



## LA VILLE DE NEUCHÂTEL COMMUNIQUE

Aux représentants des médias

# Avis de droit du Professeur Pascal Mahon requis suite à la démission de cinq conseillers généraux de leur parti

L'avis de droit du Professeur Pascal Mahon est parvenu au bureau du Conseil général en date du 22 juin.

Son contenu et ses conclusions répondent aux questions que lui avait adressées le Bureau du Conseil général, à savoir la possibilité, pour les démissionnaires de l'UDC, de former un nouveau groupe et la représentation de ceux-ci au sein des commissions.

Le Professeur Pascal Mahon donne raison au Conseil général sur la question du groupe. Selon lui, « Les groupes sont formés au début de la législature, pour toute la durée de cette législature, et il n'y a, en cas de démission de plusieurs députés d'un groupe, pas de possibilité de former un nouveau groupe, même si ces députés démissionnaires atteignent le nombre requis à cet effet » (p. 13, paragraphe 23).

Concernant la représentation au sein des commissions, l'avis du Professeur Mahon est plus nuancé, puisque ce dernier juge que « ..., il me paraît donc, qu'à défaut de base légale explicite, le Conseil général n'aurait pas dû, du moins si l'on suit la conception dominante aujourd'hui, priver – sans leur consentement – les cinq démissionnaires de l'ancien groupe UDC de leurs sièges au sein des commissions » (p. 22, paragraphe 36).

Le Bureau se réjouit de lire que les décisions du Conseil général n'étaient pas infondées aux yeux de l'expert (cf p. 24, paragraphe 42 de l'avis de droit).

Il demeure une marge d'appréciation à propos de laquelle les avis divergent, mais qui devra impérativement être comblée par des précisions à apporter au Règlement général de la Commune.

Le Bureau du Conseil général, lors de sa séance du 24 juin, a décidé de porter à l'ordre du jour de la séance du Conseil général du 27 juin la constatation de la nullité des nominations intervenues le 14 mars 2011, qui aura pour conséquence le rétablissement de la situation antérieure au sein des commissions concernées.

Toutefois, la Commission financière et le Bureau du Conseil général, qui seront renouvelés lundi 27 juin, ne sont pas concernés (avis de droit, p. 23, paragraphe 37 et p. 24 paragraphe 42).

Le Bureau du Conseil général est satisfait de disposer maintenant d'éléments pertinents et détaillés lui permettant de modifier le Règlement général dans le souci de garantir, à l'avenir, le respect de la volonté des électrices et des électeurs. Cette modification garantira un meilleur fonctionnement des commissions.

En conclusion, le Bureau se réjouit de retourner à ses tâches habituelles.

Neuchâtel, le 24 juin 2011

La présidente du Bureau  
du Conseil général :  
Mme Catherine Loetscher Schneider

Le secrétaire du Bureau  
du Conseil général :  
M. Pascal Helle

Annexe : Avis de droit du professeur Pascal Mahon

**Renseignements complémentaires:**

Catherine Loetscher Schneider, présidente,  
☎ 078 665 92 48,  
courriel: [catherine.loetscher@net2000.ch](mailto:catherine.loetscher@net2000.ch)

Pascal Helle, secrétaire, ☎ 079 283 85 67,  
courriel : [pascal.helle@rpn.ch](mailto:pascal.helle@rpn.ch)

## **Démission du parti UDC de 5 personnes membres du Conseil général de la Ville de Neuchâtel**

Avis de droit  
établi à la demande du Conseil général de la Ville de Neuchâtel  
(par sa Présidente, Mme Catherine Loetscher Schneider)

<b>Sommaire:</b>	<b>n°</b>	<b>page</b>
<b>Préambule: objet, demande, plan et démarche de l'avis</b>		<b>2</b>
<b>I. Bref rappel des faits et des prises de position</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>II. Appréciation et réponses aux questions posées</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
A. Remarques liminaires: mode de traitement des questions et rappel des règles d'interprétation	5	4
1. La manière de traiter et de regrouper les questions posées	5	4
2. Un bref rappel des règles habituelles en matière d'interprétation de la loi	6	5
3. La question du recours aux solutions adoptées dans d'autres ordres juridiques	8	6
B. La question de la possibilité de former un (nouveau) groupe	10	7
1. La disposition pertinente: l'article 27 du Règlement général de la commune	10	7
2. Les positions en présence, notamment celles du Conseil général et du Conseil d'Etat	11	7
3. Les règles applicables et les solutions adoptées dans d'autres ordres juridiques	13	9
4. Appréciation: l'analyse et l'interprétation de l'article 27 du Règlement général	19	11
5. Conclusion intermédiaire et réponse aux questions du Conseil général	23	13
C. La question de la représentation en commission	26	15
1. La disposition pertinente: l'article 122 du Règlement général de la commune	26	15
2. Les positions en présence, notamment celles du Conseil général et du Conseil d'Etat	27	15
3. Les règles applicables et les solutions adoptées dans d'autres ordres juridiques	29	17
4. Appréciation: l'analyse et l'interprétation de l'article 122 du Règlement général	33	19
5. Conclusion intermédiaire et réponse aux questions du Conseil général	37	23
<b>III. Synthèse et conclusions</b>	<b>40</b>	<b>24</b>

## **Préambule: objet, demande, plan et démarche de l'avis**

Le présent avis de droit a pour objet et pour but de répondre à diverses questions liées à la démission de leur parti, le parti de l'Union démocratique du centre (UDC), de cinq membres de ce parti qui siègent au Conseil général de la Ville de Neuchâtel.

Il fait suite à une demande d'avis de droit adressée au soussigné, par courrier du 13 mai 2011, par la Présidente du Conseil général de la Ville de Neuchâtel, au nom de celui-ci. La demande précisait les faits et était accompagnée d'un dossier de 13 pièces, ainsi que d'un catalogue de questions auxquelles l'avis de droit devait répondre. Après un premier entretien téléphonique avec la Présidente du Conseil général, en date du 17 mai, le soussigné a, après réflexion, accepté de rédiger l'avis demandé en précisant toutefois que, compte tenu de ses engagements, il ne serait pas en mesure de l'établir avant quelques semaines. Le 24 mai, la Présidente du Conseil général a confirmé au soussigné le souhait du bureau du Conseil général d'obtenir néanmoins l'avis en question. En date du 6 juin 2011, elle a par ailleurs complété le dossier en faisant parvenir au soussigné une nouvelle pièce, à savoir des extraits du procès-verbal (non encore adopté) de la séance du Conseil général du lundi 2 mai 2011.

Le présent avis commencera par rappeler brièvement les faits et les positions divergentes exprimées jusqu'ici dans l'affaire, ainsi que les questions posées par le Conseil général dans sa demande d'avis de droit (ch. I). Il s'attachera ensuite à répondre à ces questions, à travers l'examen des dispositions légales pertinentes et, le cas échéant, leur interprétation, afin d'en tirer les éléments qui permettront de répondre aux questions (ch. II). Il se terminera par une synthèse des conclusions (ch. III).

Du point de vue méthodologique, l'avis se base essentiellement, s'agissant des faits et des positions divergentes des protagonistes, sur les éléments qui ressortent des pièces du dossier fourni par le Conseil général ainsi que sur d'autres documents généralement disponibles. En ce qui concerne l'analyse juridique, l'avis se fonde par ailleurs sur les sources habituelles et généralement disponibles de la législation, de la jurisprudence et de la doctrine juridique, ainsi que sur les règles d'interprétation traditionnellement admises. Comme prévu d'entente avec la Présidente du Conseil général, l'avis restera relativement sommaire et se basera essentiellement sur une appréciation des principaux éléments qui ressortent du dossier, sans procéder à un examen absolument détaillé et exhaustif de toutes les sources de jurisprudence et de doctrine.

### **I. Bref rappel des faits et des prises de position**

1. Ainsi que cela ressort de la demande d'avis de droit, *«[p]ar courrier du 10 février 2011, cinq des six conseillers généraux appartenant au groupe UDC ont informé les présidences du Conseil général et du Conseil communal du fait qu'ils avaient démissionné du parti UDC du canton de Neuchâtel et qu'ils avaient l'intention de siéger dorénavant comme indépendants au sein du Conseil général et de former un groupe»*. Après en avoir débattu, le Bureau du Conseil général a estimé que ces cinq conseillers généraux, s'ils pouvaient continuer à siéger au Conseil général, n'avaient en revanche *«pas la qualité pour former un nouveau groupe et perdaient dès lors la possibilité de siéger dans les commissions du Conseil général»*.

Le Conseil général a ainsi, dans sa séance du 14 mars 2011, procédé à des nominations complémentaires pour remplacer au sein des commissions les cinq

conseillers généraux en question, ainsi que la sixième conseillère générale de l'ancien groupe UDC (qui n'était, elle, pas démissionnaire du parti)<sup>1</sup>.

2. Les cinq conseillers généraux en question ont alors saisi le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance des communes, afin de faire annuler les décisions prises à leur égard par le Conseil général<sup>2</sup>.

Dans une décision au sens de l'article 9 de la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, décision «*non sujette à recours*», le Conseil d'Etat a, en date du 20 avril 2011, «*invité [le Conseil général de la Ville de Neuchâtel] à annuler sa décision privant les cinq requérants du droit de constituer un groupe, avec les prérogatives attachées à cette institution et, partant, les nominations complémentaires intervenues dans les commissions le 14 mars 2011*»<sup>3</sup>. En substance, le Conseil d'Etat considérait, d'une part, en raison de la règle de l'inamovibilité temporaire dont jouissent les députés dans le système politique suisse et de la règle de l'absence d'instruction, elle aussi traditionnelle, qu'«*on ne saurait faire dépendre l'étendue des pouvoirs rattachés à la charge de députés au sein d'une autorité politique de ses relations avec le groupe d'électeurs qui l'a proposé sur une liste électorale. S'il prend ses distances avec les électeurs qui l'ont proposé sur une liste, voire même s'il met fin à ses relations, son statut au sein de l'autorité dont il fait partie n'est en revanche modifié en rien. "Sans doute perdra-t-il sa place dans les organes (bureaux, commissions) où il représentait ce parti" (Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, deuxième partie n° 1191). Mais ses droits restent intacts*»<sup>4</sup>. D'autre part, le Gouvernement cantonal estimait aussi que rien n'empêchait ou n'empêche les cinq conseillers généraux démissionnaires de former un (nouveau) groupe: «*les cinq requérants ne peuvent certes plus prétendre siéger dans les commissions sous l'étiquette du parti politique UDC qui les avaient proposés. Il n'en demeure pas moins qu'au bénéfice de leur élection, ils peuvent constituer un groupe, puisqu'ils remplissent les conditions prévues par le règlement général de la Commune, particulièrement l'article 11. A la lecture de cet article, on ne voit pas ce qui ferait obstacle à la constitution de ce nouveau groupe. Contrairement à un cas intéressant le canton de Fribourg [...], les cinq conseillers généraux ont été élus sur la même liste et ils respectent le nombre minimum qui est de quatre unités*»<sup>5</sup>.

Le Conseil d'Etat en tirait la conclusion suivante: «*En conclusion, les rapports internes entre les candidats élus et le groupement d'électeurs qui les a portés sur une liste électorale ne sont pas déterminants pour restreindre les droits attachés à la fonction de membre d'une autorité. Seule la perte de l'éligibilité pourrait entraîner la perte de la fonction, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce*»<sup>6</sup>.

3. Constatant «*que les appréciations et conclusions du Conseil général de la Ville de Neuchâtel, d'une part, et du Conseil d'Etat, d'autre part, divergent sur la question de la possibilité de constituer un groupe au sein du Conseil général et de siéger dans les commissions de cette autorité*», le Conseil général a donc souhaité un avis de droit

---

<sup>1</sup> Demande d'avis de droit du 13 mai 2011, p. 1, premier, deuxième et troisième paragraphes.

<sup>2</sup> Demande d'avis de droit du 13 mai 2011, p. 1, quatrième paragraphe.

<sup>3</sup> Demande d'avis de droit du 13 mai 2011, p. 1, cinquième paragraphe, et décision du Conseil d'Etat du 20 avril 2011 (pièce n° 10 du dossier), p. 7, dispositif, ainsi que chiffre 5 de la motivation (sur le caractère non susceptible de recours de la décision).

<sup>4</sup> Décision du Conseil d'Etat du 20 avril 2011 (pièce n° 10 du dossier), chiffre 3 *in fine* de la motivation, p. 6.

<sup>5</sup> Décision du Conseil d'Etat du 20 avril 2011 (pièce n° 10 du dossier), chiffre 4 de la motivation, p. 6 et 7.

<sup>6</sup> Décision du Conseil d'Etat du 20 avril 2011 (pièce n° 10 du dossier), chiffre 4 *in fine* de la motivation, p. 7.

«sur l'interprétation des articles 27 (groupes; ancien article 11) et 122 (mode de nomination des commissions; ancien article 97) du Règlement général de la Commune de Neuchâtel, du 22 novembre 2010 (ancien règlement du 17 mai 1972)»<sup>7</sup>.

4. Plus précisément, la demande d'avis de droit portait sur le catalogue de questions suivant:

- *De manière générale, est-il possible que des conseillers généraux élus sur une même liste puissent constituer plusieurs groupes au sein du Conseil général (en cas de scission au sein d'un parti ou pour des raisons de stratégies politiques)? Est-ce en respect de l'article 27 qui mentionne «Les» et non «des» conseillers généraux?*
- *Dans le cas qui nous concerne, est-il possible que les cinq démissionnaires de l'UDC forment un groupe «indépendant» étant donné que l'UDC ne serait représenté que par une conseillère générale et ne pourrait plus prétendre composer un groupe. Est-ce en respect de l'article 27 qui mentionne «les» et non «des» conseillers généraux?*
- *S'il s'avère que la création d'un groupe parlementaire d'indépendants formé par les ex-représentants de l'UDC est acceptable, une nouvelle répartition des sièges au sein des commissions devait-elle avoir lieu? Si oui, comment procéder à cette répartition étant donné que les suffrages de liste ont été attribués à l'UDC et que certains élus l'ont été sans suffrages, présentés par leur parti pour remplacer des conseillers généraux démissionnaires?*

*Dans cette hypothèse, la conseillère générale UDC non-démissionnaire peut-elle conserver ses sièges au sein des commissions, étant entendu qu'elle ne peut être considérée comme formant à elle seule un groupe?*

- *S'il s'avère que la création d'un groupe d'indépendants formé par les ex-représentants de l'UDC n'est pas acceptable, est-ce qu'une nouvelle répartition des sièges au sein des commissions doit être effectuée comme cela a été le cas ou est-ce que les ex-représentants de l'UDC peuvent continuer à siéger au sein des commissions dans lesquelles ils ont été nommés par le Conseil général (étant entendu qu'ils n'ont pas démissionné desdites commissions)?*

## II. **Appréciation et réponses aux questions posées**

### A. **Remarques liminaires: mode de traitement des questions et rappel des règles d'interprétation**

1. *La manière de traiter et de regrouper les questions posées*

5. Les diverses questions précises posées par le Conseil général tournent toutes, à mon avis, autour de deux questions ou séries de questions principales. La première est la question de la possibilité de former ou de créer, en cours de législature, un – ou plusieurs – nouveau(x) groupe(s) au sein du Conseil général.

La seconde, qui est en soi indépendante de la première, est la question de savoir, dans l'hypothèse où un membre du Conseil général démissionne du groupe – ou du parti – auquel il appartenait (sans démissionner du législatif), si cette démission entraîne et doit entraîner – automatiquement – la perte de la qualité de membre des organes du législatif (bureau, commissions) que ce membre du Conseil général avait avant sa démission.

On regroupera donc les diverses questions précises du Conseil général autour de ces deux (séries de) questions principales, qui seront examinées sous les lettres B et C qui suivent. A chaque fois, on rappellera le texte de la ou des dispositions pertinentes et on cherchera à en déterminer l'interprétation la plus correcte, à la lumière des règles

<sup>7</sup> Demande d'avis de droit du 13 mai 2011, sixième et septième paragraphes, p. 1 et 2.

générales d'interprétation de la loi mais aussi à travers une analyse des enjeux des questions posées.

Avant d'aborder ces diverses questions, on fera toutefois encore deux brèves précisions d'ordre méthodologique.

## 2. Un bref rappel des règles habituelles en matière d'interprétation de la loi

6. S'agissant tout d'abord de l'interprétation des dispositions légales pertinentes, le présent avis se fondera, comme annoncé, sur les règles et méthodes générales et traditionnelles en matière d'interprétation des textes juridiques, à savoir les règles et méthodes développées par la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>8</sup> et la doctrine<sup>9</sup>. Par souci de clarté et de simplification, on rappellera brièvement ici ces règles et méthodes, de manière résumée.
7. L'interprétation a pour objet et pour fonction de dégager le sens d'une norme juridique. La jurisprudence et la doctrine distinguent – et se servent de – plusieurs «méthodes» ou «éléments» d'interprétation. La méthode *littérale* ou *grammaticale* se fonde sur l'analyse lexicale du texte de la norme, basée sur le sens ordinaire des mots qui le composent. L'interprétation *systématique* se fonde sur la cohérence de l'ordre juridique et recherche le sens de la norme par l'analyse de la place que celle-ci occupe dans le système dans lequel elle s'insère: ses rapports avec les autres dispositions de la loi, sa place dans la structure de l'ensemble normatif, etc. La méthode d'interprétation *historique* s'attache à rechercher le sens donné à la norme au moment de son adoption en la remplaçant dans son contexte et en analysant les conditions de sa genèse, les circonstances dans lesquelles elle a été élaborée et adoptée, en particulier les intentions du législateur. Pour la dégager, on prend en considération tout d'abord les travaux préparatoires (rapport ou message explicatif de l'exécutif) et ensuite les propos des rapporteurs des commissions et des membres du Parlement devant le plénum (les interventions des parlementaires ont un poids moins important que ceux des rapporteurs). Elle a un caractère statique: elle tend à donner à la norme un sens immuable, qui se dégage de son origine et lui reste attaché. On exige généralement que l'interprétation historique ait trouvé un point d'ancrage dans le texte même de la norme. Enfin, plus une norme est récente, plus l'interprétation historique doit avoir du poids. A cette méthode historique, la doctrine oppose souvent l'interprétation *actuelle* («*zeitgemässe Auslegung*»), qui a pour objectif de rechercher le sens de la norme tel qu'il peut apparaître, non plus dans le passé, au moment de son adoption, mais dans le présent, au moment de son application, et compte tenu des circonstances actuelles. Enfin, l'interprétation *téléologique* cherche pour sa part à dégager le sens de la norme de son but, de l'intérêt protégé. Elle est dynamique: si le but attribué à la norme à son

<sup>8</sup> Voir notamment, sur l'interprétation et les diverses méthodes en général, ATF 130 II 65, 71-72, *Service des contributions du canton du Jura*, du 19 décembre 2003, 130 V 479, 484-488, *ASSURA, Assurance maladie et accident, contre Etat de Vaud*, du 2 septembre 2004, 131 I 394, 396-399, *Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et Me X. contre Conseillère d'Etat chargée du Département des finances du canton de Genève*, du 8 août 2005, 131 II 562, 566-569, *X. SA contre Commission fédérale des maisons de jeu ainsi que Commission fédérale de recours en matière de contributions*, du 6 juillet 2005, ainsi que 133 IV 228, 229-234, *X. contre Y. ainsi que Procureur général du canton de Genève*, du 5 juillet 2007, 134 I 184, 193, *A. contro B.*, du 13 mai 2008, 135 II 78, 81-84, *WWF Suisse contre Association Les Amis de la Passerelle, Conseil communal de Leytron, Conseil communal de Saillon et Conseil d'Etat du canton du Valais*, du 21 janvier 2009.

<sup>9</sup> Pour de plus amples précisions sur ces méthodes d'interprétation, voir notamment ANDREAS AUER – GIORGIO MALINVERNI – MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I: L'Etat, 2<sup>e</sup> éd., Berne, 2006, n<sup>os</sup> 1427-1452, p. 505-514; ULRICH HÄFELIN – WALTER HALLER – HELEN KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7<sup>e</sup> éd., Zurich, 2008, n<sup>os</sup> 90-136, p. 31-41; RENÉ RHINOW – MARKUS SCHEFER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Bâle, 2009, n<sup>os</sup> 497-547, p. 104-112; PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2<sup>e</sup> éd., Berne, 2007, n<sup>os</sup> 17-42, p. 61-67.

origine reste certes constant, la réalité qu'il recouvre évolue en revanche en fonction des circonstances.

Ces différentes méthodes d'interprétation sont en général utilisées en même temps: le Tribunal fédéral «*n'exclut aucune méthode de manière absolue mais (...) il recourt aux procédés d'interprétation qui lui paraissent, dans le cas particulier, les plus propres à dégager le véritable sens de la norme*»<sup>10</sup>. C'est ce qu'on appelle parfois le *pluralisme méthodologique* ou le *pluralisme pragmatique*. Il n'y a pas de hiérarchie proprement dite entre les différentes méthodes d'interprétation. Toutefois, le point de départ reste l'analyse littérale du texte même de la norme<sup>11</sup>.

### 3. La question du recours aux solutions adoptées dans d'autres ordres juridiques

8. Une autre précision méthodologique doit encore être faite, à propos des solutions adoptées dans le cadre d'autres ordres juridiques. En effet, dans le cas d'espèce, les pièces du dossier laissent apparaître des opinions divergentes et des contestations sur le fait de s'inspirer ou d'invoquer, à l'appui de telle ou telle argumentation, des solutions qui prévalent ou des règles qui s'appliquent dans d'autres ordres juridiques, par exemple au niveau cantonal, pour le Grand Conseil, ou encore dans d'autres cantons, voire au plan fédéral.

Ainsi, par exemple, les cinq conseillers généraux démissionnaires du groupe UDC ont-ils souligné, dans leur courrier de prise de position du 7 mars 2011 adressé à la Chancellerie de la Ville de Neuchâtel, que «*[m]ême si la législation d'autres cantons pourrait régler de manière différente la situation du cas d'espèce, nul ne saurait appliquer la législation cantonale étrangère à un cas neuchâtelois, mentionné par la loi cantonale et communale, sans tomber dans l'arbitraire (principe de la compétence juridictionnelle territoriale)*»<sup>12</sup>.

9. Il est clair en effet qu'une solution adoptée ou une règle applicable dans un autre ordre juridique ne saurait être transposée ou «transplantée» telle quelle, directement, dans l'ordre juridique examiné, en l'occurrence l'ordre juridique communal de la Ville de Neuchâtel. Outre qu'elle ne repose sur aucun fondement juridique, une telle transposition ou «transplantation» automatique comporte toujours le risque de méconnaître et de ne pas respecter le contexte à la fois de l'ordre juridique d'origine de la règle ou de la solution «transplantée» et celui de l'ordre juridique «réceptionnaire». Un tel procédé est donc prohibé.

En revanche, il n'est pas interdit – c'est même tout à fait admissible et, souvent, utile – de s'inspirer des solutions adoptées ou des règles applicables dans d'autres ordres

<sup>10</sup> ATF 83 I 173, 178, *Quinche et consorts contre Conseil d'Etat du Canton de Vaud*, du 26 juin 1957.

<sup>11</sup> ATF 135 II 78, 81, *WWF Suisse contre Association Les Amis de la Passerelle, Conseil communal de Leytron, Conseil communal de Saillon et Conseil d'Etat du canton du Valais*, du 21 janvier 2009 : «*La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. D'après la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales. Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; en particulier, il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste*».

<sup>12</sup> Courrier des cinq membres du Conseil général démissionnaires du groupe UDC à la Chancellerie de la Ville de Neuchâtel, du 7 mars 2011 (pièce n° 6 du dossier), p. 2, chiffre 3.



*listes apparentées, ce qui n'est manifestement pas envisagé par la pratique politique à Neuchâtel»<sup>16</sup>.*

Sur cette base, le Service juridique de la Ville a cependant sollicité la Chancellerie d'Etat cantonale et le Service des communes afin de connaître leur position sur la question<sup>17</sup>. Dans leur prise de position du 23 février 2011, ces deux autorités cantonales semblent cependant avoir considéré, selon ce qu'en réfère le Service juridique de la Ville, «*que la constitution d'un nouveau groupe est possible, dans la mesure où les 5 membres du CG qui souhaitent le créer ont été élus sur la même liste. Leur interprétation de l'art. 11 de notre Règlement général consiste à admettre qu'il suffit que les conseillers généraux aient été élus sur la même liste et qu'ils soient au moins quatre pour qu'ils puissent prétendre pouvoir former un groupe*»<sup>18</sup>. Malgré cet avis, le Service juridique de la Ville maintenait cependant – après avoir examiné les solutions applicables dans d'autres cantons, notamment à Fribourg et à Genève – sa propre interprétation de l'article 11 du Règlement général, selon laquelle il convenait de refuser la création d'un nouveau groupe, aux motifs qu'«*un groupe ne peut être constitué que s'il englobe tous les conseillers généraux élus sur la même liste ou sur des listes apparentées*», qu'«*un seul groupe peut être formé par liste ou par listes apparentées*» et qu'«*un groupe est formé pour toute la durée de la période législative; il peut être dissous en cours de législature. Aucun nouveau groupe ne peut par conséquent être créé en cours de législature*»<sup>19</sup>.

Telle était et est donc la position de la Ville de Neuchâtel et du Conseil général, position qui a conduit celui-ci à refuser aux cinq démissionnaires du groupe UDC la possibilité de constituer un nouveau groupe<sup>20</sup>.

12. Dans sa décision du 20 avril 2011, le Conseil d'Etat a en revanche invité le Conseil général de la Ville de Neuchâtel – sous la menace de le faire lui-même – à annuler sa décision refusant aux cinq démissionnaires requérants le droit de constituer un groupe. Il a estimé, comme on l'a déjà dit, que ces cinq démissionnaires du groupe UDC «*peuvent constituer un groupe, puisqu'ils remplissent les conditions prévues par le règlement général de la Commune, particulièrement à l'article 11. A la lecture de cet article, on ne voit pas ce qui ferait obstacle à la constitution de ce nouveau groupe. Contrairement à un cas intéressant le canton de Fribourg et qui concernait des députés élus sur des listes différentes, ce qui pouvait constituer un certain défaut d'homogénéité (RDAF 2000 I 573 et ZBI 1999, 483), les cinq conseillers généraux ont été élus sur la même liste et ils respectent le nombre minimum qui est de quatre unités*»<sup>21</sup>.

La décision du Conseil d'Etat ne contient pas d'autre motivation sur cette première question, de la possibilité de créer un (nouveau) groupe en cours de législature,

<sup>16</sup> Service juridique et Chancellerie, Note au Conseil communal, du 18 février 2011 (pièce n° 2 du dossier), p. 1.

<sup>17</sup> Courriel du Service juridique de la Ville de Neuchâtel à la Chancellerie cantonale et au Service des communes, du 22 février 2011 (pièce n° 3 du dossier).

<sup>18</sup> Service juridique de la Ville de Neuchâtel, Note au Conseil communal, du 24 février 2011 (pièce n° 4 du dossier), p. 1, ainsi que le courriel du chef du Service des communes de l'Etat, du 23 février 2011, joint à cette note.

<sup>19</sup> Service juridique de la Ville de Neuchâtel, Note au Conseil communal, du 24 février 2011 (pièce n° 4 du dossier), p. 2 *in fine*.

<sup>20</sup> Voir aussi les explications données par la Présidente du Conseil général sur les motivations du Bureau, lors de la séance de ce Conseil, du 14 mars 2011, Extraits du procès-verbal (non encore adopté) de la séance du Conseil général du 14 mars 2011 (pièce n° 9 du dossier), p. 1 à 4, spéc. 3 et 4.

<sup>21</sup> Décision du Conseil d'Etat du 20 avril 2011 (pièce n° 10 du dossier), chiffre 4 de la motivation, p. 6 (ainsi que n° 2 ci-dessus).

possibilité qui semble à ses yeux devoir être admise sans discussion («*A la lecture de cet article, on ne voit pas ce qui ferait obstacle à la constitution de ce nouveau groupe*»).

### 3. *Les règles applicables et les solutions adoptées dans d'autres ordres juridiques*

13. La question que doit trancher le présent avis est donc celle de savoir si, comme le prétend le Conseil général de la Ville de Neuchâtel, la création d'un nouveau groupe est exclue en cours de législature<sup>22</sup> ou si, au contraire, comme le pense le Conseil d'Etat, l'article 27 du (nouveau) Règlement général (ou l'article 11 de l'ancien règlement) de la commune de Neuchâtel ne fait aucunement obstacle à la création d'un tel groupe.

Avant d'analyser cette question à l'aune des règles d'interprétation habituelles, on jettera brièvement un œil sur quelques réglementations d'autres ordres juridiques – comme les parties l'ont du reste fait elles-mêmes –, afin de voir si, et le cas échéant comment, ceux-ci ont réglé la question.

14. Ainsi que cela ressort du second avis du Service juridique de la Ville de Neuchâtel<sup>23</sup>, quelques cantons ont, dans leur loi sur le Grand Conseil, adopté une solution explicite, qui règle clairement la question pour le Parlement cantonal.

Ainsi, à Genève, la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), du 13 septembre 1985<sup>24</sup>, contient un article 27 intitulé «Groupes et représentation dans les commissions». Cette disposition prévoit, à son alinéa 1<sup>er</sup>, que «*[l]es députés élus sur une même liste forment un seul groupe qui doit être composé de 7 personnes au moins*». L'alinéa 2, modifié en novembre 2001, précise que «*[l]e député n'appartenant plus à un groupe, siège comme indépendant; dans ce cas, il ne peut plus faire partie de commissions*». Les alinéas 3 et 4 ajoutent que «*[s]i un ou plusieurs députés siègent comme indépendants, la composition des commissions reste inchangée. Toutefois, si, en cours de législature, l'effectif d'un groupe se réduit à moins de 5 députés, ce groupe ne peut plus être représenté en commission*» et que «*[d]ans ce cas, il est procédé à une nouvelle répartition à la proportionnelle des sièges en commission, conformément à l'article 179*».

Le droit cantonal genevois règle donc assez clairement et explicitement les questions qui se sont posées au Conseil général de la Ville de Neuchâtel: il ne peut y avoir qu'un seul groupe pour tous les députés élus sur une même liste, ce qui laisse supposer qu'il ne peut y avoir création de nouveau groupe en cours de législature, et les députés qui quittent un groupe (sans en intégrer un autre) siègent comme indépendants et ne peuvent plus siéger dans les commissions. Toutefois, si l'effectif d'un groupe descend en dessous du seuil de cinq députés, il ne peut plus être représenté en commission et une nouvelle répartition des sièges dans les commissions doit donc avoir lieu.

Si le Conseil général de la Ville de Neuchâtel avait eu des bases légales identiques à celle du Grand Conseil genevois, il aurait probablement pu prendre la même décision que celle qu'il a prise, à savoir refuser aux démissionnaires du groupe UDC la faculté de créer un nouveau groupe et les considérer comme démissionnaires du bureau et des commissions auxquelles ils appartenaient; vu la baisse de l'effectif du groupe

<sup>22</sup> Le Règlement général emploie l'expression de «période administrative», cf. notamment l'art. 38. On utilisera dans le présent avis indifféremment les termes de «législature» et de «période administrative».

<sup>23</sup> Service juridique de la Ville de Neuchâtel, Note au Conseil communal, du 24 février 2011 (pièce n° 4 du dossier), p. 2.

<sup>24</sup> Recueil systématique de la législation genevoise, RSG B 1 01.

UDC, celui n'aurait plus pu être représenté en commission, de sorte qu'une nouvelle répartition des sièges aurait dû être effectuée.

15. De même, la loi sur le Grand Conseil du Canton de Fribourg, du 6 décembre 2006<sup>25</sup>, règle elle aussi la question de façon précise et détaillée. Elle contient un article 25 qui traite de la «Constitution» des «Groupes parlementaires», et dont l'alinéa 1<sup>er</sup> dispose que «*[l]es membres du Grand Conseil appartenant au même parti politique ou élus sur une liste du même groupe d'électeurs et électrices au sens de la législation sur les droits politiques forment un groupe parlementaire s'ils sont cinq au moins*». L'alinéa 4 de la disposition précise que «*les groupes sont reconnus par le Grand Conseil au début de la législature et pour toute la durée de celle-ci, même si l'effectif de leurs membres n'est plus de cinq par la suite. En cours de législature, un groupe peut décider de se dissoudre, mais aucun groupe ne peut être créé, même en cas d'élection complémentaire*», l'alinéa 5 précisant pour sa part que «*[l]e membre du Grand Conseil qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau*».

Le droit cantonal fribourgeois règle donc encore plus clairement et explicitement les deux questions qui se posaient au Conseil général de la Ville de Neuchâtel et, si celui-ci avait eu des bases légales identiques à celle du Grand Conseil fribourgeois, il aurait sans aucun doute pu prendre la même décision que celle qu'il a prise, à savoir refuser aux démissionnaires du groupe UDC la faculté de créer un nouveau groupe et les considérer comme démissionnaires du bureau et des commissions auxquelles ils appartenaient<sup>26</sup>.

16. Si elles sont claires, et qu'on pourrait vouloir s'en inspirer<sup>27</sup>, ces réglementations ne sont cependant, comme on l'a vu (n° 9 ci-dessus), pas sans autre transposables ou «transplantables» dans l'ordre juridique communal neuchâtelois. Leur «transplantation» se heurte en effet au fait que, précisément, le législateur communal neuchâtelois ne les a pas prévues, alors qu'il aurait très bien pu le faire.

La même réserve vaut cependant aussi, de l'autre côté, pour les exemples dans lesquels la création de nouveaux groupes en cours de législature est admise.

17. Tel est le cas, ainsi que le soulevait l'une des cinq démissionnaires du groupe UDC lors de la séance du Conseil général du 14 mars 2011, de la réglementation applicable au Conseil national<sup>28</sup>. Lors de la législature 2007-2011, en effet, un nouveau groupe est apparu. Le 15 septembre 2008, les conseillers nationaux Brigitta Gadiant, Ursula Haller, Hans Grunder et Hansjörg Hassler, ainsi que le conseiller aux Etats Werner Luginbühl ont quitté l'Union démocratique du centre pour adhérer au (nouveau) Parti bourgeois démocratique («bürgerliche demokratische Partei», PBD); de ce fait, à partir de la session d'automne 2008, ils n'ont plus fait partie du groupe UDC, mais ont siégé dans les rangs des non-inscrits. Toutefois, l'élection, le 2 mars 2009, du conseiller national Martin Landolt (du PBD), en remplacement du socialiste Werner Marti pour le

<sup>25</sup> Recueil systématique de la législation fribourgeoise, RSF 121.1.

<sup>26</sup> Alors que le groupe UDC, formé de la seule Mme Anne-Frédérique Grandchamp, serait resté un groupe et aurait pu continuer à être représenté en commission, c'est-à-dire que Mme Grandchamp aurait continué à appartenir aux commissions auxquelles elle appartenait, et cela à la différence de ce qui est prévu dans la réglementation genevoise.

<sup>27</sup> Voir en ce sens Service juridique de la Ville de Neuchâtel, Note au Conseil communal, du 24 février 2011 (pièce n° 4 du dossier), p. 2, let. c.

<sup>28</sup> Voir Extraits du procès-verbal (non encore adopté) de la séance du Conseil général du 14 mars 2011 (pièce n° 9 du dossier), déclaration de Mme Maria Angela Guyot, p. 4 et 5, spéc. «troisième réflexion», p. 5.

canton de Glaris, a permis aux députés du PBD de former un nouveau groupe puisqu'ils atteignaient alors le nombre minimal de cinq, un groupe devant comprendre au moins cinq membres du même conseil, selon l'art. 61 al. 3 de la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl, RS 171.10). Dès lors, l'Assemblée fédérale possédait un groupe de plus, un nouveau groupe, celui du Parti bourgeois démocratique, pour le reste de la législature<sup>29</sup>.

Le droit fédéral admet donc, à l'évidence, la création d'un nouveau groupe parlementaire en cours de législature et on pourrait se demander pourquoi tel ne serait pas le cas en droit communal neuchâtelois.

Là encore, toutefois, la transposition n'est pas sans autre possible. Elle se heurte même, en l'occurrence, à la différence de système que connaissent le droit fédéral et le droit de la Ville de Neuchâtel. En effet, en droit fédéral, aux termes de l'article 61 al. 1<sup>er</sup> LParl, «*[u]n groupe parlementaire réunit les députés membres d'un même parti*»; ce sont donc les partis qui déterminent les groupes et la création d'un nouveau parti – en cours de législature – peut entraîner celle d'un nouveau groupe, pour autant que ce parti compte au moins cinq députés dans le même conseil. En droit de la Ville de Neuchâtel, en revanche, aux termes de l'article 27 du Règlement général, les groupes ne sont pas formés par les membres *d'un même parti*, mais par les *membres du conseil élus sur la même liste* ou sur des listes apparentées, s'ils sont au nombre de quatre au moins. Ainsi, si la création d'un nouveau parti peut sans autre entraîner la création d'un nouveau groupe en droit fédéral, tel n'est pas le cas en droit communal neuchâtelois, où la constitution des groupes se détermine sur la base des «*membres du Conseil général élus sur la même liste*», base qui n'est pas nécessairement susceptible de changer en cours de législature.

18. On le voit, même si elles aident à saisir les contours de la question et permettent d'en comprendre les enjeux, les solutions adoptées et les règles applicables dans d'autres ordres juridiques ne donnent pas de réponse directe à la question qui se pose aux autorités communales neuchâteloises.

C'est donc à l'aune des dispositions pertinentes elles-mêmes, et de leur interprétation, qu'il faut trancher la question.

#### 4. *Appréciation: l'analyse et l'interprétation de l'article 27 du Règlement général*

19. Ainsi qu'on a pu le constater, l'article 27 du (nouveau) Règlement général de la commune de Neuchâtel (ou l'article 11 de l'ancien règlement) ne règle pas d'emblée la question de la constitution des groupes de manière aussi détaillée et claire que ne le font, pour le Grand Conseil, les législations genevoise et fribourgeoise. La disposition se borne en effet à prévoir que «*[l]es membres du Conseil général élus sur la même liste ou sur des listes apparentées peuvent constituer un groupe s'ils sont au nombre de quatre au moins*».

On peut cependant admettre à mon avis que le texte de l'article 27 du (nouveau) Règlement général de la commune de Neuchâtel – dans le sens d'une interprétation littérale, fondée sur le sens des mots qui le composent – donne un indice en faveur de la conception défendue par le Conseil général. Le texte prévoit en effet que «les» – et non «des» – membres du Conseil général élus sur la même liste peuvent constituer un groupe s'ils atteignent le nombre requis. Cette utilisation de l'article défini peut – ou doit

<sup>29</sup> Pour le détail de ces divers événements, voir le site officiel de l'Assemblée fédérale, sous «effectifs des groupes parlementaires de la 48<sup>ème</sup> législature 2007-2011», <http://www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/Pages/default.aspx> (consulté en dernier lieu le 13 juin 2011).

– se comprendre comme signifiant que *tous* les membres de cette liste peuvent former un tel groupe et que ces membres ne peuvent former qu'*un seul groupe* ou, autrement dit, qu'une partie de ces membres de la même liste ne peuvent pas former un autre groupe.

A vrai dire, toutefois, cette interprétation littérale n'est pas aussi claire qu'elle y paraît puisque le Conseil d'Etat n'a pas compris ainsi le texte de l'article 27 («*A la lecture de cet article, on ne voit pas ce qui ferait obstacle à la constitution de ce nouveau groupe*»; voir ci-dessus, n° 13 *in fine*). Même s'il est vrai que le Gouvernement ne motive guère sa position – et ne procède à aucune interprétation du texte légal –, il faut donc néanmoins faire appel aux autres méthodes d'interprétation.

20. Du point de vue systématique, l'article 27 du Règlement général de la commune de Neuchâtel se trouve, comme indiqué (n° 10 ci-dessus), dans la deuxième section («Du Conseil général») du chapitre III («Des autorités communales») du Règlement. Plus précisément, cette disposition se trouve sous la lettre A., intitulée «Constitution», du Conseil général. Il en résulte à mon avis que la règle de l'article 27, qui prévoit la création et la composition des groupes, s'inscrit dans un moment déterminé et précis, celui de la «constitution» du Conseil général, à l'issue de l'élection (élection qui est prévue à l'article 24, première disposition de cette lettre A et de cette section sur la «constitution» du Conseil général).

Cet élément systématique confirme à mon sens l'idée que le système de détermination des groupes adopté par le législateur communal neuchâtelois, qui se base sur la détermination des groupes à partir des listes (et des listes apparentées) – et non pas sur la base des partis et de leur représentation au sein du législatif –, envisage, contrairement au système applicable en droit fédéral pour le Conseil national, une formation des groupes une fois pour toutes, c'est-à-dire pour toute la durée de la législature, sans changement possible en cours de législature.

Cette constatation est du reste corroborée aussi par l'examen des règles que prévoient les législations fribourgeoise et genevoise, qui se fondent elles aussi sur un système de détermination des groupes à partir des listes – et non des partis qui composent l'assemblée – et qui excluent elles aussi, mais explicitement, la création de nouveaux groupes en cours de route.

L'analyse systématique de l'article 27 du Règlement général de la commune de Neuchâtel confirme donc à mon sens l'interprétation qui résulte de l'analyse littérale ou grammaticale, à savoir que la constitution des groupes du Conseil général s'effectue, à partir des listes, au début de la législature, et qu'elle vaut pour toute la législature, excluant ainsi la constitution de nouveaux groupes en cours de législature.

Certes, à la différence de Fribourg et de Genève, cela n'est pas prévu expressément par le droit de la Ville de Neuchâtel. Mais il ne paraît pas insoutenable de considérer que cette conception est inhérente au système choisi par le législateur communal neuchâtelois.

21. Cette conception est confirmée de surcroît, à mon avis, par l'interprétation téléologique. En effet, admettre que l'expression «*les membres*» et l'emploi de l'article défini «*les*» ne sont pas décisifs, et que «*des membres*» élus sur la même liste pourraient sans autre créer un nouveau groupe, pour autant qu'ils soient au moins quatre, conduirait à des situations plutôt étonnantes, que le législateur ne saurait guère avoir voulues.

Tout d'abord, cela signifierait par exemple qu'un groupe de 15 conseillers généraux, par définition élus sur la même liste (ou des listes apparentées), pourrait à tout moment, même juste après l'élection, se diviser, par «*démissions collectives*», en deux

ou, même, trois groupes, cela afin de bénéficier des avantages – et de multiplier ces avantages – liés à l'existence d'un groupe. On pourrait même soutenir que ces conseillers généraux auraient la faculté de créer dès le début trois groupes différents.

Plus généralement, un tel système pourrait avoir pour effet de multiplier le nombre des groupes et, surtout, d'entraîner le risque d'une modification continue du nombre de ces groupes, dans la mesure où non seulement la division d'un groupe en plusieurs groupes, mais aussi la reformation du groupe de départ, par la fusion de deux ou des trois nouveaux groupes, seraient permises en tout temps en cours de législature. Un tel système ne correspond sans doute pas au but poursuivi par le législateur, qui, en se fondant sur les listes (et les listes apparentées), semble au contraire avoir voulu une certaine stabilité de la constitution des groupes, même s'il ne l'a pas exprimé aussi clairement que les législateurs cantonaux fribourgeois et genevois.

Telle semble aussi – du point de vue de l'interprétation historique – être la volonté du législateur<sup>30</sup>.

22. En définitive, je suis donc de l'avis que l'interprétation de l'article 27 du Règlement général de la commune de Neuchâtel, sur la base des méthodes littérale, systématique et téléologique, conduit à confirmer la conception du Conseil général, selon laquelle il n'y a, dans le système du droit communal neuchâtelois, pas de place pour la création de nouveaux groupes parlementaires en cours de législature.

##### 5. Conclusion intermédiaire et réponses aux questions du Conseil général

23. A titre de conclusion intermédiaire, il me paraît donc que, sur cette première question de la possibilité de créer de nouveaux groupes en cours de législature ou de «période administrative», la conception défendue par le Conseil général de la Ville de Neuchâtel doit être retenue.

Comme cela ressort de l'interprétation littérale, mais aussi systématique et téléologique de l'article 27 du (nouveau) Règlement général de la commune de Neuchâtel, un groupe ne peut être formé que par *tous* les membres du Conseil général élus sur la même liste ou sur des listes apparentées (pour autant qu'ils soient au moins quatre) et tous ces députés ne peuvent former *qu'un seul groupe*.

Les groupes sont formés au début de la législature, pour toute la durée de cette législature, et il n'y a, en cas de démission de plusieurs députés d'un groupe, pas de possibilité de former un nouveau groupe, même si ces députés démissionnaires atteignent le nombre requis à cet effet.

En revanche, le groupe qui existait avant la «démission collective» peut demeurer un groupe (le même groupe), pour autant que le nombre de conseillers restant dans ce groupe soit suffisant. Si tel n'est pas le cas, il y aura alors un groupe de moins au Conseil général.

24. Même si cette interprétation des dispositions pertinentes me paraît la plus juste et la plus raisonnable, les autorités communales seraient bien inspirées de préciser à l'occasion ces bases légales, que ce soit dans le sens d'une confirmation mais d'une

<sup>30</sup> Du moins selon ce qu'en ont dit les membres du Conseil général lors de la séance du 14 mars 2011: voir Extraits du procès-verbal (non encore adopté) de la séance du Conseil général du 14 mars 2011 (pièce n° 9 du dossier), déclaration de M. Blaise Péquignot, p. 10, qui s'exprimait ainsi: «... *la géographie de notre Conseil se dessine au soir de l'élection. Quelque part, on reste un peu figé dans cette conception et si vous avez la curiosité de vous replonger dans le procès-verbal de la séance du 3 février 2003, nous avons modifié notre règlement, notamment sur les articles 11 et 97. ...*».

clarification de la thèse défendue par le Conseil général ou, si une volonté politique apparaît en faveur d'un changement de système, dans le sens d'un autre régime, qui se fonde non plus sur les listes, mais sur les partis, et qui permette – comme en droit fédéral – la création de nouveaux groupes en cours de législature.

Il s'agit cependant là d'une question politique, sur laquelle le présent avis n'a pas à s'étendre.

25. Quoi qu'il en soit, cette première conclusion intermédiaire permet de reprendre rapidement les questions 1 à 3 du Conseil général, et d'y répondre, comme suit.

*Question 1: De manière générale, est-il possible que des conseillers généraux élus sur une même liste puissent constituer plusieurs groupes au sein du Conseil général (en cas de scission au sein d'un parti ou pour des raisons de stratégies politiques)? Est-ce en respect de l'article 27 qui mentionne «Les» et non «des» conseillers généraux?*

*Question 2: Dans le cas qui nous concerne, est-il possible que les cinq démissionnaires de l'UDC forment un groupe «indépendant» étant donné que l'UDC ne serait représenté que par une conseillère générale et ne pourrait plus prétendre composer un groupe. Est-ce en respect de l'article 27 qui mentionne «les» et non «des» conseillers généraux?*

Les développements qui précèdent ont déjà répondu clairement, à mon sens, et par la négative, à ces deux premières questions, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'y arrêter encore.

*Question 3: S'il s'avère que la création d'un groupe parlementaire d'indépendants formé par les ex-représentants de l'UDC est acceptable, une nouvelle répartition des sièges au sein des commissions devait-elle avoir lieu? Si oui, comment procéder à cette répartition étant donné que les suffrages de liste ont été attribués à l'UDC et que certains élus l'ont été sans suffrages, présentés par leur parti pour remplacer des conseillers généraux démissionnaires?*

*Dans cette hypothèse, la conseillère générale UDC non-démissionnaire peut-elle conserver ses sièges au sein des commissions, étant entendu qu'elle ne peut être considérée comme formant à elle seule un groupe?*

Compte tenu des réponses, négatives, données aux deux premières questions, la réponse à la troisième question s'avère inutile. On peut néanmoins préciser que, même si la création d'un nouveau groupe était acceptable, cela ne signifierait pas encore automatiquement qu'une nouvelle répartition des sièges en commissions eût dû être effectuée. Ainsi, par exemple, au niveau fédéral, comme on l'a vu, un nouveau groupe a été créé en 2009, mais cela n'a pas entraîné *ipso jure* une nouvelle répartition des sièges des commissions. Au contraire, les autorités fédérales ont adopté, pour résoudre les problèmes de ce genre et permettre à l'avenir une nouvelle répartition des sièges dans les commissions, une modification de la réglementation applicable. Comme cette question relève de la représentation en commission, elle sera traitée ci-dessous et on se limitera donc, ici, à renvoyer à la lettre B ci-après (spécialement au n° 31).

Il en va de même pour la réponse à la seconde partie de la question 3 (relative au droit de la conseillère générale demeurée dans le parti UDC de conserver ses sièges dans les commissions).

## C. La question de la représentation en commission

### 1. La disposition pertinente: l'article 122 du Règlement général de la commune

26. La seconde des deux questions ou séries de questions principales est, on l'a dit, celle de savoir, dans l'hypothèse où un membre du Conseil général démissionne du groupe (ou du parti) auquel il appartenait (sans démissionner du législatif), si cette démission entraîne et doit entraîner – automatiquement – la perte de la qualité de membre des organes du législatif (bureau, commissions) que ce membre du Conseil général avait avant sa démission. Le Conseil général de la Ville de Neuchâtel l'a tranchée affirmativement et a en conséquence procédé, le 14 mars 2011, à une nouvelle répartition des sièges des commissions entre les groupes restants, c'est-à-dire sans tenir compte ni de l'ancien groupe UDC – lequel, ne comptant plus qu'une seule représentante, perdait sa qualité de groupe –, ni des cinq démissionnaires de l'ancien groupe UDC, lesquels ne pouvaient, selon le Conseil général, former un nouveau groupe. Le Conseil général a pris cette décision, sur proposition du Bureau, en se fondant sur l'article 122 du (nouveau) Règlement général de la commune de Neuchâtel, du 22 novembre 2010, disposition qui correspond en tous points, matériellement, à l'article 97 de l'ancien Règlement général de la commune de Neuchâtel, du 17 mai 1972, de sorte que, comme pour la première question, peu importe lequel des deux règlements était applicable ou a été appliqué au moment des faits, soit en février-mars 2011.

L'article 122 du (nouveau) Règlement général de la commune de Neuchâtel, qui se trouve dans la quatrième section («Des Commissions») du chapitre III («Des autorités communales») du Règlement, traite du mode de nomination des commissions désignées par le Conseil général<sup>31</sup> et a la teneur suivante:

«Mode de nomination Art. 122.- <sup>1</sup>Sauf disposition contraire, toutes les commissions et délégations constituées par le Conseil général le sont sur la base de la représentation proportionnelle, en fonction des suffrages obtenus par chaque groupe en tenant compte des apparentements, et leurs membres sont rééligibles.

<sup>2</sup>A l'exception des représentants mentionnés à l'article 120 alinéa 2 lettres b et c, ils doivent appartenir au Conseil général.

<sup>3</sup>Chaque commission nomme son bureau.»<sup>32</sup>.

### 2. Les positions en présence, notamment celles du Conseil général et du Conseil d'Etat

27. Le Conseil général a interprété et interprète cette disposition comme signifiant qu'il y a et qu'il doit y avoir un lien étroit et nécessaire entre la représentation des membres du

<sup>31</sup> Cette quatrième section, intitulée «Des Commissions», est elle-même divisée en plusieurs lettres, la première traitant des «A. Dispositions communes» (art. 115 à 119), alors que la deuxième, dans laquelle se trouve l'article 122, régit, elle, les «B. Commissions et autres instances nommées par le Conseil général» (la troisième et dernière traitant des «C. Commissions consultatives nommées par le Conseil communal», art. 140 à 158). La lettre B, qui nous intéresse ici, et qui comporte les articles 120 à 139, se subdivise en trois chiffres: «1. Dispositions générales» (art. 120 à 122), «2. Commissions» (art. 123 à 138) et «3. Autres instances» (art. 139).

<sup>32</sup> L'article 97 de l'ancien règlement avait pour sa part la teneur suivante (sans intitulé), teneur matériellement identique à celle du nouveau règlement: «Sauf disposition contraire, toutes les commissions et délégations constituées par le Conseil général le sont sur la base de la représentation proportionnelle, en fonction des suffrages obtenus par chaque groupe en tenant compte des apparentements, et leurs membres sont rééligibles [al. 1]. A l'exception des représentants mentionnés à l'art. 96 lettre h, ils doivent appartenir au Conseil général [al. 2]. Chaque commission nomme son bureau [al. 3].» (pièce n° 13 du dossier).

législatif dans les commissions et la répartition proportionnelle des suffrages exprimés par les citoyennes et les citoyens entre les diverses listes (et listes apparentées). Dès lors, si certains membres du législatif quittent le groupe formé sur la base d'une de ces listes, ils perdent automatiquement le bénéfice de ce lien et, par voie de conséquence, le droit de siéger au bureau et dans les commissions<sup>33</sup>.

28. Dans sa décision du 20 avril 2011, le Conseil d'Etat ne se prononce à vrai dire pas très clairement sur cette question de la perte, pour les cinq démissionnaires de l'ancien groupe UDC, de leurs sièges au sein des commissions ou, au contraire, de leur éventuel droit à continuer à siéger dans ces commissions. Certes, d'un côté, la décision du Conseil d'Etat contient l'affirmation selon laquelle *«une fois élu, le candidat a la garantie qu'il pourra exercer sa fonction jusqu'à son terme, sans qu'une intervention ne puisse juridiquement l'abréger. Cette inamovibilité temporaire est une des caractéristiques principales du régime politique suisse qui veut que la durée des fonctions appliquées aux personnes élues leur donnent simplement la garantie qu'elles pourront exercer leur fonction jusqu'à son terme, sans qu'une intervention puisse juridique[ment] l'abréger»*<sup>34</sup>. Mais cette affirmation, qui s'appuie sur la doctrine<sup>35</sup>, ne semble se référer, dans la décision du Conseil d'Etat, qu'à la fonction de membre du Conseil général ou plus généralement de l'organe législatif, et non pas à celle de membre d'une commission ou d'un autre organe de ce législatif. En tous les cas, dans la doctrine citée par le Conseil d'Etat, c'est bien ainsi que cette affirmation est comprise: elle ne vise pas la question de la représentation en commission, mais uniquement la fonction de membre d'une autorité (fédérale)<sup>36</sup>. Preuve en est d'ailleurs que la même décision du Conseil d'Etat contient un peu plus loin, toujours en se référant au même auteur, en parlant du député qui mettrait *«fin à ses relations [...] avec les électeurs qui l'ont proposé sur une liste électorale»*, une autre affirmation, qui va dans un tout autre sens: *«Sans doute perdra-t-il sa place dans les organes (bureaux, commissions) où il représentait ce parti»*<sup>37</sup>, phrase empruntée au Traité de droit constitutionnel du Professeur Jean-François Aubert<sup>38</sup>.

A vrai dire, le Conseil d'Etat ne semble pas avoir tranché la question de savoir si un membre du législatif qui démissionne de son parti (ou de son groupe) perd ses éventuels sièges dans les commissions, ou ne pas avoir estimé nécessaire de la trancher, dans la mesure où il a considéré que les cinq démissionnaires de l'ancien groupe UDC pouvaient sans autre former un nouveau groupe et, probablement, qu'ils devaient donc, de ce fait, continuer à être représentés en commissions mais au titre de ce nouveau groupe.

<sup>33</sup> Voir notamment les communiqués du Bureau du Conseil général aux représentants des médias du 25 février 2011 (pièce n° 5 du dossier) et du 7 mars 2011 (pièce n° 7), ainsi que la note du Service juridique, Service juridique et Chancellerie, Note au Conseil communal, du 18 février 2011 (pièce n° 2 du dossier), p. 2, ch. 3, et les explications données par la Présidente du Conseil général sur les motivations du Bureau, lors de la séance de ce Conseil, du 14 mars 2011, Extraits du procès-verbal (non encore adopté) de la séance du Conseil général du 14 mars 2011 (pièce n° 9 du dossier), p. 1 à 4, spéc. 3 et 4.

<sup>34</sup> Décision du Conseil d'Etat du 20 avril 2011 (pièce n° 10 du dossier), chiffre 2 de la motivation, 2<sup>ème</sup> paragraphe, p. 5.

<sup>35</sup> La décision du Conseil d'Etat se réfère à *«Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, notes 6 et 9 ad Article 145»* (pièce n° 10 du dossier, chiffre 2 de la motivation, 2<sup>ème</sup> paragraphe *in fine*, p. 5).

<sup>36</sup> Voir JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: JEAN-FRANÇOIS AUBERT – PASCAL MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich/Bâle/Genève, 2003, n<sup>os</sup> 6 et 9 ad article 145, p. 1139 et 1140 (cela résulte clairement du n° 6).

<sup>37</sup> Décision du Conseil d'Etat (pièce n° 10 du dossier), chiffre 3 de la motivation, p. 6.

<sup>38</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967, réédition 1993 en un volume, n° 1191, p. 442 (qui ajoute: *«Mais il la conservera dans l'Assemblée.»*).

Cette conception n'est toutefois pas, on l'a vu, celle du présent avis, de sorte qu'il y a lieu de poursuivre l'examen de la question des conséquences, en termes de droit de siéger dans les commissions, d'une éventuelle démission d'un membre du Conseil général du groupe auquel il appartient.

### 3. Les règles applicables et les solutions adoptées dans d'autres ordres juridiques

29. Les autres ordres juridiques examinés plus haut contiennent, on l'a déjà vu aussi, mais il est utile de le rappeler, des règles explicites sur la question.

Ainsi, l'article 27 alinéa 2 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC, voir ci-dessus, n° 14), prévoit très clairement que *«[l]e député n'appartenant plus à un groupe, siège comme indépendant; dans ce cas, il ne peut plus faire partie de commissions»*. Les alinéas 3 et 4 ajoutent que *«[s]i un ou plusieurs députés siègent comme indépendants, la composition des commissions reste inchangée. Toutefois, si, en cours de législature, l'effectif d'un groupe se réduit à moins de 5 députés, ce groupe ne peut plus être représenté en commission»* et que *«[d]ans ce cas, il est procédé à une nouvelle répartition à la proportionnelle des sièges en commission, conformément à l'article 179»*. De même, l'article 25 de la loi sur le Grand Conseil du Canton de Fribourg (n° 15 ci-dessus) prévoit, à son alinéa 4, que *«les groupes sont reconnus par le Grand Conseil au début de la législature et pour toute la durée de celle-ci, même si l'effectif de leurs membres n'est plus de cinq par la suite. En cours de législature, un groupe peut décider de se dissoudre, mais aucun groupe ne peut être créé, même en cas d'élection complémentaire»*, l'alinéa 5 précisant pour sa part que *«[l]e membre du Grand Conseil qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau»*.

Dans ces deux cas, dans lesquels la création d'un nouveau groupe en cours de législature n'est (expressément) pas permise, une norme explicite prévoit donc sans ambiguïté que le membre du législatif qui quitte son groupe perd automatiquement les – ou est réputé démissionnaire des – fonctions auxquelles il a été désigné par l'organe législatif, notamment perd ses sièges dans les commissions.

30. Tel n'est pas le cas dans le droit communal de la Ville de Neuchâtel, dont le Règlement général ne prévoit rien à ce sujet.

La question qui se pose, dans ce contexte, est donc celle de savoir si, en dépit de l'absence de règle explicite à Neuchâtel, il est possible de considérer que la conception selon laquelle la démission du groupe entraîne automatiquement en quelque sorte la perte des sièges en commissions est inhérente au système prévu par le droit communal de la Ville de Neuchâtel, comme on l'a fait s'agissant de la création de nouveaux groupes en cours de législature, ou si, au contraire, l'absence de règle explicite doit s'interpréter comme signifiant qu'il est exclu de se fonder sur la conception d'une «perte automatique» du droit de siéger dans les commissions.

31. L'ordre juridique fédéral apporte à cet égard un éclairage intéressant, dans la mesure où il ne prévoit – ou, plutôt, ne prévoyait –, lui non plus (comme le droit de la Ville de Neuchâtel), aucune règle spécifique sur la question.

La question s'y est cependant posée, récemment, et elle a donné matière à réflexion et, même, à un changement de la réglementation. Cette modification législative a été adoptée le 3 octobre 2008, mais elle n'entrera en vigueur que lors de la session d'hiver

2011, soit après le prochain renouvellement intégral du Conseil national<sup>39</sup>. Elle n'est donc qu'indirectement liée au contexte déjà évoqué de la création du nouveau groupe du Parti bourgeois démocratique («bürgerliche demokratische Partei», PBD) lors de la législature 2007-2011 (voir n° 17 ci-dessus), en ce sens qu'elle a certes été imaginée et conçue avant la création de ce nouveau groupe, mais par anticipation en quelque sorte des problèmes que pourrait soulever une telle création.

La modification a consisté à ajouter à l'article 17 du Règlement du Conseil national, qui traite de la «Durée du mandat» des membres des commissions permanentes de ce Conseil, un nouvel alinéa 5, qui règle la question du renouvellement intégral extraordinaire des commissions et qui a la teneur suivante:

*«<sup>5</sup>Un renouvellement intégral extraordinaire des commissions pour la durée restante du mandat a lieu dans les cas suivants:*

- a. la force numérique d'un groupe parlementaire s'est modifiée au point qu'il est surreprésenté ou sous-représenté de plus d'un membre dans une des commissions permanentes visées à l'art. 10;*
- b. un nouveau groupe est constitué.»<sup>40</sup>.*

L'idée de cette modification était donc de permettre – par une disposition légale explicite – de procéder à un renouvellement intégral de la composition des commissions soit en cas de fluctuation relativement importante de l'effectif des groupes, soit en cas de constitution d'un nouveau groupe.

Il est intéressant de se pencher en détail sur les motivations de cette modification, qui donnent des indications sur la conception qu'avaient et qu'ont les autorités fédérales de la question examinée ici.

Dans son rapport du 21 février 2008, la Commission des institutions politiques du Conseil national, promotrice de cette réforme, s'exprimait ainsi<sup>41</sup>:

*«Les membres des commissions permanentes sont nommés par le bureau pour quatre ans (art. 17 RCN). Ainsi, lorsqu'un député quitte son groupe, il n'en continue pas moins comme par le passé de siéger en commission.*

*Il est déjà arrivé, rarement il est vrai, que des députés quittent volontairement leur groupe. Certains ont conservé leurs sièges au sein des commissions, d'autres les ont rendus de leur plein gré à leur ancien groupe. En tout état de cause, cette situation n'a jamais entraîné à ce jour de problème sérieux.*

*Néanmoins, il est aisé d'imaginer des situations où les dispositions en vigueur se révéleraient insuffisantes. Comme il est toujours difficile de changer les règles du jeu en cours de partie, il vaut mieux prévoir des solutions avant que les problèmes ne surviennent.*

*Il est possible que les députés soient à l'avenir plus nombreux à quitter leur groupe, qu'il s'agisse de départs individuels ou de départs collectifs, et que ceux-ci soient volontaires ou non. Une telle situation risquerait de menacer la composition représentative des commissions telle qu'elle est fixée à l'art. 43, al. 3, LParl.*

*Il existe un moyen tout simple d'éviter que la représentativité des commissions ne soit remise en question à la suite de plusieurs départs au sein des groupes: en procédant à un renouvellement intégral extraordinaire des commissions (art. 17, al. 5). Le bureau et les groupes bénéficieraient ainsi de la liberté d'action leur permettant de réagir à n'importe quelle situation. Un renouvellement intégral extraordinaire des commissions aurait lieu dès qu'un groupe serait surreprésenté ou sous-représenté dans une commission au moins et que cette surreprésentation ou sous-représentation excéderait un membre. Autrement dit, dès que, au sein d'une même commission, deux membres au moins du même groupe quitteraient ledit groupe ou dès qu'un groupe perdrait au total 15 % environ de ses membres pendant le*

<sup>39</sup> Pour cette entrée en vigueur différée, voir RO 2009 733, spéc. 736, ch. III al. 2 de la modification du 3 octobre 2008 du Règlement du Conseil national (RCN) (Droit parlementaire. Modifications diverses).

<sup>40</sup> Art. 17 al. 5 RCN, RS 171.13. L'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article 17 prévoit que: «*[I]es membres des commissions permanentes sont nommés pour quatre ans, sauf disposition contraire de la loi ou d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale. Leur mandat prend fin au plus tard avec le renouvellement intégral de la commission, qui intervient au cours de la première session de la législature suivante. Le mandat peut être renouvelé*», alors que l'alinéa 4 précise que «*[s]i une vacance intervient en cours de mandat au sein d'une commission, le siège est repourvu pour la durée restante*».

<sup>41</sup> Initiative parlementaire «Droit parlementaire. Modifications diverses», Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 21 février 2008, FF 2008 1687, spéc. 1709-1710.

mandat concerné. Le renouvellement intégral extraordinaire des commissions serait également nécessaire lorsqu'un nouveau groupe serait constitué en cours de mandat.

La commission a toutefois refusé que le député quittant son groupe perde automatiquement ses sièges de commission. Ainsi, la CIP épouse l'opinion répandue dans la littérature spécialisée, selon laquelle l'interdiction des mandats impératifs (art. 161 Cst.) empêche de faire dépendre de l'appartenance à un groupe le droit de siéger en commission: pour Moritz von Wyss (*Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens*, Zurich 2001, p. 80), si le député qui quitte son groupe est contraint d'abandonner ses mandats de commission, les groupes peuvent exercer une pression considérable sur leurs membres en les menaçant d'exclusion.»

Ces réflexions de la Commission des institutions politiques du Conseil national permettent de tirer deux enseignements pour le présent avis de droit. D'une part, la Commission considère que, sauf disposition explicite contraire, un député qui quitte son groupe n'est pas tenu d'abandonner ses mandats de commission. Cette conception est du reste confirmée par la pratique récente des autorités fédérales. En effet, quand bien même ils avaient quitté le parti et le groupe UDC, les cinq membres des Chambres fédérales évoqués plus haut (n° 17) ont conservé leurs sièges dans les commissions<sup>42</sup>; de même lorsqu'un député a quitté le Parti et le groupe socialiste, en novembre 2010, il n'en a pas moins gardé ses sièges dans les commissions<sup>43</sup>.

D'autre part, un renouvellement intégral extraordinaire des sièges dans toutes les commissions, suite à une fluctuation sensible de l'effectif des groupes ou à la création d'un nouveau groupe, nécessite une base explicite dans la réglementation, raison pour laquelle la Commission a proposé la modification de la réglementation applicable afin précisément d'adopter une telle base. Plus, même, cette nouvelle réglementation n'a été déclarée applicable et mise en vigueur que pour la prochaine législature (celle qui débutera en hiver 2011), dans l'idée qu'il ne convient pas de changer les règles du jeu en cours de jeu.

32. Fort de ces divers enseignements tirés d'autres ordres juridiques – en tant qu'*aides à la réflexion* –, il convient de revenir aux dispositions pertinentes du droit de la Ville de Neuchâtel, et à leur interprétation.

#### 4. *Appréciation: l'analyse et l'interprétation de l'article 122 du Règlement général*

33. Comme on l'a vu, l'article 122 du (nouveau) Règlement général de la commune de Neuchâtel (ou l'article 97 de l'ancien règlement) dispose que «*[t]outes les commissions et délégations constituées par le Conseil général le sont sur la base de la représentation proportionnelle, en fonction des suffrages obtenus par chaque groupe en tenant compte des apparentements, et leurs membres sont rééligibles*».

Le texte de la disposition fait clairement un lien entre la constitution et la composition des commissions constituées par le Conseil général, d'un côté, et, de l'autre côté, la représentation proportionnelle telle qu'elle s'est exprimée à travers la composition de

<sup>42</sup> Ainsi, selon l'état des commissions parlementaires au 14 décembre 2010, au Conseil national, Mme Brigitta Gadiant siégeait à la Commission de gestion (CdG), Mme Ursula Haller à la Commission de politique extérieure (CPE), M. Hans Grunder à la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) et M. Hansjörg Hassler à la Commission de l'économie et des redevances (CER). Au Conseil des Etats, M. Werner Luginbühl siégeait dans les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC), de l'économie et des redevances (CER), ainsi que des affaires juridiques (CAJ). Voir à ce sujet le document «*Liste des membres des commissions et délégations parlementaires*», sur le site de l'Assemblée fédérale, <http://www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/Pages/default.aspx> (visité en dernier lieu le 19 juin 2011).

<sup>43</sup> Accusé en février 2010 puis condamné en novembre 2010 pour fraude électorale, M. Ricardo Lumengo, bien que prié par son parti de démissionner de ses fonctions fédérales, a refusé et a quitté le Parti socialiste le 16 novembre 2010. Il est resté conseiller national et a conservé son siège au sein de la Commission de politique extérieure (CPE) du Conseil national. Voir le document mentionné à la note précédente.

ce Conseil lui-même, par les suffrages obtenus par chacun des divers groupes formant le Conseil, c'est-à-dire par les diverses listes (ou listes apparentées).

Dans ce sens, on peut se demander s'il n'est pas possible, comme l'a fait le Conseil général, de considérer que la composition des commissions est nécessairement liée aux groupes et, donc, qu'elle doit nécessairement représenter la proportion des groupes (et des listes), de sorte que et au point que lorsqu'un membre du Conseil général quitte un groupe, il perd par là même le droit de représenter ce groupe (et cette liste) et, par conséquent, de siéger dans les commissions.

Cette conception me paraît toutefois se heurter à une interprétation systématique, historique ou téléologique de l'article 122 et du Règlement général de la commune de Neuchâtel dans son ensemble.

34. En effet, ce Règlement général prévoit à son article 120, au titre des commissions désignées par le Conseil général, que celui-ci «*nomme*» des «*commissions*», sous-entendu des commissions permanentes, lesquelles sont énumérées, et qu'«*en tout temps, il peut nommer des commissions spéciales*» (art. 120 al. 1<sup>er</sup>). L'article 121 précise que «*[l]a commission financière est nommée chaque année en même temps que le bureau du Conseil général. Les autres commissions sont nommées au début de chaque période administrative*».

Il résulte à mon avis de cette disposition qu'à l'instar des groupes, les commissions (permanentes) autres que la commission financière sont désignées – comme en droit fédéral – au début de la législature (ou de la «période administrative», dans les termes du Règlement général), au moment de la constitution du Conseil général ou juste après, et qu'elles le sont en principe pour toute la durée de cette législature (ou «période administrative»).

Dès lors, comme celle des groupes, leur constitution est certes étroitement et nécessairement liée à la répartition proportionnelle des suffrages entre les listes, mais à une répartition d'une certaine manière «figée» au moment de la constitution du Conseil général, c'est-à-dire au début de la législature (ou «période administrative»)<sup>44</sup>.

Il me paraît difficile, d'un point de vue logique, de considérer que la composition des groupes est et doit être «figée» pour toute la durée de la législature, au moins en ce sens que la création de nouveaux groupes n'est pas admise, alors que la composition des commissions devrait, elle, être modifiable et revue en cours de route, en fonction de la diminution de l'effectif d'un groupe, à moins que cela ne soit expressément prévu.

Du reste, même dans le système fédéral, lequel autorise pourtant, à la différence du système qui prévaut en Ville de Neuchâtel, la création d'un nouveau groupe, il n'est pas admis que cette création d'un nouveau groupe entraîne automatiquement une modification de la composition des commissions, et ce pour deux raisons: d'une part, parce qu'on considère que le député qui quitte son groupe ne perd pas automatiquement son droit de siéger en commission; d'autre part, parce qu'on considère qu'une nouvelle répartition des sièges dans les commissions nécessite une base explicite dans la réglementation.

35. S'agissant du premier point, celui du droit des personnes élues au sein d'un organe législatif de siéger dans les commissions, il est certain que ce droit est étroitement et nécessairement lié à l'appartenance à un groupe, dans le sens où seuls les groupes – et non les individus – ont, au moment de la constitution des commissions, un droit à

<sup>44</sup> Voir à ce sujet les propos du conseiller général Blaise Péquignot, reproduits à la note 30 ci-dessus: «... la géographie de notre Conseil se dessine au soir de l'élection. Quelque part, on reste un peu figé dans cette conception ...».

obtenir un ou des sièges dans ces commissions<sup>45</sup>. Cela ne signifie toutefois pas que ce lien soit et demeure absolu pour toute la durée de la législature ou de la période administrative pour laquelle la commission est constituée.

Comme on l'a vu en effet, les opinions semblent partagées, en doctrine, sur la question de savoir si un membre d'un parlement qui quitte son groupe ou son parti perd automatiquement les fonctions auxquelles il a été désigné par ce parlement. A vrai dire, la doctrine juridique s'est peu exprimée à ce sujet et les grands ouvrages de droit constitutionnel récents sont en général muets sur la question<sup>46</sup>. Le seul, parmi ces ouvrages généraux, à contenir quelques lignes à ce sujet est celui cité par le Conseil d'Etat dans sa décision, à savoir le *Traité* du Professeur Jean-François Aubert, de 1967, qui va toutefois dans le sens de la thèse défendue par le Conseil général, et non dans le sens du Conseil d'Etat. Cet auteur déclare en effet, on l'a vu, à propos du député qui «quitte le parti sur la liste duquel il avait été élu», que «[s]ans doute perdra-t-il sa place dans les organes (bureaux, commissions) où il représentait ce parti. Mais il la conservera dans l'Assemblée»<sup>47</sup>. L'auteur ne précise cependant pas si cette conséquence est le fruit d'une obligation juridique ou si elle n'est que l'expression d'une simple convention politique. Le même auteur est cependant plus précis sur ce point dans le *Commentaire collectif de la Constitution fédérale*, en 1986, où il s'exprime ainsi<sup>48</sup>:

*«[9] La sortie d'un parti, c'est-à-dire d'un groupe parlementaire, par démission ou par exclusion, pose justement un de ces problèmes de déontologie. Le droit n'oblige pas le député à quitter le Parlement: il a été élu pour une durée déterminée et rien, sinon la perte de l'éligibilité (du fait, par exemple, d'une maladie mentale) ou la survenance d'un cas d'incompatibilité, ne peut mettre un terme anticipé à son mandat. Il reste les exigences de la morale. Dans la plupart des cas, le député doit son siège à son parti. Sans doute protestera-t-il de sa bonne foi: il dira qu'il est resté constant, que c'est son parti ou son groupe qui a varié, etc. Mais, sous réserve de circonstances tout à fait extraordinaires, telles qu'un schisme qui dépasserait sa situation personnelle, ou un conflit de conscience qui porterait sur l'existence même de la nation, le député agira déceimment en renonçant à son siège.*

*[10] Dans un cas plus particulier, le droit lui-même prescrit d'ailleurs implicitement la démission. Il s'agit des commissions parlementaires. Comme elles sont composées à proportion de la force numérique des groupes, le député qui y occupe une place doit la rendre lorsqu'il quitte le groupe. La même solution vaut sans doute pour l'appartenance au bureau. Nous ne verrions d'exception que pour la présidence, qui doit, autant qu'il est possible, échapper aux vicissitudes de la politique des partis.»*

<sup>45</sup> Voir l'art. 122 du Règlement général de la commune de Neuchâtel, ainsi que, par exemple, l'article 9 al. 1 let. g et art. 15 du Règlement du Conseil national. Preuve en est aussi qu'en cas de vacance au sein d'une commission, c'est le groupe concerné qui dispose à l'égard de l'organe compétent d'un droit de proposition s'agissant du choix du remplaçant; voir l'art. 125 du Règlement général de la commune de Neuchâtel, ainsi que l'art. 18 al. 2 du Règlement du Conseil national.

<sup>46</sup> Voir notamment JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: JEAN-FRANÇOIS AUBERT – PASCAL MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich/Bâle/Genève, 2003, n° 5 ad article 153, p. 1179-1180, à propos de la composition des commissions, où la question n'est toutefois pas évoquée; elle ne l'est pas plus chez AUER – MALINVERNI – HOTTELIER, précités (note 9), n°s 112-114, p. 43-44, chez HÄFELIN – HALLER – KELLER, précités (note 9), n°s 1570-1579, p. 464-466, chez RHINOW – SCHEFER, précités (note 9), n°s 2406-2419, p. 462-464, et chez TSCHANNEN, précité (note 9), n°s 18-25, p. 452-454; voir en outre THOMAS SÄGESSER (éd.), *Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, Berne, 2000, p. 208-225, ad art. 153 et 154.

<sup>47</sup> Décision du Conseil d'Etat (pièce n° 10 du dossier), chiffre 3 de la motivation, p. 6, et JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967, réédition 1993 en un volume, n° 1191, p. 442. On trouve une phrase analogue à celle du Professeur Aubert dans une thèse de doctorat neuchâteloise, publiée en 1982, ANTOINE SANTSCHY, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, 1982, p. 114 : à propos du parlementaire qui quitte son groupe, l'auteur indique que «[l]e "hors parti" perd certes la plupart de ses fonctions au sein des organes du parlement et ...».

<sup>48</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT, n°s 9 et 10 ad art. 91 (1986), in: JEAN-FRANÇOIS AUBERT – KURT EICHENBERGER – JÖRG PAUL MÜLLER – RENÉ A. RHINOW – DIETRICH SCHINDLER, (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle/Zurich/Berne, 1986.

Le Professeur Aubert admet donc, à l'instar du Conseil général, qu'il y a (juridiquement (et non seulement moralement), une démission implicite, en quelque sorte, en cas de sortie du groupe.

Cette conception n'est toutefois pas celle qui prévaut dans la doctrine spécialisée plus récente, ainsi que dans l'opinion et dans la pratique des autorités fédérales, lesquelles vont plutôt dans l'autre sens, à savoir dans le sens que le député qui quitte son parti ou son groupe en cours de législature peut démissionner de ses fonctions dans les commissions, mais n'y est pas (juridiquement) tenu. Il ne perd en tous les cas pas automatiquement ses sièges de commission (voir l'avis de la Commission du Conseil national reproduit ci-dessus, ainsi que la doctrine citée par la Commission et la pratique des autorités fédérales, mentionnés ci-dessus, au n° 17 *in fine*)<sup>49</sup>. Du reste, il n'en va pas différemment dans les autres ordres juridiques examinés ci-dessus, de Genève et de Fribourg, où le législateur a sans doute considéré que, pour priver une personne d'une fonction à laquelle il a été élu ou désigné pour une période déterminée, il convenait de prévoir une disposition *explicite* en ce sens.

36. C'est plutôt cette conception qui doit à mon avis être retenue. En effet, à la différence de la première question, où il s'agissait de savoir si, en l'absence de règle explicite dans le droit communal de la Ville de Neuchâtel, le Conseil général était tenu de reconnaître à certains membres du Conseil un *nouveau droit*, soit le droit de créer un nouveau groupe en cours de législature, il s'agit ici non pas de créer un nouveau droit, mais de *priver* une personne, un membre du législatif – ou un groupe de membres du législatif – d'un droit ou d'une fonction, ou d'une prérogative qui lui (leur) a été attribuée par le Conseil général, et ce avant le terme pour lequel cette prérogative lui (leur) a été attribuée.

Dans cette hypothèse, et à la différence de la première question, il me paraît donc qu'à défaut de base légale explicite, le Conseil général n'aurait pas dû, du moins si l'on suit la conception dominante aujourd'hui, priver – sans leur consentement – les cinq démissionnaires de l'ancien groupe UDC de leurs sièges au sein des commissions.

Ceux-ci pouvaient dès lors, au même titre que la seule rescapée de l'ancien groupe UDC non démissionnaire du parti, continuer à siéger dans les commissions, en tant qu'indépendants<sup>50</sup>.

En conséquence, le Conseil général n'aurait pas dû non plus, sans base légale explicite, procéder à une nouvelle répartition des sièges des commissions.

Il faut toutefois préciser que la situation et l'appréciation sont différentes pour le Bureau du Conseil général ainsi que pour la Commission financière, lesquels ne sont pas constitués et désignés pour la durée de la «période administrative», mais pour un an

<sup>49</sup> Voir spécialement MARTIN VON WYSS, *Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, Eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung*, Zürich, 2000, p. 79-80, où l'auteur s'exprime comme suit: «Tritt der Fall ein, dass ein Ratsmitglied während dieser Amtsdauer die Fraktion wechselt oder fraktionslos wird, so stellt sich die Frage, ob dies auch den Verlust des Kommissionssitzes zur Folge hat, weil die Kommissionssitze nach Stärke der Fraktionen verteilt werden. Eine entsprechende Regelung im Geschäftsverkehrsgesetz oder in den Reglementen fehlt. Der Grundsatz der proportionalen Verteilung der Kommissionssitze nach Stärke der Fraktionen steht dem Grundsatz der festen Amtsdauer in den Kommissionen gegenüber»; l'auteur estime donc qu'il y a dans ce cas conflit entre l'idée de la proportionnalité de la répartition des sièges des commissions entre les groupes, d'un côté, et le principe de la durée fixe du mandat en commission, de l'autre, conflit qui doit se résoudre à la lumière de la règle de l'absence d'instructions au sens de l'art. 161 de la (nouvelle) Constitution fédérale: «Würde man nämlich das Ratsmitglied aufgrund des Verlusts der Fraktionsmitgliedschaft zwingen, aus der Kommission auszutreten, so könnten die Fraktionen mit dem Ausschluss aus der Fraktion wesentlichen Druck auf ihre Mitglieder ausüben» (voir aussi p. 116, où l'auteur résume sa position).

<sup>50</sup> En tant que tels, ils ne pouvaient alors pas participer au bureau des commissions, en vertu de l'art. 124 du (nouveau) Règlement général.

seulement<sup>51</sup>, de sorte que, pour ces deux organes, rien ne s'oppose à l'application de l'article 122 du Règlement général et à une nouvelle répartition des sièges entre les groupes au sens de cette disposition, au terme de cette période.

##### 5. Conclusion intermédiaire et réponse aux questions du Conseil général

37. A titre de seconde conclusion intermédiaire, suivant la conception qui me paraît aujourd'hui dominante (même si la question est quelque peu discutée en doctrine), je suis donc de l'avis que les cinq membres du Conseil général démissionnaires de l'ancien groupe UDC avaient le droit, au même titre que la seule rescapée de l'ancien groupe UDC non démissionnaire du parti, Mme Anne-Frédérique Grandchamp, de continuer à siéger dans les commissions, au titre d'indépendants. En d'autres termes, le Conseil général n'aurait pas dû, faute de base légale explicite, et à moins de leur consentement, priver ces cinq démissionnaires de l'ancien groupe UDC de leurs sièges au sein des commissions.

Le Conseil général n'avait pas non plus, de ce fait, qui plus est sans base légale explicite, à procéder à une nouvelle répartition des sièges des commissions (sous réserve de la Commission financière, qui, comme le Bureau, n'est désignée que pour une année).

38. Là encore, les autorités communales pourraient être bien inspirées de préciser à l'occasion les bases légales pertinentes, pour y ancrer, *pro futuro*, la solution défendue par le Conseil général et qui prévaut dans d'autres ordres juridiques, à savoir celle, en cas de démission du groupe, de la perte automatique du droit de siéger dans les commissions.
39. Sur la base de cette seconde conclusion intermédiaire, il est possible de répondre rapidement aux questions 3 (deuxième partie) et 4 du Conseil général, comme suit.

*Question 3: S'il s'avère que la création d'un groupe parlementaire d'indépendants formé par les ex-représentants de l'UDC est acceptable, une nouvelle répartition des sièges au sein des commissions devait-elle avoir lieu? Si oui, comment procéder à cette répartition étant donné que les suffrages de liste ont été attribués à l'UDC et que certains élus l'ont été sans suffrages, présentés par leur parti pour remplacer des conseillers généraux démissionnaires?*

*Dans cette hypothèse, la conseillère générale UDC non-démissionnaire peut-elle conserver ses sièges au sein des commissions, étant entendu qu'elle ne peut être considérée comme formant à elle seule un groupe?*

S'agissant de la seconde partie de la question 3, la réponse est affirmative: si l'on admet, comme on l'a fait ici, que les commissions permanentes sont constituées pour toute la période administrative et que le Conseil général ne peut pas, faute d'une base légale explicite, et à moins de leur consentement, exiger des membres qui quittent leur groupe qu'ils démissionnent des commissions, force est d'admettre que la conseillère générale UDC non démissionnaire peut conserver ses sièges au sein des commissions, même si elle ne peut plus être considérée comme formant à elle seule un groupe. Elle siègera donc en commission à titre d'indépendante.

*Question 4: S'il s'avère que la création d'un groupe d'indépendants formé par les ex-représentants de l'UDC n'est pas acceptable, est-ce qu'une nouvelle répartition des sièges au sein des commissions doit être effectuée comme cela a été le cas ou est-ce que les ex-représentants de l'UDC peuvent continuer à siéger au sein des commissions dans lesquelles ils ont été nommés par le Conseil général (étant entendu qu'ils n'ont pas démissionné desdites commissions)?*

<sup>51</sup> Art. 31 al. 2 du (nouveau) Règlement général pour le Bureau, art. 121 pour la Commission financière.

Les développements qui précèdent ont déjà répondu clairement à cette question, dans le sens que les ex-représentants de l'UDC pouvaient à mon avis continuer à siéger au sein des commissions dans lesquelles ils avaient été nommés par le Conseil général (étant entendu qu'ils n'ont pas démissionné desdites commissions) et que, en conséquence, une nouvelle répartition des sièges au sein des commissions ne devait pas être effectuée (sous réserve de la Commission financière, qui, comme le Bureau, n'est désignée que pour une année).

### III. Synthèse et conclusions

40. Les résultats et conclusions du présent avis peuvent être synthétisés comme suit.
41. Sur un point, à savoir sur la question de la possibilité de créer de nouveaux groupes parlementaires en cours de législature, le présent avis partage la conception défendue par le Conseil général de la Ville de Neuchâtel, soit la conception selon laquelle il n'y a, dans le système du droit communal neuchâtelois, pas de place pour la création de nouveaux groupes parlementaires en cours de législature (ou de «période administrative»).

Comme cela ressort de l'interprétation littérale, mais aussi systématique et téléologique de l'article 27 du (nouveau) Règlement général de la commune de Neuchâtel, un groupe ne peut être formé que par *tous* les membres du Conseil général élus sur la même liste ou sur des listes apparentées (pour autant qu'ils soient au moins quatre) et tous ces députés ne peuvent former *qu'un seul groupe*.

Les groupes sont formés au début de la législature, pour *toute* la durée de cette législature, et il n'y a, en cas de démission de plusieurs députés d'un groupe, pas de possibilité de former un nouveau groupe, même si ces députés démissionnaires atteignent le nombre requis à cet effet.

En revanche, le groupe qui existait avant la «démission collective» peut demeurer un groupe (le même groupe), pour autant que le nombre de conseillers restant dans ce groupe soit suffisant. Si tel n'est pas le cas, il y aura alors un groupe de moins au Conseil général.

42. Sur le second point soulevé par la demande d'avis de droit, à savoir la question de la perte pour les démissionnaires du droit de siéger dans les commissions et du renouvellement consécutif de la répartition des sièges en commissions, le présent avis s'écarte en revanche de la thèse défendue par le Conseil général de la Ville de Neuchâtel.

Même si la question est quelque peu discutée en doctrine, et que la position du Conseil général n'est ainsi pas insoutenable, le soussigné défend plutôt la thèse selon laquelle les cinq membres du Conseil général démissionnaires de l'ancien groupe UDC avaient le droit, au même titre que la seule rescapée de l'ancien groupe UDC non démissionnaire du parti de continuer à siéger dans les commissions, au titre d'indépendants.

En d'autres termes, le Conseil général n'aurait à mon avis pas dû, faute de base légale explicite, et à moins de leur consentement, priver ces cinq démissionnaires de l'ancien groupe UDC de leurs sièges au sein des commissions.

Le Conseil général n'avait pas non plus, de ce fait, qui plus est sans base légale explicite, à procéder à une nouvelle répartition des sièges des commissions (sous réserve du cas de la Commission financière, qui, comme le Bureau, n'est désignée que pour une année).

43. Quoi qu'il en soit, les autorités communales seraient bien inspirées de préciser à l'occasion les bases légales pertinentes, de manière à clarifier, à l'instar de ce qui est fait dans d'autres ordres juridiques, les solutions qu'elles souhaitent apporter à des questions telles que celles qui sont examinées dans le présent avis.

Neuchâtel/Lausanne, le 22 juin 2011

Pascal Mahon

