

Rapport du Conseil communal au Conseil général en réponse à l'initiative populaire "pour l'élection du Conseil communal par le peuple".

(Du 18 août 2003)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

Par arrêté du 30 juin 2003, nous avons constaté formellement l'aboutissement de l'initiative populaire déposée le 19 juin 2003 par la Section de la Ville de Neuchâtel du parti socialiste et intitulée "pour l'élection du Conseil communal par le peuple".

Conformément aux dispositions de l'article 117 de la Loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 (ci-après: LDP), notre Conseil transmet donc son rapport à votre Autorité dans la mesure où cette initiative a recueilli le nombre prescrit de signatures valables. Il vous appartient dès lors de décider de sa recevabilité matérielle.

2. Bref historique

Durant les années 1999 à 2001, les groupes popecosol, socialiste et radical du Conseil général ont déposé plusieurs propositions tendant à modifier le Règlement général de la Commune de Neuchâtel, du 17 mai 1972.

Parmi ces propositions, celle déposée le 5 novembre 2001 par le groupe socialiste visait la modification de l'article 62 du Règlement général, afin de permettre l'élection du Conseil communal par le peuple, possibilité donnée aux communes dès l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2002, de la nouvelle Constitution cantonale neuchâteloise, du 24 septembre 2000. Celle-ci dispose, en son article 95, alinéa 4, que les communes neuchâteloises sont désormais libres de choisir le mode d'élection du Conseil communal, soit par le Conseil général, (suffrage universel indirect), soit par le peuple, (suffrage universel direct).

2.1 D'une commission spéciale...

Lors de sa séance du 14 janvier 2002, par 35 voix sans opposition, votre Conseil a accepté la création d'une commission spéciale de 15 membres, en application des articles 98 et suivants du Règlement général. Il résulte des débats, que cette commission avait pour mandat de traiter 7 propositions inscrites à l'ordre du jour du Conseil général, dont celle déposée le 5 novembre 2001 par le groupe socialiste, et d'y ajouter celle faisant l'objet d'une étude parallèle du Bureau du Conseil général, relative à la composition des groupes, selon l'article 11 du Règlement général.

Dans le cadre de ses travaux, la commission s'est également penchée sur la question du système électoral le plus opportun pour élire le Conseil communal de notre ville, dans les cas de l'élection du Conseil communal par le peuple.

Elle s'est réunie à sept reprises durant l'année 2002.

Le 26 mars 2002, la commission se prononça, par 6 voix contre 4 et 3 abstentions, en faveur d'une élection du Conseil communal par le peuple.

Lors de la même séance, elle s'est également déterminée en faveur du système de la représentation proportionnelle, par 6 voix contre 5 et 2 abstentions.

Le rapport de la Commission spéciale fournit toutes les précisions nécessaires relatives aux réflexions étudiées. Il figure aux pages 4018 à 4057 du procès-verbal de la séance de votre Autorité du 3 février 2003.

2.2 ...Au Conseil général.

Le 3 février 2003, votre Conseil a débattu des différents projets de modifications du Règlement général.

S'agissant de l'élection de l'Exécutif par le peuple, il a rejeté ce mode de désignation, par 22 voix contre 15, de telle sorte qu'aujourd'hui, l'article 62 du Règlement général a toujours la teneur qui est la sienne depuis 1955 :

« Art. 62. Le Conseil communal est composé de cinq membres élus par le Conseil général au début de chaque période administrative pour la durée de celle-ci.

Un siège devenu vacant en cours de période est repourvu pour la fin de celle-ci. »

L'intégralité du débat figure en pages 4058 à 4098 du procès-verbal de la séance de votre Conseil du 3 février 2003.

3. Les droits populaires en action

Dans le prolongement de la décision du Conseil général, une initiative populaire a été déposée par la Section neuchâteloise du parti socialiste, le 19 juin 2003. Elle a la teneur suivante :

"Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, titulaires du droit de vote en matière communale, demandent que l'article 62 du Règlement général de la Commune de Neuchâtel, du 17 mai 1972, soit modifié ainsi :

Art. 62 -¹ Le Conseil communal est composé de cinq membres élus par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle.

-² Le mode électoral est régi par la Loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 ».

Elle a, en substance, la même teneur que la proposition 01 - 403, déposée le 5 novembre 2001, émanant du groupe socialiste du Conseil général de la Ville, et refusée par le Conseil général en date du 3 février 2003.

L'initiative populaire en question vise donc à substituer, à l'article 62 du Règlement général de la Commune, le principe de l'élection des membres du Conseil communal par le Conseil général jusqu'ici appliqué, par celui de l'élection du Conseil communal par le peuple, au système de la représentation proportionnelle, tel qu'il est prévu dans la Loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, en ce qui concerne l'élection des députés au Grand Conseil.

4. Bases légales

4.1 Relativement au mode d'élection du Conseil communal

La loi sur les droits politiques, précise en ses articles 95a et suivants, les modalités de l'élection du Conseil communal.

Les dispositions de l'article 95a LDP stipulent :

«¹ Le Conseil général fixe le mode d'élection des membres du Conseil communal.

«² L'élection du Conseil communal par le peuple a lieu selon le système de la représentation proportionnelle ou le système du scrutin majoritaire à deux tours.

«³ Tout changement du mode d'élection du Conseil communal est soumis au référendum obligatoire. Le système peut être changé jusqu'à la fin du mois de décembre précédant les élections communales. »

Conformément à l'alinéa 1 de l'article susmentionné, le mode d'élection des membres de l'Exécutif communal ressortit donc bien à la compétence du Conseil général.

Si ce dernier opte pour le système de l'élection du Conseil communal par le peuple, il a le choix entre le système de la représentation proportionnelle, d'une part et celui du scrutin majoritaire, d'autre part (article 95a, 2^{ème} alinéa LDP).

S'il donne sa préférence au système proportionnel, le Législatif est tenu par la règle prévue à l'article 95b, 2^{ème} alinéa LDP, qui est libellé comme suit :

« Les dispositions qui régissent l'élection du Grand Conseil s'appliquent par analogie à l'élection du Conseil communal selon le système de la représentation proportionnelle. »

En revanche, si c'est le système du scrutin majoritaire qui est retenu, ses modalités sont celles applicables à l'élection du Conseil d'Etat, conformément à l'article 95c LDP.

Rappelons encore que l'élection du Conseil général, dans notre ville, est régie par le système de la représentation proportionnelle appliqué pour l'élection des députés au Grand Conseil, conformément à l'article 8, 2^{ème} alinéa RG.

4.2 Relativement à l'initiative populaire en matière communale

Les règles afférentes à l'initiative populaire en matière communale sont contenues aux articles 115 et suivants LDP.

Là également, les dispositions sur l'initiative législative en matière cantonale sont applicables par analogie, à l'exception des normes spécifiques découlant des articles 115, 116 et 117, 2^{ème} alinéa LDP relatives à l'exercice du droit d'initiative et à la saisine du Conseil général, Autorité qui doit se prononcer sur la recevabilité de l'initiative.

5. Recevabilité de l'initiative

5.1 Formelle (conditions d'aboutissement)

Nous ne reviendrons pas ici sur les règles régissant les conditions d'aboutissement de l'initiative populaire lancée par la Section neuchâteloise du parti socialiste, puisque celle-ci a rempli, lors du dépôt de la demande d'initiative à la Chancellerie communale, les conditions légales en vigueur (nombre de signatures nécessaires, libellé des listes de signatures, procédure d'attestation des signatures, délai de dépôt, etc...).

Précisons, néanmoins, que s'agissant plus particulièrement, du nombre de signatures nécessaires, l'initiative a recueilli 3912 signatures valables, alors qu'il en fallait 3595 et qu'elle satisfait ainsi à la condition posée à l'article 115, 1^{ère} alinéa LDP.

En outre, lesdites signatures ont été déposées dans le délai de 3 mois, qui venait à échéance le 19 juin 2003, puisqu'elles ont été remises à la Chancellerie communale à cette dernière date. Par ailleurs, notre Conseil par arrêté du 30 juin dernier a, lui, constaté l'aboutissement de l'initiative.

Par voie de conséquence, l'initiative peut, du point de vue formel, être déclarée recevable conformément aux dispositions de la LDP.

5.2 Matérielle (validité juridique)

En ce qui a trait à la question de la recevabilité matérielle (conditions de validité) d'une initiative populaire en matière communale, la disposition de l'article 116, 5^{ème} alinéa, 2^{ème} phrase LDP prévoit que « Le Conseil général décide de sa recevabilité matérielle. »

Dès lors, il incombe à votre Autorité de se déterminer à cet égard. Pour ce faire, elle doit s'assurer que les 5 conditions de validité suivantes sont respectées :

- a) principe de l'unité de la matière,
- b) principe de l'unité de la forme,
- c) principe de l'unité de rang,
- d) conformité au droit supérieur, et
- e) l'exécutabilité de l'initiative.

La Chancellerie communale s'était déjà penchée sur les deux exigences de l'unité de la matière et de l'unité de la forme, lors de l'examen de la demande d'initiative, conformément à la disposition de l'article 115, 2^{ème} alinéa LDP.

Aujourd'hui, nous confirmons que ces deux conditions sont pleinement respectées.

Le troisième principe, qui a trait à l'unité de rang, interdit, par exemple, à une initiative de modifier, en même temps:

- au plan fédéral : la Constitution et simultanément une loi ;
- au plan communal : un arrêté de l'Exécutif et, en même temps, un arrêté du Législatif.

En l'occurrence, l'initiative du parti socialiste ne vise que la modification de l'article 62 du Règlement général de la Commune et n'a pas d'incidence sur d'autres textes communaux.

Par conséquent, le principe de l'unité de rang nous paraît également respecté.

De même, la conformité au droit supérieur apparaît clairement. Tant la Constitution cantonale (Art. 95a, 4^{ème} alinéa) que la LDP (Art. 95a) autorisent les communes à faire élire leurs exécutifs par le peuple.

Enfin, le principe de l'exécutabilité pose qu'en cas d'acceptation par le corps électoral, les initiatives puissent être réalisées concrètement.

Comme le relèvent Auer, Malinverni et Hottler, in Droit constitutionnel suisse, volume 1, page 271 in initio :

« Selon la jurisprudence, *l'inexécutabilité* est un motif d'invalidité qui découle d'un principe général du droit. Mais il ne suffit pas qu'une initiative soit déraisonnable ou inopportune pour que l'autorité puisse la considérer comme invalide, il faut que l'inexécutabilité s'avère *matérielle et manifeste*. »

In casu, l'initiative en question est évidemment exécutable au regard des textes constitutionnels et législatifs qui fondent la possibilité, pour les communes, de procéder à l'élection de leurs Conseillers communaux par le peuple.

5.3 Débats sur la prise en considération de l'initiative

Au regard de la disposition de l'article 117, 2^{ème} alinéa LDP, la saisine du Conseil général doit s'opérer dans un délai de 6 mois dès la publication des résultats ; ces derniers ont été publiés le 30 juin 2003 dans la Feuille officielle par l'entremise de l'arrêté relatif à l'initiative lancée par le comité d'initiative « pour l'élection du Conseil communal par le peuple. »

Rappelons, en effet, la teneur de l'article 117 LDP, disposition topique dans le cas d'espèce :

«¹Les dispositions sur l'initiative législative en matière cantonale sont applicables par analogie.

²Toutefois, si l'initiative a recueilli dans les délais le nombre de signatures valables, le Conseil communal la transmet au Conseil général, accompagnée d'un rapport, dans les six mois qui suivent la publication des résultats et lorsque l'initiative est conçue en termes généraux et qu'elle est soumise au vote du peuple, le Conseil général a un an pour y satisfaire si elle est acceptée. »

Le présent rapport vous est donc transmis dans le délai utile prévu à l'article 117, 2^{ème} alinéa LDP.

En application de l'article 110, 3^{ème} alinéa LDP, par analogie, le Conseil général a le choix, s'agissant d'un projet rédigé, entre

- a) l'approuver par une loi ou un décret (ici : un arrêté) ;
- b) ne pas l'approuver. Le projet est alors soumis au vote du peuple accompagné ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet.

L'alinéa 5 de la disposition précitée précise encore que « les projets et contre-projets soumis au vote populaire le sont au plus tard six mois après la décision du Grand Conseil », du Conseil général dans le dossier qui nous concerne.

Dans tous les cas, l'initiative devra être soumise au vote populaire. En effet, dans l'hypothèse où le Conseil général devait approuver la réforme visée par l'initiative du parti socialiste, celle-ci devrait encore être ratifiée par le peuple dans le cadre du référendum obligatoire prévu à l'article 95a, 3^{ème} alinéa LDP, qui dispose ce qui suit :

« Tout changement du mode d'élection des membres du Conseil communal est soumis au référendum obligatoire. Le système peut être changé jusqu'à la fin du mois de décembre précédant les élections communales. »

En cas de rejet de l'initiative, le texte devrait également être soumis au verdict du peuple, conformément à l'article 110, 3^{ème} alinéa, lit b, LDP.

6. Mode d'élection du Conseil communal

6.1 Par le Conseil général

Les communes du canton de Neuchâtel sont les seules dont le Législatif élit actuellement l'Exécutif alors qu'ailleurs en Suisse, les Exécutifs communaux, sont élus par le peuple.

Elles font donc exception à la règle en ce qui concerne l'élection du Conseil communal. En effet, sur les 118 communes de plus de 10'000 habitants que compte notre pays, 115 d'entre-elles confient au peuple la tâche d'élire leur Exécutif (77 au système majoritaire, dont les villes de Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, St-Gall, Lucerne, Winterthur et Yverdon-les-Bains et 38 au système proportionnel, dont notamment les villes de Berne, Bienne, Fribourg, Lugano, Sion et Thoune) alors que seules les villes de La Chaux-de-Fonds, du Locle et de Neuchâtel laissent ce privilège au Conseil général.

Cette situation particulière provient du fait que la Constitution neuchâteloise de 1858 prévoyait explicitement que l'exécutif communal soit élu par le législatif communal. Unique en Suisse, cette disposition l'était, puisque dans leurs constitutions respectives, les autres cantons suisses prévoyaient déjà explicitement une élection de l'organe exécutif communal par le peuple lors d'une élection par les urnes ou exceptionnellement lors d'une « Landsgemeinde » chère aux cantons de Glaris et d'Appenzell Rhodes-Intérieures.

Notons cependant que la Constitution du canton de Berne n'empêche pas les communes de prévoir l'élection de l'exécutif par le législatif. Ce n'est pourtant pas la pratique choisie par les communes bernoises.

Actuellement, les membres du Conseil communal de la Ville de Neuchâtel sont élus lors de la première séance du nouveau Conseil général et ceci pour une période de quatre ans. Sont élus, les candidats réunissant sur leur nom une majorité absolue (moitié des voix plus une). Les partis politiques proposant des candidats selon les forces politiques en présence, et en nombre égal aux sièges à répartir, les membres du Conseil général ne peuvent qu'élire, la plupart du temps tacitement, les candidats.

Il convient à ce sujet de relever que la Commission spéciale avait décidé, lors de sa séance du 12 février 2002 de regrouper la proposition objet du présent rapport avec la proposition no 99 - 403 déposée le 8 novembre 1999, par M. Daniel Perdrizat et consorts, visant à modifier l'article 57 alinéa 3 (élection des membres du Conseil communal) du Règlement général de la façon suivante:

Art. 57 -³ Lorsque le nombre des candidats ne dépasse pas celui des membres à élire, ces candidats sont déclarés élus sans scrutin. *Cette règle ne s'applique pas à l'élection des membres du Conseil communal.*

En date du 3 février 2003, votre Autorité a refusé cet objet par 19 voix contre 8.

6.2 Autres modes d'élection

6.2.1 Par le peuple

Avec l'adoption par le peuple, le 24 septembre 2000, de la nouvelle Constitution cantonale et son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, la liberté est désormais laissée aux communes de décider si le Conseil communal continue d'être élu par le Conseil général ou s'il doit être élu par le peuple. Les communes doivent également fixer le système électoral. La loi sur les droits politiques précise toutefois, dans l'éventualité où le Conseil communal est élu par le peuple, que l'élection doit se faire selon le système proportionnel ou au système majoritaire à deux tours.

6.2.2 Système majoritaire

Le scrutin majoritaire trouve ses origines dans l'Antiquité. Il est le plus vieux système connu d'élection démocratique. Jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, l'ensemble des pays démocratiques utilisait exclusivement ce système majoritaire et personne ne pensait à en changer. Toutefois, depuis le début du 20^{ème} siècle, une alternative de plus en plus populaire s'est imposée, le système proportionnel, principalement pour l'élection des membres du Législatif, plus rarement de l'Exécutif.

Concrètement, le scrutin majoritaire permet d'élire le(s) candidat(s) ayant obtenu la majorité des voix exprimées en donnant une importance plus marquée à la personnalité des candidat (e)s qu'au parti qu'ils (elles) représentent. La notion de majorité peut cependant être comprise de différentes façons. Nous citerons les trois plus fréquentes :

- Majorité absolue : sont élus les candidats ayant obtenu la moitié de voix plus une au moins;
- Majorité relative : sont élus les candidats ayant obtenu le plus de voix;
- Majorité qualifiée : sont élus les candidats ayant obtenu une proportion fixée plus une voix (2/3 par exemple).

L'électeur neuchâtelois est habitué au système majoritaire à deux tours, car tant l'élection fédérale au Conseil des Etats (2 élus) que l'élection cantonale au Conseil d'Etat (5 élus) se déroulent selon ce système. Au premier tour, la majorité absolue est requise pour qu'un ou plusieurs candidat(s) soi(en)t élu(s).

Au deuxième tour seuls les candidats présents au premier tour sont admis et la majorité relative suffit pour que le(s) siège(s) vacant(s) soi(en)t repourvu(s).

La simplicité de la méthode de traduction des voix en mandats est un avantage du scrutin majoritaire. En effet, les candidats qui ont obtenu la majorité (absolue, relative ou qualifiée) sont élus. Les dépouillements sont plus faciles à entreprendre et les résultats plus vite connus.

Par contre, le mode de scrutin majoritaire a l'inconvénient d'impliquer une éventuelle disproportion entre les voix et les mandats. En effet, le but même de ce mode de scrutin est de dégager une majorité, donc de représenter, voire surreprésenter, le courant majoritaire au détriment des autres courants politiques minoritaires. Ce système peut aussi impliquer plus facilement une divergence de majorité entre Exécutif et Législatif.

6.2.3 Système proportionnel

Le système proportionnel est, lui, bien plus récent. Ses premiers balbutiements datent du milieu du 19^{ème} siècle et il a réellement fait son apparition à grande échelle au début du 20^{ème} siècle comme alternative au système majoritaire dans la plupart des pays démocratiques principalement, on l'a vu, pour les élections des membres des Législatifs.

Pratiquement, le système proportionnel est plus difficile à appréhender. La finalité de ce dernier vise à attribuer à chaque (liste de) parti le nombre de mandats proportionnellement au nombre de suffrages obtenus. En d'autres termes, ce système vise à aboutir à l'élection de candidats qui représentent approximativement l'ensemble de l'électorat. Pourquoi approximativement ? Parce que les systèmes électoraux ne connaissant pas de fractions de sièges, ces derniers doivent donc être répartis en arrondissant selon les règles en vigueur.

Le calcul de la répartition des sièges se fait selon diverses méthodes développées par des mathématiciens. Dans un premier temps, le quotient électoral sera déterminé en divisant le nombre total des suffrages exprimés par le nombre de sièges à repourvoir.

Ensuite, les nombres de suffrages obtenus par les différents partis seront divisés par le quotient déterminé. En arrondissant au nombre entier inférieur le nombre obtenu par chaque parti par cette division, on connaîtra le nombre de sièges auquel chaque parti aura droit. Mais bien souvent, il s'agira de répartir entre les différents partis les sièges restés vacants.

Sans trop entrer dans les détails, deux méthodes sont couramment utilisées : la méthode du plus fort reste (attribution des sièges vacants aux listes ayant les plus forts restes de suffrages non utilisés après la première répartition) et la méthode de la plus forte moyenne (attribution des sièges vacants aux listes atteignant les plus fortes moyennes de suffrages exprimés).

Concrètement, lors d'une élection à la proportionnelle un candidat A peut avoir obtenu plus de voix qu'un candidat B et toutefois c'est le candidat B qui est élu, étant plus représentatif de l'électorat, car le parti du candidat B a obtenu plus de suffrages que celui du candidat A. Ce ne sont donc par forcément les candidats qui récoltent le plus de suffrages qui emportent les sièges.

Mentionnons encore la possibilité pour les partis d'apparenter et de sous-apparenter leurs listes. Cela signifie que, lors des opérations de dépouillement, ces données sont traitées comme une liste unique, ce qui permet aux partis d'augmenter leur probabilité d'avoir un candidat qui, proportionnellement, représente le mieux l'électorat et soit donc élu.

L'électeur neuchâtelois est également habitué à ce mode de scrutin puisque l'élection fédérale au Conseil national (5 élus), l'élection cantonale au Grand Conseil (115 élus) ainsi que l'élection de votre Autorité (41 élus) se déroulent selon le système proportionnel.

L'avantage de ce mode de scrutin est l'équité que représente le fait d'avoir une représentation proportionnelle de la force des partis politiques. Ainsi, chaque courant de pensées peut être représenté selon sa force intrinsèque dans la population pour autant qu'il franchisse la barre du quorum. De plus, le mode d'élection à la proportionnelle se déroule sur un seul tour, ce qui évite bon nombre de négociations et de désistements comme on peut le connaître lors d'une élection à la majoritaire.

6.2.4 Systèmes mixtes

Il existe plusieurs types de systèmes mixtes, peu utilisés à travers le monde, qui combinent d'une manière ou d'une autre les deux systèmes décrits ci-dessus. Ils permettent d'élire les assemblées représentatives selon les particularités locales ou régionales. Un système mixte d'application en parallèle des systèmes majoritaires et proportionnels est notamment en vigueur sur le plan fédéral lors de l'élection du Conseil national.

En effet, puisque six cantons (Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Appenzell Rh.-Ext. et d'Appenzell Rh-Int.) n'élisent qu'un seul représentant au Conseil national, il est plus simple et plus logique qu'ils l'élisent au système majoritaire alors que dans les autres cantons l'élection a lieu au système proportionnel.

Toutefois, dans certains pays, comme l'Allemagne, pour l'élection du Bundestag ou la France, pour l'élection du Sénat, des systèmes mixtes beaucoup plus complexes sont en vigueur.

7. Conséquences pratiques de la modification de l'article 62 RG

7.1 Système de la représentation proportionnelle

Comme on l'a vu plus haut, l'article 95b LDP précise que « les dispositions qui régissent l'élection du Grand Conseil s'appliquent par analogie à l'élection du Conseil communal selon le système de la représentation proportionnelle. »

A cet égard, ce sont les articles 43 et suivants LDP qui régissent l'élection du Grand Conseil.

Les difficultés peuvent plus particulièrement survenir en ce qui a trait aux vacances de sièges pendant la législature. Dans cette hypothèse, l'article 64 LDP dispose ce qui suit :

« En cas de vacance de siège pendant la législature, le député qui quitte le Grand Conseil est remplacé par le premier des suppléants de la même liste. Si ce dernier refuse le siège, le suppléant qui suit prend sa place. S'il n'y a plus de suppléant, il est procédé à une élection complémentaire. »

En ce qui concerne les modalités des élections complémentaires, l'article 95b, 2^{ème} alinéa précise, cependant, que l'article 65, alinéa 1 LDP « n'est toutefois pas applicable. En cas de vacance de siège pendant la législature, lorsqu'il n'y a pas de suppléant, il est toujours procédé à une élection complémentaire. »

De fait, l'article 65, alinéa 1 LDP précise que « le parti politique ou le groupement d'électeurs intéressés peut désigner un candidat supplémentaire qui est élu sans vote. »

S'agissant du cas d'une vacance de siège au sein du Conseil communal pendant la législature, le législateur a donc souhaité, dans l'hypothèse où il n'y a plus de suppléant, qu'il y ait véritablement une élection complémentaire et que corollairement les électeurs soient convoqués.

En excluant ainsi l'article 65, 1^{er} alinéa LDP des dispositions régissant l'élection du Grand Conseil applicables par analogie à l'élection du Conseil communal, le législateur a obvié à l'éventualité que, lors de vacance de siège pendant la législature, la convocation des électeurs pût être éludée, ce qui serait antinomique avec le principe de l'élection de l'Exécutif par le peuple.

Il n'en demeure pas moins qu'un candidat non élu (suppléant) lors de l'élection du début de la législature peut obtenir un mandat.

Il convient encore de préciser que, lorsque le peuple est appelé à repourvoir un siège devenu vacant pendant la législature, l'élection se fait à la majorité relative, si un seul siège est vacant (article 65, 3^{ème} alinéa LDP).

En revanche, si plusieurs sièges sont vacants, il est procédé à l'élection selon le système de la représentation proportionnelle (article 65, 3^{ème} alinéa LDP).

7.2 Système majoritaire à deux tours

Dans le système majoritaire à deux tours, tel qu'il est prévu aux articles 67 et suivants LDP, le Conseil d'Etat, respectivement le Conseil communal, est élu par le peuple au premier tour à la majorité absolue, au second à la majorité relative.

Dans ledit système, ce serait plus précisément l'article 86 LDP qui serait applicable par analogie; il dispose ce qui suit :

«¹ En cas de vacance de siège pendant la période législative, il est procédé à une élection complémentaire dans un délai de six mois, selon le système majoritaire à deux tours.

² Le remplaçant est élu pour la fin de la période législative. »

En résumé, on peut illustrer comme indiqué sur le tableau annexé les modalités de vacances de sièges selon que c'est le système de la représentation proportionnelle ou celui du scrutin majoritaire à deux tours qui s'appliquent.

7.3 Election tacite

Le principe de l'élection tacite est admis tant en ce qui concerne l'élection du Grand Conseil que celle du Conseil d'Etat. S'agissant du Législatif cantonal, l'article 63 LDP dispose ce qui suit:

« Si les candidats ne sont pas plus nombreux que les sièges à pourvoir, ils sont élus sans vote ».

En ce qui concerne l'élection de l'Exécutif du canton, l'article 85 LDP a la teneur suivante :

« Si les candidats, au premier ou au second tour, ne sont pas plus nombreux que les sièges à pourvoir, ils sont élus sans vote (élection tacite) ».

8. Position du Conseil communal

Avec l'accord du Bureau du Conseil général, consulté en date du 8 juillet, nous avons estimé qu'il serait peu compréhensible, pour la population, que le peuple se prononce sur une initiative dont le résultat ne s'appliquerait pas aux élections, les plus proches mais dans 4 ans seulement. Notre Conseil a dès lors décidé de vous transmettre sans délai cette initiative.

Nous avons de plus toujours renoncé à nous exprimer à ce sujet, à l'exception des débats pratiques et formels, en adoptant ainsi une position neutre. Notre Conseil n'a pas l'intention de se départir de sa neutralité.

Par ailleurs, la tenue des élections communales, fixées au 6 juin 2004, commande que le système doit être changé jusqu'à la fin du mois de décembre précédant les élections communales.

Pour qu'il puisse être appliqué à cette occasion, la loi dispose qu'un nouveau mode d'élection doit, par ailleurs, être soumis au référendum obligatoire avant la fin de l'année précédente, donc d'ici au 31 décembre 2003.

Compte tenu des nouvelles dispositions en matière d'organisation de scrutins, nous constatons que le calendrier est particulièrement serré et il convient ainsi que votre Autorité se prononce sans tarder.

8.1 Un vide juridique bientôt comblé

Comme nous l'avons rappelé, la nouvelle Constitution neuchâteloise donne désormais la possibilité aux communes d'élire leurs exécutifs par le peuple au système majoritaire ou proportionnel.

La loi sur les droits politiques traite de cette question en ses articles 95a et suivants. Toutefois, le législateur a omis un aspect de cette élection qui ne figure pas à l'article 37 de la loi: "Calendrier des élections".

En effet, cet article ne mentionne à son 3^{ème} alinéa que les Conseils généraux en omettant les Conseils communaux.

Afin d'éviter toute équivoque et toute contestation future, l'Autorité cantonale a estimé nécessaire de combler ce vide juridique en précisant dans cet article le moment où les exécutifs communaux doivent être élus dans la mesure où leur élection serait populaire. Deux possibilités sont alors à envisager:

- une élection du Conseil communal simultanée avec celle du Conseil général;
- une élection différée ayant lieu quelques semaines plus tard.

Avant de se déterminer finalement et de faire une proposition au Grand Conseil, le Conseil d'Etat a souhaité connaître l'avis des Autorités communales et des formations politiques du canton.

En date du 7 mars 2003, il a ainsi entamé une procédure de consultation.

En date du 2 avril 2003, notre Conseil s'est prononcé pour une élection simultanée avec le Conseil général, cela pour des raisons d'organisation et en référence à la pratique traditionnellement en vigueur dans notre canton. Nous pensons en effet que l'élection simultanée avec le Conseil général répond mieux aux usages neuchâtelois en la matière.

9. Conclusion

C'est dans cet esprit et en vous remerciant de l'attention que vous portez à l'exercice des droits populaires que nous vous remettons ci-après et sans recommandation de vote, deux arrêtés, l'un approuvant l'initiative, l'autre la repoussant, sachant que votre Conseil a la possibilité de proposer une autre variante en guise de contre-projet.

Ainsi, les groupes radical et libéral du Conseil général ont déposé, en date du 15 août 2003, une proposition "visant à la modification de l'article 62 du Règlement général de la Commune de Neuchâtel".

Nous espérons vous avoir donné tous les renseignements nécessaires pour vous prononcer en toute connaissance de cause. Nous vous prions, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de prendre ainsi acte du présent rapport et de vous prononcer sur l'approbation ou le rejet du projet.

Neuchâtel, le 18 août 2003

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Antoine Grandjean

Rémy Voirol

Projet I

ARRETE
concernant l'élection du Conseil communal par
le peuple
(Du)

Le Conseil général de la Ville de Neuchâtel,

Vu la Constitution neuchâteloise, du 24 septembre 2000,

Vu la Loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984,

Vu la Loi sur les communes, du 21 décembre 1964,

Vu l'initiative populaire, du 19 juin 2003, lancée par la Section de la Ville de Neuchâtel du parti socialiste,

Vu le rapport du Conseil communal au Conseil général, du 18 août 2003,

a r r ê t e :

Article premier.- L'initiative populaire communale de la Section de la Ville de Neuchâtel du parti socialiste « pour l'élection du Conseil communal par le peuple » est déclarée matériellement recevable et est acceptée.

Art. 2.- L'article 62 du Règlement général de la Ville de Neuchâtel, du 17 mai 1972 est modifié comme suit :

Art. 62.- ¹ Le Conseil communal est composé de cinq membres élus par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle.

² Le mode électoral est régi par la loi cantonale sur les droits politiques du 17 octobre 1984.

Art. 3.- Le nouveau mode d'élection entre en vigueur pour la période administrative 2004-2008.

Art. 4.- En application de l'article 95 a, alinéa 3 LDP, le présent arrêté sera soumis au vote du peuple.

Art. 5.- Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté après les formalités légales.

AU NOM DU CONSEIL GENERAL :

La présidente,

La secrétaire,

Béatrice Bois

Doris Angst

Projet II

ARRETE
concernant l'élection du Conseil communal par
le peuple
(Du)

Le Conseil général de la Ville de Neuchâtel,

Vu la Constitution neuchâteloise, du 24 septembre 2000,

Vu la Loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984,

Vu la Loi sur les communes, du 21 décembre 1964,

Vu l'initiative populaire, du 19 juin 2003, lancée par la Section de la Ville de Neuchâtel du parti socialiste,

Vu le rapport du Conseil communal au Conseil général, du 18 août 2003,

a r r ê t e :

Article premier.- L'initiative populaire communale de la Section de la Ville de Neuchâtel du parti socialiste « pour l'élection du Conseil communal par le peuple » est déclarée matériellement recevable et est rejetée.

Art. 2.- En application de l'article 110, alinéa 3, litt. b LDP, l'initiative sera soumise au vote du peuple.

Art. 3.- Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté après les formalités légales.

AU NOM DU CONSEIL GENERAL :

La présidente,

La secrétaire,

Béatrice Bois

Doris Angst