



Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la mise à jour du Règlement général de la commune de Neuchâtel, du 17 mai 1972

(Du 1^{er} juillet 2010)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

Depuis la dernière adaptation du Règlement général de la commune en 1972, la législation cantonale a fait l'objet de plusieurs modifications importantes en ce qui concerne notamment la nouvelle Constitution cantonale, la loi cantonale sur les droits politiques, l'adoption de la loi sur le partenariat enregistré et la loi sur la transparence des activités étatiques.

Ces modifications ayant des incidences sur la réglementation communale et notamment sur le Règlement général de la commune, nous avons estimé nécessaire de procéder à sa mise à jour.

Celle-ci s'accompagne par ailleurs des nouveautés suivantes, en particulier :

- la reprise globale du libellé de certaines dispositions de droit cantonal (loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, ci-après : LDP ; loi sur les communes, du 21 décembre 1964, ci-après : LCo) ;
- l'introduction du principe de l'assermentation des membres du Conseil général et du Conseil communal ;
- une nouvelle numérotation, le cas échéant un nouvel ordonnancement des articles, induits par l'introduction de nouveaux articles notamment dans le chapitre II (Du corps électoral) et la suppression de la référence aux dispositions abrogées au fil du temps.
- l'introduction systématique d'un titre marginal à la gauche de chaque article, afin de faciliter la lecture du Règlement ;
- l'utilisation de termes épicènes et, à défaut, l'utilisation de traits d'union.

2. Procédure choisie

Nous avons présenté le projet de mise à jour au Bureau du Conseil général, pour consultation. Celui-ci s'est réuni à trois reprises pour en débattre article par article, soit les 25 février, 22 mars et 21 avril 2010. Dans les cas particuliers, vous trouverez la position du Bureau de votre Autorité ajoutée aux commentaires des différents articles.

Nous avons pris acte de la position du Bureau sur plusieurs points, procédé, le cas échéant, à la correction de notre projet et rédigé le présent rapport.

Conformément au souhait du Bureau du Conseil général, une séance de coordination sera proposée aux présidents-tes des groupes représentés au Conseil général avant la séance afin de simplifier les débats à venir.

3. Commentaires article par article

CHAPITRE PREMIER : De la commune

Article 3 : Ressources

Ce nouvel article recense, sans toutefois être exhaustif, les moyens financiers dont dispose la commune pour exécuter ses tâches (cf. art. 40 et 41 LCo).

CHAPITRE II : Du corps électoral

Ce chapitre ne contenait auparavant que quatre articles. Il en compte désormais quinze, dont 10 sont repris de la législation cantonale (notions d'électeurs, droits d'initiative et de référendum).

Articles 4 à 6 : Electeurs / Non-électeurs / Eligibilité

L'ancien article 3 relatif au corps électoral est remplacé par trois nouveaux articles (articles 4 à 6) qui définissent de manière détaillée la qualité d'électeur en matière communale. Ces notions sont reprises du droit cantonal (art. 3 et ss LDP)

Articles 8 à 15 : Droit d'initiative / Droit de référendum

La teneur de l'ancien article 4 - devenu article 7 nouveau - traitant des compétences du corps électoral reste inchangée. Les notions de « droits d'initiative et de référendum » qui y sont contenues sont précisées dans de nouveaux articles (articles 8 à 15) qui reprennent le contenu des articles ad hoc du droit cantonal (art. 115 à 117 LDP (initiative) ; art. 128 à 131 LDP (référendum facultatif) ; art. 41, 5 al. 3 LCo et 127, 95a al. 3 LDP (référendum obligatoire)).

Article 16 : Accès aux documents officiels

Ce nouvel article concrétise le principe de l'accès du public aux documents officiels qui découle de la loi sur la transparence des activités étatiques, du 28 juin 2006, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007 (art. 1^{er} al. 2 let. c et 20 et ss LTAE).

Dans l'attente de l'adoption de directives communales spécifiques, il y a lieu de se référer à la loi cantonale en ce qui concerne les règles régissant la procédure d'accès (art. 26 et ss LTAE).

CHAPITRE III : Des autorités communales

Articles 20 à 22 : Incompatibilités (absolues et relatives) / procédure

Dans sa teneur actuelle, le Règlement général de la commune traite des divers aspects liés aux incompatibilités dans chacun des différents chapitres (Du Conseil général : art. 9 et 46 ; Du Conseil communal : art. 83 ; Des commissions : art. 94).

Il nous a paru opportun de regrouper cette thématique en deux articles (art. 20 et 21 nouveaux) auxquels il sera renvoyé dans la suite du texte, dans les différents chapitres concernés (voir art. 25, 65, 105 et 116 nouveaux). Le fait de reprendre le texte complet de ces deux dispositions dans chaque chapitre nous a paru alourdir inutilement le règlement.

Position du Bureau : le Bureau s'est montré partagé concernant la question de savoir s'il était préférable de procéder à un renvoi simple aux dispositions des articles 20 et 21 nouveaux ou de reprendre les dispositions complètes à chaque chapitre. Le vote sur cette question a fait apparaître un résultat égal (3 pour le renvoi simple et 3 pour indiquer à chaque chapitre les dispositions complètes).

Article 20 : Incompatibilités absolues

Ce nouvel article reprend l'essentiel de l'article 17 LCo, moyennant certaines adaptations liées aux spécificités de notre commune aux alinéas 3 et 4 qui reprennent les conditions de l'ancien article 9 (liste d'incompatibilités et secret de fonction).

Par ailleurs, l'alinéa 5 de l'article 17 LCo relatif au cas d'incompatibilité entre le statut de membre du personnel d'une école et celui de membre de la commission de cette école n'a pas été repris. La commission scolaire, alors autorité de nomination et disciplinaire du personnel des écoles, a été supprimée et remplacée en juin 2009 par le Conseil d'établissement scolaire. Ce conseil n'étant plus qu'une instance consultative, il n'existe à notre sens pas de risque de confusion de

pouvoir lié au double statut de personnel de l'école et membre du Conseil d'établissement scolaire.

Article 21 : Incompatibilités relatives

Ce nouvel article reprend l'article 18 LCo et reste dans l'esprit de l'ancien article 46 du présent règlement.

Article 22 : Procédure

Ce nouvel article concrétise l'article 18 alinéa 2 LCo. Une procédure de traitement des cas d'incompatibilité plus détaillée et spécifique à notre commune vous est proposée.

Article 23 : Exclusions

Ce nouvel article reprend l'article 19 LCo.

Du Conseil général

A. Constitution

Article 24 : Election

Introduction du principe de l'assermentation des membres du Conseil général.

Article 29 : Assermentation

Nous vous proposons de modifier la procédure actuelle lors de la passation des pouvoirs des anciennes aux nouvelles Autorités en introduisant une cérémonie d'assermentation des membres du Conseil général et du Conseil communal (cf. art. 83).

Le serment peut être défini comme une formule verbale codifiée qui lie soit deux ou plusieurs personnes entre elles, par des liens personnels ou non, soit une ou plusieurs personnes à une institution, par le biais d'une fonction. Lors de la prestation, le titulaire énumère les engagements qu'il reconnaît prendre et garantir envers l'autre partie, envers l'institution ou envers la collectivité. Par la prestation de serment sont donc affirmés la véracité de l'engagement pris, d'une part, la sincérité et la fidélité de la personne qui le prononce, d'autre part.

Dans son mémoire de licence intitulé « Le serment politique : ethnologie de l'assermentation dans le canton de Vaud » (publié en 2001 dans Ethnoscope 6) Grégoire Mayor (actuellement conservateur adjoint au Musée d'ethnographie) relève que « l'élection est un processus particulier dont l'effet est de transformer une personne en un homme ou une femme publique. Un citoyen se trouve soudainement investi d'une charge que les autres n'ont pas. Il devient le représentant, le porte-parole d'une partie de la population. En accédant au pouvoir, il endosse un rôle nouveau en tant que représentant de la collectivité.

Pour la personne elle-même, la prestation de serment permet d'affirmer la prise de conscience et l'engagement face au rôle qui lui est désormais dévolu. L'élu montre ainsi qu'il accepte la charge et qu'il s'engage à se montrer digne de la confiance mise en lui, ceci dans un contexte solennel.

Pour la collectivité, la prestation de serment rend le pouvoir visible. Même si peu de citoyens assistent à la cérémonie, celle-ci est relayée par les médias qui permettent à la population d'être informée de ce rite de passage et de se rendre compte de la passation effective des pouvoirs entre les anciennes et les nouvelles autorités ».

Au niveau fédéral (cf. art. 3 de la loi sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002), les membres de l'Assemblée fédérale et les personnes qu'elle élit prêtent serment ou font la promesse solennelle avant d'entrer en fonction.

Au niveau cantonal (cf. art. 43 et 44 de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993), les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat sont également assermentés avant d'entrer en fonction.

Au niveau de notre commune, les règlements de la municipalité de Neuchâtel (1856-1888) prévoyaient l'assermentation des membres des conseils législatif et exécutif. A partir de 1888, les règlements généraux successifs de la commune de Neuchâtel abandonnent la mention d'investiture par le serment, prenant exemple sur le droit cantonal (loi sur les communes, du 5 mars 1888) qui ne comprend plus d'article relatif à l'assermentation.

Dans sa version contemporaine, la formule de l'assermentation figure dans le Protocole du Conseil communal de la Ville de Neuchâtel, du 2 octobre 2006, et concerne certains membres du personnel communal,

comme par exemple les fonctionnaires du corps de police ou du service d'incendie et de secours.

La Constitution neuchâteloise, la loi sur les droits politiques et la loi sur les communes étant muettes sur la prestation de serment au niveau communal, il convient donc, pour chaque commune, de décider si elle entend procéder à l'assermentation de ses autorités lors de la séance constitutive. Renseignements pris auprès du Service des communes, il est tout à fait imaginable qu'une commune introduise cette pratique bien qu'à ce jour aucune commune du canton ne l'ait fait.

Position du Bureau : au vote, 3 membres du Bureau se sont prononcés en faveur de l'introduction d'une procédure d'assermentation et 3 se sont prononcés contre. Le Bureau a précisé qu'il pourrait entrer en matière quant à l'introduction d'une éventuelle mention relative à la solennité qu'il conviendrait d'instaurer au sein des Autorités.

B. Bureau

Articles 36 et 37 : Traitement de la correspondance en général / Traitement des pétitions

Afin d'en simplifier la lecture, l'ancien article 19 est scindé en deux nouveaux articles dont la teneur est reprise pour l'essentiel. La rédaction de l'alinéa 3 est légèrement adaptée.

D. Délibérations

2. Objets des délibérations

Articles 45 à 53

De manière générale, ces articles ont subi des modifications du fait de l'introduction de la notion de projet d'initiative communale.

Article 45 alinéa 3

Ce nouvel alinéa introduit la notion du traitement en priorité d'un objet porté à l'ordre du jour. Il permet de déroger à l'ordre de priorité défini à l'article 45 alinéa 1^{er} ; la décision est prise à la majorité des votants.

Il s'agit de ne pas confondre cette notion de priorité avec celle d'urgence mentionnée à l'article 78 ci-dessous, qui permet de soustraire à la procédure référendaire une décision ou un arrêté muni de la clause d'urgence.

Article 50 : Projets d'initiatives communales

Ce nouvel article se réfère au droit pour une commune de saisir le Grand Conseil par le biais d'une initiative, qui trouve son fondement à l'article 64 alinéa 2 de notre Constitution cantonale. L'initiative permet à chaque commune, non seulement de faire part au Grand Conseil de préoccupations locales, mais aussi et surtout de lui soumettre, sous forme de propositions, des idées qui peuvent s'avérer novatrices et utiles. Elle donne ainsi à la commune une position comparable à celle que la Constitution fédérale reconnaît à chaque canton à l'égard de l'Assemblée fédérale (art. 160 al. 1 Cst. féd.).

La compétence d'exercer le droit d'initiative de la commune revient au Conseil général (art. 25 ch. 6 LCo). La demande d'initiative de la commune peut être présentée sous la forme d'un projet rédigé ou d'une proposition générale. Si elle revêt la forme d'un projet rédigé, elle sera traitée comme un projet de loi ou de décret d'un membre du Grand Conseil ; si, par contre, elle est présentée sous la forme d'une proposition générale, elle sera assimilée à une motion populaire (art. 90 al. 1 let. a et b de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)).

4. Discussion

Article 63 alinéa 2 : Droit de parole / principe

Introduction de la notion de concision.

Position du Bureau : une discussion a eu lieu quant à l'opportunité d'introduire une limitation du temps de parole pendant les séances du Conseil général, à l'instar, par exemple, du Règlement général de la commune de La Chaux-de-Fonds qui consacre un article 54bis aux « débats courts ou longs ». Le Bureau a finalement renoncé à cette idée. Par contre, par 5 voix et 1 abstention, sans opposition, le Bureau s'est déclaré en faveur du principe de l'ajout d'un nouvel alinéa relatif à la concision des débats.

5. Votations, élections et nominations

Article 74 : Votations / a) modalités

L'adjectif « absolue » a été supprimé à l'alinéa premier, dans la mesure où il s'agit d'une majorité simple.

Un nouvel alinéa 2 vous est en outre proposé, conformément à la volonté du Bureau d'introduire le principe d'une « majorité évidente » lors des votations. Dans cette hypothèse, constatée par la présidence, il est prévu la possibilité de renoncer au décompte des voix.

Article 76 : Votations / c) vote de la présidence

Cet article a été remanié afin de le rendre plus lisible, en séparant les votations au scrutin public (alinéa premier) et au scrutin secret (alinéa 2).

Article 78 : Clause d'urgence

Ce nouvel article reprend l'alinéa 4 de l'ancien article 54 et le complète conformément à la législation cantonale (cf. art. 128 al. 2 let. b LDP et l'art. 81 al. 2 du règlement sur les finances et la comptabilité des communes, pour l'alinéa 3).

Les décisions et arrêtés dont l'urgence a été votée ne sont pas soumis à la procédure référendaire.

E. Procès-verbaux, enregistrement et archives

Article 80 : Adoption

Un projet de procès-verbal est désormais disponible sur le site internet de la Ville. En principe, il est considéré comme adopté sous réserve des amendements remis par les membres du Conseil général à la Chancellerie.

Du Conseil communal

A. Constitution

Article 83 : Election

Introduction du principe de l'assermentation des membres du Conseil communal. Nous vous renvoyons au commentaire de l'article 29 en ce qui concerne la procédure d'assermentation.

Article 85 : Vacance

Ce nouvel article reprend les conditions de la législation cantonale (cf. art. 95 b al. 2, 64, 65 al. 2 et 3 LDP)

Article 87 : Traitement

Le principe de la fixation du traitement des membres du Conseil communal par le Conseil général, contenu à l'alinéa premier, est maintenu.

A cet égard, une motion du 2 octobre 2007, de M. Didier Rochat et consorts, concernant les prestations de retraite pour anciens conseillers communaux, adoptée par votre Autorité, est actuellement à l'étude.

Par ailleurs, une proposition du groupe PopVertsSol, du 22 avril 2010, et intitulée « pour un changement du système de rentes des Conseillers communaux retraités » prévoyant l'adoption d'un nouveau règlement concernant le traitement et la prévoyance professionnelle des membres du Conseil communal est actuellement inscrite à l'ordre du jour du Conseil général.

Aussi, les modalités pratiques liées au traitement des membres du Conseil communal seront prochainement traitées dans un règlement spécifique, raison pour laquelle nous vous proposons d'ores et déjà l'abrogation des alinéas 2 à 4 de cet article. A titre transitoire, ces alinéas sont repris à l'article 3 de l'arrêté fixant la rémunération du personnel communal, du 7 décembre 1970.

B. Attributions

Article 92 : Marchés publics

Il est fait mention que les adjudications de la commune sont régies par la loi cantonale sur les marchés publics, du 23 mars, 1999, à laquelle il est simplement renvoyé (cf. art. 61 LCo).

Article 94 : Recours

En date du 7 novembre 2007, le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel a adopté la loi portant adaptation de l'organisation judiciaire et de la procédure administrative neuchâteloises à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA).

Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, a eu pour conséquence la modification du délai de recours contre toutes les décisions prises par les autorités cantonales et communales, qui passe de 20 à 30 jours. La modification qui vous est proposée s'inscrit dans le cadre de l'harmonisation des délais de recours communaux avec ceux du droit cantonal et fédéral.

Dans les faits, notre commune applique déjà ces nouveaux délais depuis le 1^{er} janvier 2008.

Au niveau de notre réglementation communale, nous constatons que hormis le présent règlement, trois autres textes adoptés par votre Autorité sont concernés par ce changement (Statut du personnel communal, du 7 décembre 1987, Règlement concernant les taxes et contributions d'équipement des terrains constructibles, du 3 septembre 2007, Règlement sur le service des taxis, du 14 juin 1999). Nous vous en proposons une adaptation sous la forme d'un renvoi général à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, à l'instar de ce qui a été fait au niveau de la législation cantonale.

Article 96 : Représentation

Le Bureau ayant souhaité que la présidence du Conseil général puisse également représenter la Ville de Neuchâtel, l'ancien article 74 alinéa 1^{er} a été complété en ce sens.

Des commissions

A. Dispositions communes

Article 118 : Secret de fonction

Au vu de l'importance et de la sensibilité de certains sujets traités au sein des commissions, il nous a paru important d'introduire une référence claire au secret de fonction dans le présent règlement.

Position du Bureau : la formule « ... garder confidentiels les faits sensibles dont ils ont eu connaissance... » a été préférée à « ... garder secrets les faits sensibles dont ils ont eu connaissance », proposée initialement.

B. Commissions et autres instances nommées par le Conseil général

Articles 119 à 137 :

De manière générale, ces articles ont subi une modification d'ordre terminologique en ce sens que l'adjectif « interne » a été supprimé. En outre, par arrêté du 8 juin 2009, l'expression « commissions d'écoles » a été supprimée et remplacée par celle, plus générale, d'« autres instances ».

La liste des commissions de l'art. 119 alinéa 1er a été complétée par l'adjonction de trois commissions (ports et rives, plan d'aménagement du territoire communal, spéciale des énergies) que notre Conseil souhaite voir devenir permanentes.

La liste des représentants de la Ville au sein de différentes institutions et Conseils intercommunaux a également été complétée (art. 119 al. 2).

C. Commissions consultatives nommées par le Conseil communal

Articles 139 à 157 :

La liste de l'article 139 est complétée par l'adjonction de la commission de l'énergie, créée par arrêté du Conseil communal du 13 mai 1981 et par la commission nature et paysage, instituée par arrêté du Conseil communal du 25 mars 2002 ; ces deux arrêtés seront ultérieurement formellement abrogés. Les articles 156 et 157 relatifs aux attributions de ces deux commissions sont nouveaux.

L'ancien article 121 al. 3 relatif aux membres de la délégation communale dans la commission de taxation est abrogé dans la mesure où cette commission a été supprimée par la modification de la loi sur les contributions directes du 29 septembre 1997, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

La commission de la circulation (anciens art. 121 al. 1^{er} lettre g et 135) a été supprimée par décision du Conseil communal du 24 août 2004, dans le prolongement de la création de la commission de la mobilité. Les articles relatifs à cette commission sont par conséquent abrogés (anciens art. 121 al. 1^{er} let. g et 135).

La commission de l'école enfantine a été supprimée par arrêté du Conseil général du 3 juillet 2000 et l'ancien article 121 al. 1^{er} lettre o relatif à cette commission a été abrogé à cette date. L'ancien article 145bis relatif aux attributions de cette commission doit encore être formellement abrogé.

La commission des affaires culturelles est renommée pour devenir la commission de la culture (nouveaux art. 136 al. 1^{er} lettre i et 150). Afin que son fonctionnement soit plus efficace, le nombre de ses membres est ramené de vingt et un à quinze, à l'instar de la plupart des autres commissions nommées par le Conseil communal. Historiquement, le nombre de vingt et un membres date de la création en 1980 de la commission des affaires culturelles, qui avait réuni en une seule commission consultative les trois commissions des musées, de la Bibliothèque et du Théâtre.

La commission des services industriels est renommée pour devenir la commission des énergies et de l'eau (nouveaux art. 136 al. 1^{er} lettre j et

151). Cette modification fait suite à la création de Viteos SA et la redéfinition des missions de la Ville de Neuchâtel en matière de gestion des énergies.

La commission pour la transformation et la construction de bâtiments locatifs communaux est renommée pour devenir la commission du logement (nouveaux art. 136 al. 1^{er} lettre k et 152). Ses attributions sont nouvellement définies dans la mesure où l'arrêté instituant un fonds destiné à la transformation et à la construction de bâtiments locatifs communaux, du 12 janvier 1970, doit être formellement abrogé, suite à la dissolution et à l'intégration de ce fonds dans la fortune nette de la Ville.

CHAPITRE IV : Dispositions financières

Article 158 : Engagement des charges et des dépenses

Cet article est complété par l'ajout de la notion de « charge », qui touche les comptes de fonctionnement. La notion de « dépense » touche les comptes d'investissement.

Article 161 : Ouverture des crédits

Le règlement sur les finances et la comptabilité des communes, du 19 mai 1992 (RFC) prévoit à son article 11 (Types de crédits) que « Le Conseil général arrête les dépenses sous forme : a) de crédits d'engagement ; b) de crédits complémentaires ; c) de crédits budgétaires ».

La terminologie utilisée dans notre Règlement diffère du droit cantonal, en particulier en ce qui concerne l'emploi des termes « crédit extraordinaire ». Nous vous proposons par conséquent d'adapter notre Règlement et de remplacer la notion de « crédit extraordinaire » par celle de « crédit d'engagement ». Selon la définition qu'en donne l'article 77 alinéa 1^{er} RFC, « Le crédit d'engagement est l'autorisation d'investir, dans un but précis, un montant fixé qui ne figure pas au budget de fonctionnement ».

Les articles touchés par cette modification sont les suivants : articles 70, 156, 159, 163, 165 et 166 (nouvelle numérotation).

Article 165 : Compétences financières du Conseil communal

Depuis la dernière fixation des compétences financières du Conseil communal, par arrêté du 2 décembre 1996, les coûts ont subi une inflation de 11,78%. Nous vous proposons d'adapter les compétences financières du Conseil communal en conséquence avec un arrondissement. L'on passerait ainsi de 120'000 à 134'100 francs arrondis à 150'000 francs par objet lorsqu'il s'agit d'une dépense non renouvelable et de 25'000 à 27'900 francs arrondis à 30'000 francs par objet lorsqu'il s'agit d'une dépense renouvelable.

Position du Bureau : au vote, un membre s'est déclaré d'accord avec les nouveaux montants proposés par le Conseil communal et les cinq autres ont proposé de les porter à 135'000 francs, respectivement 30'000 francs, donnant ainsi l'aval à l'actualisation des montants définis en 1996.

4. Adaptation de la réglementation communale

Nous vous proposons l'adoption d'un arrêté spécifique concernant la modification d'autres actes réglementaires communaux liés à la mise à jour du présent règlement.

5. Conclusion

La présente mise à jour, rendue indispensable par l'évolution particulièrement rapide de la législation de rang supérieur, est de nature à donner à notre collectivité publique les moyens d'exercer ses missions dans les meilleures conditions possibles.

C'est dans cet esprit de transparence et de partenariat que nous vous proposons, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de prendre acte du présent rapport et d'adopter les arrêtés ci-après.

Neuchâtel, le 1^{er} juillet 2010

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le vice-chancelier,

Daniel Perdrizat

Bertrand Cottier

Annexes :

- A. Arrêté projet I (Règlement général + annexe + table des matières)
- B. Arrêté projet II (modifications consécutives à la mise à jour du Règlement général)
- C. Nouvelle teneur du Règlement général (tableau comparatif)