



LA CHAUX-DE-FONDS

MÉTROPOLE HORLOGÈRE
UHRENMETROPOLE
METROPOLI OROLOGIERA
WATCHMAKING METROPOLIS

Rapport de la Commission temporaire

relatif au mode d'élection du Conseil communal après deux législatures et
du type de présidence de ce dernier
(du 9 novembre 2011)

au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Monsieur le président,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

1. Historique

Le 22 janvier 2003, dans son rapport, la commission temporaire chargée d'étudier la révision partielle du Règlement général de la Commune de La Chaux-de-Fonds (RG) du 28 septembre 1994 relevait, à propos de l'instauration de l'obligation d'une rotation à la présidence du Conseil communal (PV Conseil général 2000-2004 n°36 p.3076):

"une analyse littérale de l'art. 27 de la loi sur les Communes interdirait de prévoir un tournus puisque cette disposition prévoit que les membres du bureau, nommés tous les ans au début de chaque législature, sont immédiatement rééligibles. Selon cette disposition, les Communes ont comme seul choix la nomination du bureau tous les ans ou tous les quatre ans. Certes, il semble que la pratique du Conseil d'État se serait assouplie et admettrait aujourd'hui que le règlement d'une commune contienne une disposition régissant un tournus à la présidence. Il a toutefois été relevé au sein de la Commission qu'il ne s'agit là, semble-t-il, que d'une pratique plus tolérante du Conseil d'État à l'égard de telles dispositions de

règlement de commune, mais qu'en tous les cas, aucune disposition légale cantonale expresse ne prévoit l'instauration de cette rotation à la présidence de l'exécutif communal. Après discussion et délibération, au vote, la Commission a décidé de ne pas modifier la teneur de l'art. 77 du règlement communal, auquel on prie le lecteur de se référer, et donc de maintenir le statu quo par rapport à la situation actuelle.».

Mais au cours des débats, un amendement PLR a été déposé et accepté par 24 voix contre 14, aux termes duquel l'art. 77 RG a été modifié pour prévoir que "A l'exception de la présidence qui est annuelle, les membres du Bureau sortant sont immédiatement rééligibles". La présidence tournante était instaurée, en dépit du texte de l'article 27 de la loi sur les communes.

Dans une motion du 26 juin 2008 Mme S. Locatelli et M. F. Fivaz demandaient (PV Conseil général 2004-2008 N° 2 p.28):

"Par ailleurs, la législature 2004-2008 a également été la première à fonctionner sous l'égide du principe de la présidence tournante du Conseil communal. Lors du vote de cette modification le 19 février 2003, un certain nombre de questions concernant la représentativité d'une ville comme la nôtre, dans le cadre d'un tournus et de la continuité du travail avaient été émises. Après quatre ans de fonctionnement, nous souhaiterions, là aussi, que le Conseil communal nous dresse un bilan des effets de la présidence tournante".

Dans son rapport en réponse à la motion Locatelli et Fivaz du 26 juin 2008: "Election du Conseil communal et présidence: bilan après une législature", du 11 février 2009 , (PV du Conseil général 2004-2008 n°10 p.751 ss) le Conseil communal relevait en citant l'article 77 RG:

"Le principe de la présidence tournante au Conseil communal a été introduit dans le Règlement général le 19 février 2003 après de longs débats intervenus au terme d'une période de 16 ans sans changement à la présidence de la Ville.

Art. 77 [...]

al. 2: A son entrée en fonction, au début de chaque nouvelle année de la législature et en cas de départ de l'un de ses membres, le Conseil communal nomme son bureau et répartit entre ses membres les dicastères de l'administration communale. Au début des deuxième, troisième et quatrième années de la législature, il le fait en

principe lors de la séance qui suit l'élection du bureau du Conseil général. Chaque membre du Conseil communal peut demander le scrutin secret.

al. 3: Les membres du bureau sortant de charge sont immédiatement rééligibles, mais la présidence ne peut être assumée deux ans de suite par la même personne [...]."

Le Conseil communal concluait son rapport:

Le Conseil communal, au vu de tous les inconvénients que présente la présidence tournante et après un très large échange de vues, propose de réintroduire un système de présidence fixe dont la durée devrait être limitée à huit ans, non reconductibles. Le président est choisi par ses pairs en début de législature et est réélu chaque année, de même que les autres membres du bureau. Le Conseil communal soumet au Conseil général une proposition d'arrêté validant cette solution mais est disposé à reprendre la question avec la commission ad hoc constituée.

En séance du 5 mars 2009, le Conseil général a décidé de créer une commission ad hoc de neuf membres, chargée d'étudier la question de la présidence.

2. Membres de la Commission et calendrier des séances

Pour le Conseil communal : MM. D. Berberat et P. Hainard (CC)

Pour le Conseil général : Mmes S. Locatelli (PS) Présidente, P. Gazareth (POP), MM. P.-A. Borel (PS), H. Chantraine (UDC), J.-C. Legrix (UDC) (remplacé par M. Andy Favre dès le 19.09.11), C.-A. Moser (PLR), C. Ummel (PLR), P. Bühler (PS) et P.-Y. Blanc (Verts) secrétaire.

La Commission s'est réunie les 22 avril, 7 juillet, 12 octobre, 2 novembre, 2 décembre, 10 décembre 2009, 13 janvier, 21 janvier 2010 et le 19 septembre 2011.

3. Préambule

Deux éléments étaient à traiter par la Commission, soit le mode d'élection du Conseil communal et le mode de présidence du Conseil communal ainsi que la durée du mandat présidentiel.

Le premier point provient d'une demande des Socialistes et des Verts notamment suite au désistement de M. L. Iff (premier vient-ensuite) consécutivement à l'élection invalidée de M. F. Hainard.

Le second point vient du Conseil communal lui-même, il a pour objet la durée et le mode de présidence de la Ville, qui, au système actuel tournant sur une année, verrait mieux une présidence de 4 ans, rééligible une seule fois. (cf. rapport du Conseil communal - PV du Conseil général N° 10 du 5 mars 2009, p. 752).

4. Mode d'élection

Le Conseil communal, concernant le présent mode d'élection, estime qu'il a trop peu de recul pour accepter d'entrer en matière dans une demande de changement. De plus, le système actuel a été plébiscité par 76% des votants. Une telle modification est de toute façon soumise au référendum obligatoire. Selon lui, les électeurs auraient vraisemblablement de la peine à comprendre qu'après deux élections du Conseil communal par le peuple, il soit demandé un retour à l'ancienne formule.

Le Conseil communal informe aussi la Commission que le PLR a déposé au Grand Conseil, un décret en date du 1^{er} avril 2009 demandant qu'en cas d'élection du Conseil communal par le peuple, cela se fasse au scrutin majoritaire à deux tours. Cette proposition a finalement été retirée par les auteurs. La commission législative du Grand Conseil n'ayant pas porté ce fait à la connaissance du parlement, cette information ne nous est parvenue que tardivement.

A noter qu'en date du 24 mai 2011, le Grand Conseil a dû se prononcer sur un changement du mode d'élection du Conseil d'Etat pour qu'il passe à la proportionnelle. Malgré le fait que cette proposition n'ait pas passé, le vote a été particulièrement serré. L'UDC a annoncé le lancement d'une initiative, il apparaitrait donc opportun de voir comment évoluent les choses afin de garder une certaine cohérence.

Comme l'acceptation de ce décret rendrait caduques les éventuelles propositions de changements de notre Commission, cette dernière décide de suspendre les réflexions sur ce point précis.

Si nous devons tout de même aller vers un changement du mode d'élection (les prochaines sont pour la rentrée 2012), il ne faudrait pas oublier qu'un délai de six mois est à respecter et que le Conseil général aurait à se décider, jusqu'à la rentrée 2011, sur un nouveau mode d'élection afin que le délai référendaire soit respecté.

Il a été transmis au service juridique communal plusieurs questions concernant la faisabilité juridique de diverses options comme le maintien d'une élection proportionnelle au premier tour avec une nouvelle élection en cas de vacance ou une élection proportionnelle au premier tour avec une élection par le Conseil général en cas de vacance et une élection complémentaire en cas de vacance, mais avec une liste unique du parti dont le siège est à repourvoir.

La Commission opte pour le statu quo quant à la question du mode d'élection au Conseil communal avec une invitation aux partis à se mettre autour d'une table pour discuter d'une éventuelle charte.

5. Proposition d'une charte interpartis

Comme les lois ne parviennent pas à régler les pratiques éthiques, il est proposé la rédaction d'une charte dite éthique, qui serait signée par les partis. L'ensemble des représentants des partis se mettraient autour d'une table pour élaborer une telle charte ce qui comprendrait les président-e-s des partis et les chef-fe-s de groupe. Cette charte permettrait de garder un certain respect entre les partis et de montrer aux électeurs qu'une ligne de conduite est suivie lors d'élections. Cette charte devrait pouvoir rappeler les devoirs de chaque parti.

Il serait possible d'avoir un minimum de règles. La charte aurait valeur d'élément de développement durable en politique, cela devrait donner une meilleure compréhension aux électeurs de ce qui peut se faire ou pas, cela devrait surtout apporter une meilleure image du monde politique.

A contrario, on peut douter que cette charte soit étoffée si elle en reste au plus petit dénominateur commun. La force et le poids des partis pourraient alors lui donner une géométrie variable.

5.1 Positions de la Commission concernant le mode d'élection du Conseil communal et de la charte

Suite à cette discussion, la Commission estime inutile de faire un projet pour modifier l'élection du Conseil communal. Elle propose au Conseil général, la tenue d'une réunion regroupant les Président-e-s de parti et les chef-fes de groupe pour discuter de l'opportunité de créer ou non une charte commune et voir si un consensus peut être trouvé sur un minimum de règles. Cette charte pouvant contenir des éléments qui ne sont pas du ressort du mandat attribué à la commission, elle estime plus pertinent que cette discussion soit menée par les partis et non par une commission du Conseil général.

6. Mode de présidence

Pour le second point, le Conseil communal propose une présidence sur 4 ans, rééligible une seule fois.

La Commission a souhaité pouvoir entendre différents avis d'experts externes sur cette question. Elle a choisi de rencontrer Mme C. Stähli Wolf (ancienne Conseillère communal, MM. P.-E. Buss (journaliste au Temps), M. G. Léchet (consultant à l'IDEHAP) et D. de la Reussille (conseiller communal au Locle et président),

6.1 Résumé des arguments des experts concernant les deux types de présidence et avis des membres de la commission.

Présidence fixe : Ce type de présidence semble bien convenir à une ville d'une certaine importance, comme La Chaux-de-Fonds. Même pour une plus petite ville, cette présidence apporte une meilleure visibilité vis-à-vis de l'extérieur et des médias, elle permet de compenser un manque de moyens communicationnels; le leadership est mieux marqué, il y a une personnalisation du poste, l'organisation se trouve simplifiée, elle gagne en efficacité. Avec un dicastère prévu à la présidence, cela donne une seule couleur à la ville, mais il y a un risque de prise de pouvoir avec le monopole du parti majoritaire à la présidence. Cette fonction demande aussi un rôle d'arbitrage, elle est garante des relations entre les membres du Conseil communal, elle doit aider à la décision, aider la/le collègue en difficulté.

Présidence tournante : Elle conviendrait aussi à une petite ville, le fonctionnement se veut plus démocratique, les responsabilités sont mieux partagées, l'esprit d'équipe se voit renforcé, il y a une meilleure collégialité, une meilleure écoute entre Conseillers communaux. A tour de rôle chaque Conseiller communal a droit au devant de la scène durant son année de présidence, il gagne en proximité avec la population. La présidence représente tout de même une charge supplémentaire de travail durant cette année, mais il n'y a pas de main mise par une personne ou un parti sur la fonction. Une perte d'efficacité dans le fonctionnement général est à craindre, chaque année la-le prédisent-e doit prendre possession de la fonction.

Actuellement, le Conseil communal se montre plutôt en faveur d'une présidence fixe pour gagner en visibilité. Cela apporte de la simplicité dans le fonctionnement, donne plus d'efficacité et une meilleure continuité dans le suivi des dossiers. A La Chaux-de-Fonds, les Conseillères-ers communales-aux ne travaillent pas au même endroit ; cela ne facilite pas le travail quand il faut aller chercher la signature de la / du président-e quand elle / il se trouve dans un autre bâtiment. Le Conseil communal se dit sceptique quant à la meilleure connaissance des autres dicastères, car chacun-e a suffisamment à faire sans encore pouvoir suivre un autre dicastère.

Le Conseil communal a toujours voulu prendre du temps pour se rencontrer et échanger afin de partager les situations de chacun-e et de pouvoir faire face en cas de difficultés.

Dans une présidence fixe, il semble nécessaire d'établir des garde-fous afin de se préserver de tout dérapage.

7. Propositions issues des échanges en commission concernant les modalités d'une présidence fixe

Si la présidence tournante ne semble pas demander de mesures particulières, il n'en serait pas de même avec une présidence fixe, c'est pourquoi la Commission a émis quelques propositions :

- Définir une durée de mandat de 2 ou de 4 ans, ne pouvant être reconduit qu'un nombre de fois définis, mais ne devant pas dépasser une durée de 9 ans.

- Etablir un cahier des charges à la présidence où il ressortirait des éléments liés à la responsabilité du maintien d'un esprit collégial, du rôle d'arbitrage demandé par un tel poste, d'avoir une personne qui sache garder une forme de neutralité au sein du Conseil communal.
- Prévoir un dicastère « allégé », ce qui est possible avec une présidence fixe.
- Attacher à cette présidence des services cohérents comme la chancellerie et visibles comme l'économie.

Il reste à savoir si cette présidence est élue par le Conseil général en début de législature sur proposition du Conseil communal par exemple ou si cela revient au peuple.

8. Propositions retenues par la Commission

La Commission souhaite trouver la formule qui donne

- à la Ville un-e président-e qui la représente,
- au Conseil communal un-e leader collégial-e,
- au Conseil général des moyens de contrôle et de régulation et
- à la population, une personnalité reconnue.

Cette présidence doit être fixe, flexible et contrôlée.

La majorité de la Commission propose une présidence :

- ✓ fixe,
- ✓ élue tous les deux ans,
- ✓ rééligible 4 fois (avec durée maximale de 9 ans),
- ✓ proposée par le Conseil communal et avalisé par le Conseil général à bulletin secret, à la majorité simple. En cas de non-acceptation, le Conseil communal doit refaire une proposition au plus tard à la prochaine séance du Conseil général.
- ✓ En cas de vacance prolongée, c'est le doyen ou la doyenne du collège qui assume l'intérim.

9. Avis juridique sur la question

L'article 27 de la loi sur les communes n'a pas changé depuis 2003. Il dispose toujours que c'est le Conseil communal qui élit son bureau, sans fixer de restriction. Vu sous cet angle, l'art. 77 actuel du Règlement général de la Commune de la Chaux-de-Fonds (RG) du 28 septembre 1994 n'est pas tout à fait conforme à la loi puisque le Conseil général a décidé que la présidence ne pouvait pas être assumée deux ans de suite par la même personne. Les modifications proposées par la commission aggraveraient à peine la situation puisque le candidat à la présidence serait seulement proposé par le Conseil communal, mais élu par le Conseil général. Cela étant, il est peu probable que le Conseil d'Etat refuse de sanctionner pareille modification si elle devait être acceptée: il n'a pas refusé de sanctionner la modification de 2003 et la Ville de Neuchâtel connaît la présidence tournante

Les autres points (fréquence de l'élection, durée maximale etc.) ne posent pas d'autres problèmes que celui précité.

AU NOM DE LA COMMISSION

Le secrétaire : P.-Y. Blanc

LE CONSEIL GENERAL
DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

Vu le rapport de la commission temporaire présidence tournante et mode
d'élection du Conseil communal

arrête:

Article premier

L'art.77 du Règlement général du 28 septembre 1994 est modifié comme
suit :

Constitution du bureau et répartition des dicastères

1

2 , au début de chaque nouvelle année de la
législature et en cas de départ de l'un de ses membres, le Conseil
communal nomme son bureau, sauf la présidence, et répartit entre ses
membres les dicastères de l'administration communale.

Au début des deuxième, troisième et quatrième année de la législature, il

. Chaque membre du Conseil communal peut demander le scrutin
secret

3

4

Conseil communal.

Election de la Présidence du Conseil communal

¹ Le Conseil communal procède à la désignation de celui ou celle de ses
membres qu'il proposera au Conseil général, lors de sa séance suivante,
pour assumer la Présidence de son bureau :

- a. lors de son entrée en fonction, au début de chaque nouvelle législature, en principe lors de sa séance constitutive ;
- b. en cas de départ de la Présidence en cours de mandat ;
- c. au début de la troisième année de législature, en principe lors de la séance qui suit la constitution du bureau du Conseil général.

Chaque membre du Conseil communal peut demander le scrutin secret.

² La Présidence ne peut être assumée par la même personne pour plus de quatre périodes complètes consécutives de deux ans.

³Lors de sa séance suivante, le Conseil général ratifie l'élection de la Présidence du Conseil communal sur proposition de ce dernier, au moyen d'un scrutin à bulletin secret, à la majorité simple.

⁴En cas de non-ratification par le Conseil général, le Conseil communal est chargé de refaire une proposition, au plus tard lors de la séance suivante du Conseil général. Cette proposition sera également soumise à ratification selon les mêmes règles qu'édictées à l'alinéa 3. Durant la période de vacance, c'est le doyen ou la doyenne du Conseil communal qui remplit la fonction de Président-e.

Article 3.-

.

| | |
|---------------------------|---------------|
| AU NOM DU CONSEIL GENERAL | |
| Le président | La secrétaire |
| Pierre-Alain Borel | Maria Belo |