

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise sous régie temporaire de la
commune de La Chaux au sens de l'art. 139a LC**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 29 mai 2015 à la salle de conférences 403 du DTE, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Anne Baehler Bech et Claire Richard, de MM. Jean-Luc Bezençon, Pierre Grandjean, Daniel Meienberger, Olivier Kernen, Philippe Jobin, Jean-Marc Sordet, ainsi que du soussigné Michel Renaud, confirmé dans son rôle de président et rapporteur.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du DIS) était accompagnée de Mme Corinne Martin (cheffe du SCL), ainsi que de MM. Jean-Luc Schwaar (chef du SJL) et Siegfried Chemouny (chef section affaires communales et droits politiques au SCL).

Le Secrétariat du Grand Conseil était représenté par M. Jérôme Marcel, secrétaire de commission. Le Conseil d'Etat ayant demandé l'urgence pour cet objet qu'il a adopté le 20 mai 2015, afin de permettre un traitement en plénum dans la séance du 9 juin 2015, M. Marcel a directement rédigé un projet de rapport, la commission se contentant d'un procès-verbal décisionnel.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat s'est trouvé confronté à une situation difficile :

- le 5 mai 2015, trois membres de la municipalité de La Chaux démissionnaient, alors que celle-ci était d'ores et déjà réduite à quatre membres suite à une première démission intervenue le 9 avril 2015 ;
- dans la foulée, le bureau du Conseil Général ainsi que la plupart des scrutateurs démissionnaient également.

La Chaux s'est donc retrouvée dépourvue d'institutions démocratiquement désignées, une situation exceptionnelle, le Conseil d'Etat, mis devant le fait accompli, n'ayant pas pu offrir ses bons offices. Certes, cette situation couvrait dans la commune de La Chaux depuis des mois vu les tensions extrêmes liées au projet de fusion avec les communes de Dizy et Cossonay (dont la convention a été refusée par le Conseil Général de La Chaux dans une séance où, sur 179 membres, 106 avaient été assermentés le jour même). Or, l'art. 65, al. 1 de la Loi sur les communes (LC) stipule que « *la municipalité ne peut délibérer que si le nombre des membres présents forme la majorité absolue du nombre total de ses membres* », situation cumulée en l'espèce avec la démission du bureau du Conseil Général. En l'absence totale

d'institutions à même de prendre même les nécessaires décisions courantes, le Conseil d'Etat se devait d'agir rapidement afin de permettre le fonctionnement des autorités communales.

Dans cette situation, la LC stipule que « *lorsque la municipalité ne peut être constituée ou n'est provisoirement plus constituée, le Conseil d'Etat repourvoit les sièges vacants ; il s'adresse à cet effet de préférence à des électeurs domiciliés dans la commune. Il peut aussi, au besoin, prononcer la mise sous régie de la commune* » (art. 139a LC, introduit et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005). Le Conseil d'Etat a dès lors été face au choix soit de repourvoir temporairement les quatre sièges vacants de la municipalité, soit de procéder à une mise sous régie de la commune de La Chaux.

Si la mise sous régie d'une commune peut être prononcée lorsque ses autorités « *se sont écartées de leurs devoirs* » (art. 150, al. 1 LC), tel n'est pas le cas : on se situe ici dans un tout autre cas de figure, soit celui visé par l'article 139a, qui ne constitue pas une sanction mais vise à pallier un vide institutionnel, même si de fait cette mesure signifie que le dernier municipal en place perd de fait son mandat par la mise sous régie de la commune.

Vu les circonstances de tensions extrêmes au sein de la commune dans lesquelles il ne souhaitait pas prendre parti, vu la crise institutionnelle que traversait la commune de La Chaux et vu que suite à la première démission au sein de la municipalité une date pour une élection complémentaire avait d'ores et déjà fixée le 28 juin 2015, le Conseil d'Etat a dès lors opté à l'unanimité pour une mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux. Le terme de temporaire étant à comprendre que, dans le présent rapport, le Conseil d'Etat demande simultanément au Grand Conseil de confirmer la mise sous régie de la commune de La Chaux et de prendre acte que cette mesure sera levée dès que le nouvel exécutif issu des élections qui auront lieu le 28 juin 2015 entrera en fonction. Vu le caractère urgent et temporaire, le Conseil d'Etat a choisi de nommer un régisseur unique, en la personne d'un ancien préfet reconnu.

3. DISCUSSION GENERALE

Cette mise sous régie, même temporaire, constitue un fait exceptionnel. Il s'agit en effet de la première fois que le Conseil d'Etat met en œuvre l'article 139a LC, introduit et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Ce qui exclut la comparaison avec certaines affaires antérieures.

La discussion a bien entendu longuement tourné sur les causes et les origines de cette crise institutionnelle, issue d'un processus de fusion qui a échoué et a entraîné d'importantes tensions dans la commune. Bien sûr, après coup on ne peut que regretter cette situation, et constater que le Conseil d'Etat – mis devant le fait accompli – n'a pas été en mesure de proposer ses bons offices. On peut également regretter que plusieurs municipaux, en mettant devant le fait accompli de leur démission tant le préfet, le Service des communes et du logement que la cheffe du département en charge des communes, ont d'une certaine manière failli à leur devoir moral : la démocratie, c'est en effet non seulement savoir accepter qu'un organe législatif refuse le projet d'un exécutif mais aussi prendre la mesure de l'importance de garantir un fonctionnement des institutions, même minimal. On peut également regretter que les discussions autour du projet de fusion ait généré à La Chaux des tensions telles que cette commune se soit retrouvée dépourvue de toute institution démocratiquement élue à même de la gérer. On ne refait pas l'histoire et on ne peut aujourd'hui qu'espérer que cette mise sous régie temporaire produira l'effet escompté : un électrochoc salutaire.

Mais la loi et le fonctionnement des institutions, ce n'est pas qu'une question d'espoir et de regrets. Le Conseil d'Etat ne pouvait rester les bras croisés face à une telle situation et en cette matière la Loi sur les communes est claire. Bien sûr, la rapidité avec laquelle le Conseil d'Etat a pris ses décisions a fait l'objet d'interventions en séance de commission. En effet, informée

le 5 mai 2015, la cheffe du DIS a porté le cas devant le Conseil d'Etat le lendemain, lequel Conseil d'Etat a été nanti des alternatives possibles (repourvoir au moins deux postes au sein de la municipalité ou mettre la commune sous régie) et du contexte institutionnel (notamment qu'une élection complémentaire à la municipalité avait été fixée au 28 juin 2015 et que, comme les élections communales auront lieu le 28 février 2016, une élection complémentaire ne peut légalement intervenir après le 28 août 2015 – art. 32, al. 3 LEDP).

La décision du Conseil d'Etat de ne pas repourvoir aux sièges vacants de la municipalité, ce qui aurait permis à l'unique membre non démissionnaire de la municipalité de rester en place, a bien entendu été longuement discutée. Toutefois, vu la situation de polarisation qui règne au sein de la commune, on peut aisément comprendre que le Conseil d'Etat ait écarté l'option de nommer au moins deux personnes au sein de la municipalité : cette solution était plus longue à mettre en place et risquait de faire rater l'échéance du 28 juin 2015 pour réélire une municipalité légitime. De plus, désigner deux électeurs domiciliés dans la commune eut été délicat car immanquablement le Conseil d'Etat aurait pris le risque d'être accusé de prendre position dans un différend dont l'objet relève de la compétence de la commune. A contrario, désigner deux personnes en dehors du cercle électoral aurait eu pour conséquence que l'unique légitime rescapé de la municipalité de La Chaux aurait été minoritaire, ce qui à n'en pas douter n'aurait pas sauvegardé les droits des électeurs de La Chaux.

Il faut admettre que la décision du Conseil d'Etat a pour effet collatéral que le seul élu n'ayant pas jeté l'éponge perd son mandat. Mais il faut ici lourdement insister : la décision de mise sous régie découlant de l'article 139a LC ne vise pas des personnes et ne constitue en aucun cas une forme de destitution : il s'agit d'une réponse à un vide institutionnel, en l'espèce complet puisque le bureau du Conseil Général a également démissionné, la commune n'étant dès lors même plus en mesure de convoquer le corps électoral. Comme d'un point de vue légal, il n'est pas possible que le seul municipal qui n'a pas démissionné voie son poste garanti, le Conseil d'Etat devant faire « *procéder à l'élection d'une nouvelle municipalité* » (art. 164, al. 2 LC). Aussi est-il clair que si le seul non démissionnaire souhaite retrouver son rôle, il doit se présenter aux élections.

D'aucuns pourraient avoir la tentation de refuser la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux. Cette décision a en effet la malheureuse conséquence qu'un élu légitime, même suite à une élection tacite, a perdu son mandat. On peut s'inquiéter de créer un précédent ou que cette affaire donne des idées dans des municipalités en crise. Mais outre le fait que le Conseil d'Etat n'a fait qu'appliquer la loi, il faut bien être conscient des conséquences qu'aurait un refus de la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux : la convocation du corps électoral le 28 juin 2015 pour l'élection d'une nouvelle municipalité devrait être annulé et le Conseil d'Etat devrait repourvoir au moins deux sièges vacants à la municipalité, laquelle « municipalité » serait fort probablement appelée à rester en exercice jusqu'aux élections communales du 28 février 2016. Une situation dont les principaux perdants seraient les électeurs de la commune de La Chaux.

Au final, quelque soit la manière de prendre le problème et quelque regret que l'on puisse avoir, force est de reconnaître qu'en agissant de cette façon, le Conseil d'Etat a eu non seulement la sagesse de ne pas prendre parti dans un débat interne à une commune, mais encore qu'il a pris la décision qui garantit au mieux les droits démocratiques, puisque cette régie devrait pouvoir être levée au soir du 28 juin 2015 avec l'élection par le corps électoral d'une nouvelle équipe à la municipalité de La Chaux.

4. VOTE DE LA COMMISSION

Avec quatre voix pour, zéro voix contre et cinq abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de confirmer la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux en application des articles 139a et 151 de la Loi sur les communes.

A l'unanimité, la commission, en application de l'art. 164 LC, recommande de prendre acte que cette mesure sera levée dès que le nouvel exécutif de la commune entrera dans ses fonctions suite à l'élection du 28 juin 2015.

Afin que le Grand Conseil soit dûment informé des conditions de la levée de la régie temporaire de la commune de La Chaux, la commission invite le Conseil d'Etat à adresser un courrier au président du Grand Conseil quand la levée de la régie sera effective.

Ollon, le 1^{er} juin 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Michel Renaud*