

Révision de la loi sur les communes

Préconsultation sur les grandes lignes du projet de révision de la loi sur les communes

Principaux éléments identifiés dans le projet de révision de la loi sur les communes et présentés par le Département de la santé, des régions et des sports (DSRS) à l'ACN et aux communes pour consultation préalable avant l'élaboration de l'avant-projet de rapport de révision de la loi. Cet avant-projet sera également adressé aux communes pour consultation préalable avant l'adoption finale du rapport à l'appui du projet de révision de la loi sur les communes en Conseil d'État et sa transmission au Parlement.

Constats principaux

- Profondes évolutions politiques et sociétales depuis 1964, date d'adoption de la loi sur les communes
- Diminution du nombre de communes de plus de 60% depuis 2009 (passage de 62 à 24 dès le 1^{er} janvier 2025)
- Professionnalisation accrue des exécutifs communaux et spécialisation des administrations par les processus de fusion
- Complexité croissante de la gestion communale, dans un périmètre évolutif
- Difficultés de recrutement du personnel politique
- Pressions croissantes sur les élu.e.s
- Interconnexions toujours plus fortes entre les niveaux intercommunal et cantonal

Convictions

- La commune demeure le premier point d'ancrage des pouvoirs publics sur le territoire ; elle doit permettre à chaque citoyen-ne neuchâtelois-e de se sentir « chez soi » et d'appartenir à un seul canton
- Le rôle des communes doit être reconnu, affirmé et ancré dans une loi tenant compte des enjeux actuels
- Les responsabilités des exécutifs et des législatifs communaux demandent à être clarifiées, en tenant compte des ressources propres des communes
- Les communes doivent se réappropriier la gestion des syndicats intercommunaux
- Les fusions de communes doivent continuer d'être encouragées

Les grandes lignes du projet de révision de la loi sont présentées ci-après :

1) *Reconnaissance accrue du rôle dévolu aux communes dans la loi*

- a) Le projet de loi prévoit d'inscrire le principe de libre administration des communes dans la loi, c'est-à-dire la faculté pour les communes d'exercer sur une base réglementaire des compétences librement choisies en sus de celles qui lui sont dévolues par la loi.

Notre association peut soutenir l'inscription de ce rôle dans la nouvelle loi sur les communes, à la condition que celle-ci ne soit pas synonyme d'accroissement de tâches dévolues aux communes par les autorités cantonales sans transferts des ressources financières correspondantes.

- b) Le projet de loi reconnaît à la commune un rôle spécifique tendant à intégrer chacun et chacune à la collectivité.

Dans la pratique, l'interface entre la population et la collectivité est la commune, toutefois avec cette affirmation, cela ne doit pas être un transfert de tâches entre le canton et la commune dans des domaines spécifiques (p. ex. dans le domaine de la migration, dans le domaine des personnes en situation de handicap, des EMS) sans transfert des ressources financières idoines.

- c) Il reconnaît aussi à la commune un rôle de coordinatrice des activités des divers pouvoirs publics sur son territoire.

Il est difficile d'adhérer à cette affirmation sans connaître ce qui est entendu par le terme « pouvoirs publics ».

- d) Le projet de loi reconnaît aux communes un rôle à part entière dans la déclinaison de diverses politiques publiques sur son territoire, notamment en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, social, culturel et scientifique, de promotion de la santé et de l'égalité, de lutte contre les discriminations, de protection de l'environnement et de préservation de la biodiversité, de transition énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique ...

Notre association salue la reconnaissance du rôle des communes dans le cadre des différentes politiques publiques.

Les domaines d'actions publiques cités sont à ce jour exercés, pour certaines d'entre elles, de manière discrétionnaire, par les communes. Toutefois, cela doit être accompagné d'un transfert des ressources financières en contrepartie.

- e) Le projet de loi identifie et présente les mesures à prendre en cas d'irrégularités par les différentes autorités communales et cantonales.

Notre association y est favorable.

Consultation : Êtes-vous favorable à l'inscription des rôles dévolus aux communes tels que mentionnés ci-dessus dans la loi ?

2) Introduction de nouveaux droits en faveur des communes

a) Octroi d'un nouveau droit politique en faveur des communes

Le projet de loi prévoit d'accorder aux communes un droit de référendum communal en matière cantonale, à l'encontre des lois ou des décrets pris par le Grand Conseil, à l'instar du droit de référendum cantonal accordé sous certaines conditions aux cantons à l'échelle fédérale. L'octroi de ce nouveau droit requiert une inscription dans la Constitution cantonale.

Consultation : Êtes-vous favorable à l'introduction d'un droit de référendum communal ?

Notre association y est favorable.

b) Introduction d'un nouveau droit de recours en faveur des communes

Le projet de loi prévoit d'introduire une voie de recours générale contre toute décision ou arrêté impliquant les communes.

Aujourd'hui les voies de recours à la disposition des communes figurent dans les lois spéciales uniquement.

C'est une mesure de simplification et de mise en conformité du droit cantonal aux exigences en la matière fixées par la jurisprudence du Tribunal fédéral

Consultation : Êtes-vous favorable à l'introduction d'une voie de recours générale en faveur des communes ?

Notre association y est favorable.

3) Renforcement de l'autonomie communale

a) Allègement de la surveillance exercée par l'État sur les communes

À l'exception de quelques règlements dits de portée générale qui seront désignés dans la loi et qui demeureront de la compétence du Conseil général et qui continueront d'exiger une sanction de l'État pour devenir exécutoires, le projet de loi prévoit que tous les autres règlements et arrêtés communaux, y compris ceux d'exécution, relèvent en principe de la seule responsabilité des exécutifs communaux et n'obligent plus les communes à les faire sanctionner par l'État. Ainsi le nombre d'actes communaux qui requièrent aujourd'hui la validation ou la sanction de l'État diminuera dans une importante mesure. Ces mesures devraient simplifier le fonctionnement administratif tout en renforçant la responsabilité des communes. L'État restera évidemment actif dans son rôle de conseil en amont de la prise de décision communale.

Consultation : Êtes-vous favorable à l'allègement de la surveillance exercée par l'État sur les communes ?

Notre association y est favorable. Toutefois notre association souhaite que l'Etat maintienne des compétences en conséquence au sein d'un Service des communes qui assure l'accompagnement des communes avec un exécutif de milice qui ne disposent pas des compétences professionnelles en la matière.

Êtes-vous favorable à ce que l'État restreigne son examen, en matière réglementaire, aux seuls règlements de portée générale adoptés par le Conseil général ?

Notre association y est favorable. Toutefois notre association souhaite que l'Etat maintienne des compétences en conséquence au sein d'un Service des communes qui assure l'accompagnement des communes avec un exécutif de milice qui ne disposent pas des compétences professionnelles en la matière.

b) Renforcement des garanties accordées aux communes par l'inscription dans la loi des règles relatives aux fusions de communes

Aujourd'hui toutes les règles relatives à la procédure suivie en matière de fusions de communes figurent dans un règlement du Conseil d'État. Le projet de loi prévoit d'inscrire ces règles directement dans la loi de manière à en renforcer la légalité.

Consultation : Êtes-vous favorable à l'inscription dans la loi des règles relatives aux fusions de communes ?

Notre association y est favorable.

4) Réaffirmation du rôle central de pivot de l'action publique locale dévolu aux communes

Nouvelle organisation pour les syndicats intercommunaux

L'atelier participatif organisé en amont de ce processus de révision a confirmé le sentiment de dépossession et de défaut d'influence des communes à l'égard de décisions prises par des syndicats intercommunaux et de leur fonctionnement. Le projet de loi prévoit dès lors de transférer aux conseils communaux les compétences dévolues aujourd'hui par la loi aux conseils intercommunaux. Ainsi, les communes membres d'un syndicat, à travers leur exécutif, recouvreront leurs compétences dans la prise de décisions stratégiques, notamment financières. Pour être avalisées, de telles décisions devront obtenir le soutien de la majorité des conseils communaux représentant par ailleurs la majorité de la population des communes membres, ceci afin de tenir compte de la taille différente des communes parties à un syndicat.

Consultation : Êtes-vous favorable au transfert des compétences exercées dans les syndicats intercommunaux par les Conseils intercommunaux vers les Conseils communaux des communes membres ?

Notre association est favorable au transfert des compétences exercées dans les syndicats intercommunaux par les Conseils intercommunaux vers les Conseils communaux des communes-membres.

Cette proposition répond aux préoccupations exprimées depuis de nombreuses années par les communes en matière de respect de la démocratie et de maîtrise financière notamment.

Êtes-vous favorable dans ce cas de figure à la règle de la double majorité – des Conseils communaux – représentant par ailleurs la majorité de la population des communes membres – prévue pour avaliser une décision du syndicat intercommunal ?

Notre association y est favorable.

5) Prise en compte de la diversité de « tailles » des communes en distinguant certaines des règles qui leur sont applicables

Le projet de loi prévoit de moduler la répartition de certaines compétences entre le Conseil général et l'exécutif communal en fonction de la taille de la commune.

a) Répartition des compétences en matière de transactions immobilières

Ainsi, la compétence en matière de transactions immobilières serait transférée du Conseil communal au Conseil général, comme c'est le cas aujourd'hui en matière de cautionnements, d'acceptation de legs ou de constitutions ou d'acquisition de participations dans des sociétés commerciales, sauf dans les Villes et dans les communes de plus de 10'000 habitants où cette compétence serait attribuée au Conseil communal. Le projet prévoit par contre d'autoriser les communes de moins de 10'000 habitants de transférer, avec l'accord du Conseil général, les compétences dans les domaines susmentionnés à leur exécutif.

Notre association n'est pas favorable à un transfert de compétence entre le Conseil communal et le Conseil général de cette manière-là dans la mesure où il s'agit d'ingérence de l'autorité législative dans le travail de l'autorité exécutive. Nous prônons plutôt une compétence dans les domaines précités du Conseil général au Conseil communal, avec la possibilité pour le Conseil général de s'octroyer ces compétences pour les communes ayant un exécutif de milice. En effet, il ne faut pas faire une distinction entre les communes de plus ou de moins de 10'000 habitants pour savoir si les compétences relatives aux transactions immobilières, cautionnements, acceptation de legs ou constitutions ou acquisition de participations dans des sociétés commerciales relèvent du Conseil communal ou du Conseil général. Ces compétences doivent dans tous les cas être des compétences du Conseil communal avec possibilité de les transférer au Conseil général pour les communes ayant un exécutif de milice.

Consultation : Êtes-vous favorable au transfert de compétences en matière de transactions immobilières du Conseil communal au Conseil général dans les communes de moins de 10'000 habitants ?

Notre association n'y est pas favorable.

Êtes-vous favorable à la possibilité, pour les communes de moins de 10'000 habitants, que le Conseil général transfère au Conseil communal ses compétences en la matière ?

Notre association y est favorable.

Êtes-vous favorable au transfert de compétences du Conseil général au Conseil communal dans les domaines des cautionnements, des legs ou

de la constitution ou de l'acquisition de participations dans des sociétés commerciales dans les communes de plus de 10'000 habitants?

Notre association y est favorable.

Êtes-vous favorable à la limite fixée à 10'000 habitants ?

Notre association n'y est pas favorable.

b) Modulation de la surveillance de l'État

Le projet prévoit également de moduler la surveillance de l'État exercée sur les communes selon la taille de la commune dans les domaines énumérés à la lettre a. Ainsi, si les arrêtés communaux pris par les Conseils généraux en la matière requerront comme aujourd'hui l'aval de l'État pour les communes de moins de 10'000 habitants, tel ne sera plus le cas des arrêtés communaux des Villes et des communes de taille supérieure, en raison de leur dotation en personnel qualifié et spécialisé de leur administration.

Consultation : Êtes-vous favorable à l'allègement de la surveillance exercée par l'État dans le domaine des transactions immobilières dans les communes de plus de 10'000 habitants ?

Notre association y est favorable.

Êtes-vous favorable à la limite fixée à 10'000 habitants ?

Notre association n'y est pas favorable. La limite ne devrait pas être fixée en nombre d'habitants, mais en fonction du fait que la commune ait un exécutif semi-professionnel ou professionnel. En effet, le chiffre de 10'000 n'est pas forcément judicieux, sachant que de grandes communes sont très proches (mais juste en dessous !) de ce chiffre, comme Milvignes et La Grande Béroche.

Êtes-vous favorable à l'allègement de la surveillance exercée par l'État dans le domaine des cautionnements ou de la constitution ou de l'acquisition de participations dans des sociétés commerciales dans les communes de plus de 10'000 habitants?

Notre association y est favorable.

Êtes-vous favorable à la limite fixée à 10'000 habitants ?

Notre association n'y est pas favorable. La limite ne devrait pas être fixée en nombre d'habitants, mais en fonction du fait que la commune ait un exécutif semi-professionnel ou professionnel.

SCOM/DSRS/PL/2024/09/09