heures de travail, sans compter de nombreux échanges de courriels. Elle a invité les membres du Conseil communal à la plupart de ses séances et a ainsi bénéficié d'éclaircissements et de réponses à ses questions. Elle a en outre pu compter sur le soutien avisé, pratique et scientifique de l'administrateur communal et de son adjointe.

2 Compétences réglementaires communales

Qu'est-ce qu'une commune peut décider s'agissant de sa propre réglementation ? Dans quels domaines est-elle liée par le droit supérieur ? Que peut-on modifier d'un règlement communal ? Les réponses à ces questions s'avèrent relativement ardues à circonscrire, et ce en raison du système fédéraliste suisse qui prévoit des compétences législatives, non pas à un seul Etat centralisé, mais à trois niveaux d'entités dotées de la qualité d'autorités. L'art. 3 Constitution fédérale (ci-après : Cst. féd.) prévoit que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. Ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. On consacre ici la subsidiarité du droit cantonal par rapport au droit fédéral. Cela signifie que lorsque la Confédération reçoit via la Cst. féd. une compétence de légiférer dans un domaine, les cantons se voient soustraire d'autant leur espace législatif. Prenons l'exemple contemporain des procédures pénales (CPP) et civiles (CPC). Actuellement chaque canton suisse crée ses propres règles de procédure pénale et civile. Avec l'acceptation le 12 mars 2000 par le Souverain fédéral des art. 122 et 123 Cst. féd., cette compétence est passée à la Confédération, laquelle en a fait usage via le Parlement fédéral en 2007 pour le CPP et en 2008 pour le CPC. Dès l'entrée en vigueur de ces deux textes, à savoir le 1er janvier 2010, les cantons ne seront plus autorisés à légiférer dans un domaine qui alors leur échappera de droit.

Mais les choses ne sont hélas pas toujours si simples et raisonner en matière de "domaine" du droit ne suffit pas. En effet, certains pans de la législation sont fragmentés entre les différents niveaux fédéraux et il n'est pas toujours aisé de déterminer si la législation d'un canton, respectivement la réglementation d'une commune, empiète ou non sur le droit supérieur. L'illustration édifiante de cette problématique se cristallise dans la question de l'aménagement du territoire. Aux termes de l'art. 75 Cst. féd., la Confédération fixe les principes de l'aménagement du territoire et les cantons exécutent ceux-ci, mais en légiférant eux aussi. Les cantons ont chacun créé leur propre loi sur l'aménagement du territoire (Neuchâtel a adopté la LCAT en 1991) afin de régler les questions de procédure et d'autres en adéquation avec la réalité territoriale respective de chacun. Le droit cantonal quant à lui oblige les communes d'adopter une réglementation d'exécution. Dès lors, toutes ces prérogatives s'imbriquent ici au sein d'un seul et même domaine et ce n'est sans nul doute pas un hasard si les rares conflits de compétence entre communes et cantons ayant été appelés en Suisse à être tranchés par un tribunal administratif l'ont été presque exclusivement, mais de manière récurrente, en matière d'aménagement du territoire.

A cette subsidiarité du droit inférieur s'oppose un autre principe constitutionnel : celui de l'autonomie communale (art. 50 Cst. féd. ; art. 94 Cst Ne). Ce principe a tendance à se réduire à mesure de l'inflation législative manifeste des cantons et de l'Etat fédéral. Toutefois, la commune demeure relativement libre dans le cadre de son activité propre (p.ex. son organisation) ; on dit qu'elle est autonome dans les domaines où elle dispose d'un pouvoir de décision relativement important ... . Ce précepte sibyllin à souhait, nous rappelle que le droit constitutionnel ne se discerne véritablement bien qu'à travers sa casuistique.

En transposant cette problématique au présent règlement général, on dira en résumé que si la commune est assez libre en matière d'organisation, elle l'est beaucoup moins s'agissant des droits politiques ou de la forme de sa comptabilité. Il convient donc d'examiner pour toute disposition si celle-ci est une reproduction du droit supérieur, si la notion recouvrée est imposée par celui-ci ou appartient au registre du choix pur de l'entité communale en lien avec sa compétence décisionnelle. Il est ensuite nécessaire de savoir si le législateur fédéral ou cantonal a autorisé ou non à la commune de faire usage de sa compétence réglementaire. Ladite autorisation est parfois implicite, parfois clairement tacite. Souvent hélas, on ne peut la mettre en évidence qu'au prix d'une interprétation juridique fouillée. La prudence s'impose donc lorsque l'on entend faire preuve de créativité dans le cadre de l'élaboration d'un règlement communal.

Les normes cantonales d'application directe aux communes sont légion. Celles d'entre elles qui s'appliquent pour partie à leur organisation sont :

- la Constitution neuchâteloise
  (Cst. Ne ; Recueil systématique neuchâtelois – RSN 101) ;
- la loi sur les droits politiques (LDP ; RSN 141) ;
- la loi sur les communes (LCo ; RSN 171.1) ;
- le règlement sur les finances et la comptabilité des communes
  (RFC ; RSN 171.15).

3 Commentaires du projet

Chapitre 1 : dispositions générales

1.1 Définition : C'est ici que l'on appréhende la commune, territorialement (art. 1 RGLT), dans sa représentation graphique (art. 2), de par ses autorités (art. 3), ses commissions (art. 4) et sous l'angle de ses ressources (art. 6 et 7).

1.2 Droits politiques : Les art. 8 à 23 portent sur les droits politiques, c'est-à-dire sur les libertés garanties de participation aux décisions démocratiques. Le contenu de chacun de ces droits est repris du droit cantonal ou du droit fédéral (p.ex. les droits civiques des art. 8 et 9). Ces dispositions ne peuvent en principe pas être modifiées ; éventuellement (à voir) dans le sens d'un accroissement du droit. La commission ne l'a pas estimé utile à mesure que le droit cantonal est déjà particulièrement progressiste en matière de droits politiques à l'usage des citoyens et citoyennes.

La commission a décidé de préciser les contours de ce que l'on appelle la pétition (art. 21 à 23). Afin de ne pas confondre pétition avec courrier individuel, il a été décidé de n'attribuer cette qualité qu'à l'écrit émanant de cinq personnes au moins, soit à un peu plus de personnes majeures que n'en contient une famille de moyenne grandeur. Cette condition initiale étant acquise, la commission a estimé qu'il était dès lors logique que l'autorité investigue alors le problème soulevé dans la pétition puis réponde à ses auteurs dans un certain délai. Ainsi donc, on formalise une démarche citoyenne qui doit être prise comme un outil à l'usage des autorités plutôt que comme une contrainte.

Chapitre 2 : incompatibilités et exclusions

A la différence de ce qui prévalait précédemment dans les deux communes, La Tène doit pouvoir autoriser celles et ceux de ses employé-e-s de l'administration qui n'ont aucune fonction de cadre de faire partie du Conseil général (art. 24 al. 2).

Chapitre 3 : Conseil général (CG)

Ce chapitre est exclusivement consacré au législatif communal, le Conseil général (CG).

3.1 Constitution : Les art. 29 à 34 décrivent le CG et le processus qui mène de l'élection de ses membres à l'issue de la séance de constitution.

3.2 Vacance : L'art. 35 al. 1 est rédigé de manière analogique avec ce qui prévaut dans la LDP en cas de vacance d'un député. Cette introduction a pour but de formaliser l'ordre de remplacement d'un-e conseiller-ère démissionnaire en premier lieu par le-la vienne-ensuite de la même liste acceptant la charge. S'il n'y a aucun-e suppléant-e ou aucun-e candidat-e proposé-e par le parti du démissionnaire, l'al. 3 prévoit une élection complémentaire 3 mois après la vacance du siège. Le but est de laisser suffisamment de temps au parti ou groupe concerné pour se retourner, mais aussi de faire en sorte que le CG ne souffre pas trop longtemps d'une composition partielle qui ne saurait s'inscrire dans la durée.

3.3 Composition : Les art. 36 et 37 s'attachent à décrire les organes et les commissions (voir ch. 4) du CG. Les art. 38 à 45 (sauf 42) répertorient les compétences générales du CG.

3.4 Procédure et proposition : Les art. 46 à 104 traitent de la procédure, principalement en lien avec les débats. Y sont répertoriés et décrits les différents types d'interventions des membres du CG, en particulier les propositions dont ils disposent.

L'art. 42 est lui aussi de nature procédurale. Pour des raisons manifestes de séparation des pouvoirs, la commission souhaite (al. 1) que ce soit le-la président-e du CG qui arrête et donc assume le contenu de l'ordre du jour. Il va de soi que d'un point de vue pratique il-elle le fait en adéquation avec les besoins du CC. Dans le même esprit, c'est cette même fonction présidentielle qui convoque le CG aux séances ordinaires et extraordinaires (art. 48 al. 2 et 49 al. 2).

3.5 Publicité : Afin de répondre aux exigences actuelles sur la transparence des activités de l'Etat[1] deux dispositions (art. 50 et 104) traitent de l'accès (ou de la restriction : art. 51) aux travaux et aux documents à des tiers. Les débats étant publics, la commission estime que les journalistes doivent pouvoir être autorisés à enregistrer ceux-ci. D'autres articles figurant dans le chapitre 6 (Conseil communal) sont consacrés à l'information à la population des activités de la collectivité publique.

3.6 Propositions : Les interventions des conseillers-ères sont regroupées sous le terme générique de "propositions" (art. 65 al. 1). Afin de s'exonérer d'un marathon de récoltes de signatures, il doit maintenant devenir possible, moyennant la signature du-de la président-e au moins, de déposer des propositions au nom d'un parti ou d'un groupe (art. 65 al. 3). Les propositions à disposition des élu-e-s sont listées de manière exhaustive et décrites aux art. 72 à 79. Nouvel outil, la résolution a une portée essentiellement symbolique donc sans effet contraignant. Le projet d'arrêté ou de règlement, à l'instar de l'actuelle proposition écrite, peut ne consister qu'en un article ou même en une modification d'article. Ce qui compte, c'est que la proposition soit ici rédigée, c'est-à-dire intégrable sans autre dans la réglementation communale ou prête à être votée sous la forme d'un arrêté. A l'issue du débat suivant éventuellement l'interpellation, l'interpellateur-trice peut se déclarer satisfait-e ou non de la réponse du CC. La mention en figure au procès-verbal.

3.7 Débats : Les art. 80 à 88 se rapportent à la procédure attachée aux débats. La motion d'ordre (art. 86) est enfin introduite. Elle formalise une demande uniquement attachée à une question procédurale. On rappelle à cet égard qu'aucune intervention portant sur le fond d'un objet n'est admissible en dehors des débats qui le concernent.

L'art. 88 est une sorte de "recette de cuisine" à l'usage du-de la président-e et est destiné à progressivement éliminer les amendements dont la portée est identique et qui sont dès lors d'effet supplémentaire et non complémentaire. La règle ici proposée est inspirée de celle qui prévaut dans le règlement du Conseil national.

3.8 Votations (art. 89 à 94) : Selon le projet, toute décision du CG est prise à la majorité absolue des suffrages valables; les abstentions n'étant pas prises en compte dans ce calcul (art. 90). Dès lors, il n'y a pas de possibilité de voir un projet échouer malgré un nombre majoritaire de "oui" (majorité relative) mais qui recueillerait suffisamment d'abstentions combinées à des suffrages négatifs pour le voir échouer faute de majorité absolue.

3.9 Élections (art. 95 à 101) : Seuls sont éligibles les candidat-e-s désigné-e-s, c'est-à-dire annoncé-e-s comme tel-lle-s au plénum (art. 96). Par analogie avec ce qui prévaut en matière de votation, ne sont pas considérés comme valables (et donc pas comptabilisés dans le calcul de la majorité requise) les bulletins blancs (art. 97). Au sens de la commission, on ne peut être élu que si l'on obtient la majorité absolue (art. 98) ; la majorité relative est donc exclue. C'est pourquoi en cas de nombre de candidat-e-s plus élevé que celui de

[1] Loi sur la transparence des activités étatique (RSN 150.50).

sièges à pourvoir, le corollaire du principe énoncé ci-avant impose un système d'élimination progressive et successive des candidat-e-s ayant recueilli le moins de voix (art. 99 et 100). La commission refuse dès lors le système classique de l'élection de celui-celle qui au troisième tour obtient le plus de suffrages. En effet, ce mode de faire consacre l'élection à la majorité relative, système discutable pour le motif que la personne ainsi élue est dépourvue de la légitimité symbolique d'avoir in fine acquis plus de la moitié des votes exprimés.

3.10 Procès-verbal (PV) : La commission souhaite faire figurer au PV les noms des membres absents non excusés (art. 103 al. 1, let. c). Il ne s'agit nullement d'une mise au pilori car le défaut d'excuse est connu du plénum au moment de l'appel nominal de l'art. 52. C'est plutôt l'occasion de disposer d'une base fiable (et non estimée) pour rappeler un-e élu-e aux devoirs de sa charge, de manière générale ou en application de l'art. 47 al. 2 en particulier.

Chapitre 4 : commissions nommées par le CG

4.1 Convocation : Il est de coutume que ce soit le CC qui convoque les commissions du CG. La commission ad hoc considère que ce paternalisme de fonctionnement n'est guère heureux, surtout entre un Pouvoir et l'émanation d'un autre. Ainsi, à l'exception de la séance de constitution, le-la président-e convoque sa commission (art. 109 al. 4). C'est sa responsabilité propre. Cela n'empêche pas cette démarche de se faire en parfaite intelligence avec les besoins du CC ou de son administration, voire d'être déléguée implicitement à cette dernière.

4.2 Listing des commissions : (art. 116 à 126).

4.3 Commission réglementaire (art. 116) : Remplace la commission législative que connaissait le législatif de Marin-Epagnier. C'est une commission "fourre-tout" saisie selon le principe de subsidiarité de la matière ; elle s'applique à examiner prioritairement les textes réglementaires qui n'échoient pas de par leur domaine à une autre commission. Si tel est le cas, elle n'est saisie qu'en seconde lecture et travaille alors uniquement la forme du projet.

4.4 Conseil d'établissement scolaire consultatif (art. 117) : Le conseil d'établissement scolaire consultatif est appelé à remplacer la commission scolaire. Il s'agit d'une nouvelle interface indispensable à l'insertion de l'école dans la vie locale. Ce conseil multipartite sera un lieu d'échanges, d'informations et de propositions entre l'établissement et les autorités locales, la population et les parents d'élèves afin de mieux ancrer l'école dans son environnement et de favoriser ainsi les conditions d'enseignement et d'apprentissage. Le conseil d'établissement scolaire consultatif se concentrera sur les besoins des utilisateurs - usagers. A cet égard, il sera plus une force de proposition que de décision (seulement sur délégation expresse).

4.5 Commission financière (art. 118) : En vertu du droit cantonal, seuls des membres du CG peuvent en faire partie (al. 1). Elle est consultée dans le cadre de l'élaboration de la planification financière (al. 3), ce nouvel instrument

du CC prévu à l'art. 161. En outre, la commission financière examine le projet de budget du CC (art. 156), donne au CC un préavis d'engagement pour tout crédit extraordinaire (art. 162), est informée des crédits décidés par le CC dans le cadre de sa compétence financière (art. 163 al. 2) et donne (si sollicitée à temps) son avis au CC pour toute dépense urgente supérieure à 30'000 francs (art. 164 al. 2).

4.6 Commission de police du feu (art. 119) : Les attributions de cette commission figurent principalement dans le droit cantonal.

4.7 Commission de salubrité publique (art. 120) : Les attributions de cette commission figurent principalement dans le droit cantonal.

4.8 Commission de l'environnement et du développement durable (art. 121) : Cette nouvelle commission est appelée à traiter de thèmes très actuels, à mesure que l'environnement, le développement durable et l'énergie sont au cœur de l'agenda politique du XXI^{ème} siècle. Parmi les dossiers sur lesquels ses membres se pencheront, on peut anticiper qu'il y aura la problématique du chauffage à distance, l'isolation des bâtiments communaux, une redéfinition de la limite entre zones protégées et zones de loisirs. Cette commission sera en outre saisie de dossiers tels que le réaménagement du camping de La Tène ou la définition et la localisation géographique du futur pôle industriel voulu par l'Etat, et ce en collaboration avec d'autres commissions.

4.9 Commission des travaux publics et des services industriels (art. 122) : Depuis la mise en place d'une déchetterie intercommunale, le travail des commissions des déchets des communes impliquées s'est considérablement réduit. Le maintien d'une telle commission n'est plus légitimé. Un élargissement du cahier des charges de la commission des travaux publics se justifie donc.

4.10 Commission d'urbanisme (art. 123) : Pas de commentaire.

4.11 Commission des sites de loisirs et des espaces publics (art. 124) : Cette nouvelle commission remplace la commission marinoise de La Tène. On peut imaginer que l'un de ses prochains gros dossiers sera celui de la conception d'un espace poly sportif jouxtant le CIS.

4.12 Commission des naturalisations et des agrégations (art. 125) : Pas de commentaire.

4.13 Commission de circulation, des transports et de l'agglomération (art. 126) : Cette commission reprend les prérogatives qui furent celles des anciennes commissions de circulation. La notion moderne de mobilité douce est introduite car actuellement indissociable de tout concept de déplacement individuel ou en commun. A cet effet, cette commission doit appréhender l'agglomération dans son ensemble ; il est prévu qu'elle s'implique pour le compte du CG dans les projets en cours de la COMUL et soit référente pour le CG s'agissant du projet RUN.

Chapitre 5 : Conseil communal (CC)

Les dispositions 128 à 165 ont été pour la grande majorité d'entre elles proposées par le CC lui-même à la commission. Cette dernière a examiné ledit projet et a procédé à quelques modifications avalisées par les membres du CC qui étaient présents. La commission s'est ici fixée pour but de ne pas réglementer ad personam mais in abstracto, de ne faire figurer que l'essentiel dans le règlement, laissant en cela au CC le soin de définir lui-même le détail de ses propres règles de fonctionnement. Hormis les points développés ci-après, les règles figurant dans ce chapitre sont presque identiques à ce qui prévalait sous l'égide des règlements des communes fusionnées.

5.1 Collégialité (art. 129) : C'est le principe fondamental présidant à l'action de l'exécutif communal. Son principal effet induit est l'interdiction d'élaborer des rapports de minorité.

5.2 Programme de législature et planification financière (art. 161) : Ce nouvel outil est destiné à amener l'ensemble du CC à ne pas se cantonner à administrer le courant normal mais aussi à définir pour la législature quels objectifs et orientations prioritaires il se fixe. Il s'agit de concrétiser une vision de politique à plus long terme puis à l'utiliser ensuite comme tableau de bord. L'argent étant le nerf de l'action politique, une planification financière annexée s'attache aux implications financières générées par chaque projet du programme.

5.3 Compétences financières (art. 163) : Il s'agit de la compétence (hors urgence) dont dispose le CC pour engager une dépense sans passer par l'accord préalable du CG. Le CC de Marin-Epagnier disposait d'une compétence de 20'000 francs, celui de Thielle-Wavre de 6'000 francs. Pour des motifs de renchérissement et d'accroissement de la collectivité publique, la commission a estimé que 30'000 francs constitue une limite adéquate.

5.4 Information (art. 165) : C'est le pendant du programme de législature. Avec cette exigence nouvelle, le CC explique à la population quelles ont été les principales actions menées au sein de la commune. Plus qu'une obligation, la commission voit à travers la brochure annuelle qui sera éditée l'occasion de communiquer en continu afin de rapprocher citoyennes et citoyens de la réalité du travail entrepris par la commune, ses autorités et son administration.

Chapitre 6 : dispositions financières

Ce chapitre (art. 166 à 171) est intégralement calqué sur les prescriptions légales cantonales en matière de comptabilité et de gestion financière des communes.

Chapitre 7 : personnel communal

Ce chapitre (art. 172 à 179) règle les questions de principe relatives au personnel communal et aux compétences de l'administrateur.

Chapitre 8 : dispositions transitoires

L'article unique (179) figurant ici rappelle une obligation contractée par la commune de Marin-Epagnier à l'égard de quelques employés communaux exerçant des professions dites « pénibles », obligation transférée de droit à celle de La Tène en vertu de l'art. 4.3 de la Convention de fusion du 3 septembre 2007.

Chapitre 9 : dispositions finales

Pas de commentaire.

4 Conclusion

Pour les motifs évoqués ci-dessus, la commission ad hoc prie votre autorité de bien vouloir prendre acte du présent rapport, d'approuver le projet de règlement général de commune joint en annexe et d'entériner la dissolution de la commission ad hoc "Règlement général de commune".

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

La Tène, le 30 janvier 2009

Pour la commission ad hoc du règlement général de commune,

La présidente,	Le rapporteur,
Nathalie Fellrath	Jean-Paul Ros

Annexe : projet de règlement général de commune.