



R A P P O R T

**du Conseil communal au Conseil général
relatif à la rémunération des mandats temporaires
attribués en 2023 à deux membres du Conseil communal**

Résumé

Suite au renvoi des comptes 2023 à la Commission de gestion et des finances, décision prise par le Conseil général le 24 juin 2024, le Conseil communal a consulté le Service des communes au sujet de la légalité de son arrêté sur la rémunération de deux mandats temporaires. Suivant les recommandations de ce service, le Conseil communal présente ce rapport au législatif, à qui il propose d'adopter un arrêté sur les charges engagées, dans le but de restaurer l'ordre et d'adopter les comptes 2023.

1. Décision du Conseil général

Le 24 juin 2024, le Conseil général a pris la décision de renvoyer les comptes 2023 pour réexamen à la Commission de gestion et des finances. Le point d'achoppement était constitué par le dépassement du crédit budgétaire pour l'indemnisation des membres du Conseil communal, d'un montant de CHF 36'000.-. Cette dépense, justifiée par un engagement extraordinaire de deux membres de l'exécutif, a été imputée dans le compte de fonctionnement dans la fonction « 01200, Conseil communal », sous la nature comptable « 31100.02, Indemnités pour inconvénients de fonction ». Le Conseil communal avait agi sur la base de l'art. 64 du Règlement général de commune (RGC), du 31 octobre 2022, et de ses compétences financières fixées par le Règlement communal sur les finances (RCF), du 29 juin 2015, notamment son art. 12, al. 2.

La Commission de gestion et des finances avait, par 5 oui, 2 abstentions et un non, approuvé les comptes pour l'exercice 2023.

Des membres du Conseil général s'étaient, lors de l'examen des comptes 2023, référés aux nouvelles dispositions légales relatives au traitement des membres du Conseil communal adoptées très récemment, en 2022, et critiquaient qu'une exception à ces règles soit déjà faite en 2023. Ces voix contestaient aussi la légalité de l'arrêté du Conseil communal, se référant à l'art. 12 RCF, al. 5, qui ne prévoit pas expressément une autorisation de dépassement du budget dans un tel cas. Enfin, ces voix demandaient l'amendement des comptes 2023 au titre du poste « indemnités inconvénients de fonction » (F 01200, Conseil communal, N 30100.02) et la restitution des montants perçus.

Dans le sillage d'une proposition allant dans ce sens, suite à un long débat, le Conseil communal a décidé du renvoi des comptes 2023 à la Commission de gestion et des finances, par 28 voix favorables et 5 abstentions.

2. Historique de la décision du Conseil communal

L'engagement extraordinaire de deux membres du Conseil communal durant l'exercice 2023 est à mettre dans le contexte de la vacance de plusieurs postes-clés dans l'administration communale et dans celui du projet de fusion.

L'absence de l'administrateur communal durant tout l'exercice 2023 a rendu nécessaire l'implication de la présidente de commune tout d'abord dans le suivi de cette absence, notamment avec les assurances perte de gain, mais aussi dans l'élaboration d'une convention de départ acceptable pour les deux parties. Et il a fallu mettre en place et encadrer les prestataires externes engagés pour pallier temporairement et partiellement cette absence, après avoir contacté plusieurs personnes aptes à assurer un remplacement par intérim. Les services communaux, en l'absence de l'administrateur, ont aussi sollicité la présidente de commune sur divers courriers, questions et messages parvenus, pour définir la marche à suivre dans chacun des dossiers. Enfin, la présidente de commune a soutenu les divers services communaux, par des contacts et rencontres réguliers et une information sur les décisions du Conseil communal.

La présidente de commune a dirigé le recrutement de plusieurs cadres de l'administration, notamment de l'administrateur communal, de la responsable des ressources humaines (RH), de l'urbaniste communale, du préposé au contrôle des habitants et d'une directrice de l'accueil parascolaire ; elle n'a pas eu, pour ces tâches chronophages, le soutien d'un service RH. Dans ce contexte, elle a procédé à la mise en place d'une méthode de calcul des salaires pour tous les nouveaux membres du personnel communal et contrôlé le respect des dispositions légales en matière d'encadrement des enfants fréquentant l'accueil parascolaire, des tâches opérationnelles qui devraient être exécutées par les services. Par ailleurs, la présidente de commune a revu la rédaction de tous les cahiers des charges du

personnel communal, dans un but d'harmonisation, et contribué à la conception d'un guide à l'intention des collaboratrices et collaborateurs des services communaux.

Dans sa qualité de cheffe du dicastère des finances, elle a dû s'impliquer hors de son mandat pour collecter des informations sur les réformes temporaires de l'impôt sur les personnes morales, une tâche qui reviendrait normalement à l'administrateur communal.

Le chef du dicastère « Sports, culture et loisirs » s'est lui engagé dans le processus de fusion, du moment où, dès la démission d'un membre de l'exécutif, sa remplaçante, nouvelle cheffe du dicastère des finances, a été amenée à assumer les tâches précitées. Il a accumulé près de 70 séances au sein du Comité de pilotage du projet de fusion et du Groupe de gouvernance, sans compter les réunions des groupes techniques et de celui dédié aux prestations. La durée de chacune de ces séances excède régulièrement deux heures ; des séances auxquelles il a fallu se préparer par l'étude de documents et de nombreux messages électroniques, puis pour lesquelles un rapport a souvent été rédigé à l'intention des collègues. En sus, il a assuré l'information du Conseil général et du personnel communal ; il a répondu aux questions de la population sur le projet de fusion. Enfin, diverses conférences de presse et débats sur ce projet ont dû être menés par le chef du dicastère « Sports, culture et loisirs », en représentation et par mandat d'autres membres du Conseil communal.

Au vu de l'implication de ses deux collègues dans les dossiers précités, le Conseil communal a décidé de leur accorder une indemnisation pour ces activités extraordinaires. Il convient de relever que le Conseil communal a pris sa décision, le 13 novembre 2023, en l'absence des deux collègues concernés. Et que ces deux derniers n'avaient jamais déposé de demande d'indemnisation de leurs mandats temporaires.

Lors de la séance du Conseil général du 24 juin 2024, le Conseil communal a tout d'abord relevé l'issue très favorable des tractations menées avec le Conseil d'Etat sur l'imposition des personnes morales, les nominations de plusieurs cadres des services communaux et l'acceptation, par la population de la Commune, du projet de fusion.

Il a toutefois admis que sa politique d'information et de consultation du Conseil général et de ses commissions était lacunaire au titre des indemnisations extraordinaires de deux de ses membres.

3. Les avis du Service des communes

Contacté en mai 2024, et se limitant à l'aspect du traitement financier d'un mandat temporaire attribué à un membre du Conseil communal, le Service des communes avait statué que les règles applicables en matière de crédits devaient être suivies. Il précisait : « *Si les fonds engagés pour défrayer le conseiller communal dépassent les montants figurant dans la rubrique budgétaire correspondante aux élus du CC, un crédit supplémentaire doit être sollicité, dont la compétence dépend du dépassement de crédit – CG pour un dépassement plus important, CC pour un dépassement de crédit de moindre importance selon les limites fixées dans le règlement des finances.* ». C'est sur cette base que le Conseil communal avait adopté, le 23 mai 2024, un arrêté relatif à un crédit complémentaire pour le dépassement du budget des indemnisations de l'exécutif.

Une fois les comptes renvoyés à la Commission de gestion et des finances, le Conseil communal a repris contact avec le Service des communes, à l'instar de membres du législatif communal. Le 16 juillet 2024, le chef de ce service a transmis à l'exécutif un message qui, en résumé, dispose de ce qui suit :

- le Conseil communal justifie le versement en faveur de deux de ses membres en se référant à l'art. 64 du règlement général de commune (RGC) qui dispose que l'exécutif peut charger un de ses membres d'un mandat temporaire pour traiter des affaires qui ne rentrent pas dans ses attributions ;
- en l'espèce, il apparaît que la question litigieuse ne porte pas tant sur la compétence de l'exécutif d'avoir confié un mandat temporaire à deux de ses membres, mais plutôt sur le

versement et le calcul des indemnités liées à l'exercice de ces mandats sans que le Conseil général n'ait été associé à cette décision ;

- l'article 64 RGC est absolument muet sur la question de la rétribution de ce mandat ;
- s'agissant du statut des conseillers communaux ainsi que des modalités de traitement et de rétribution de la fonction de conseiller communal, le Conseil général a précisément fixé le cadre du statut de conseiller communal et celui des honoraires des membres de l'exécutif en adoptant les articles 74 à 88 RGC ;
- aucune mention n'est faite aux indemnités liées à l'exercice des mandats temporaires auxquelles se réfère l'exécutif.

Le Service des communes s'interroge sur la question de l'autorité compétente pour fixer l'indemnisation des mandats temporaires. L'absence de disposition légale est-elle une carte blanche donnée à l'exécutif ou, en l'absence de disposition légale, est-ce au Conseil général de statuer ? Considérant le caractère sensible de la question, le chef du service suggère qu'il était peu vraisemblable que le Conseil général entendait en conscience ne pas vouloir régler la question de l'indemnisation des mandats et la laisser à la libre appréciation de l'exécutif.

En conséquence, le Service des communes suggère que le Conseil communal saisisse le Conseil général d'une demande de crédit complémentaire relative au versement des indemnités et qu'il justifie dans son rapport l'investissement des deux collègues et les modalités de leur rétribution. Il conclut qu'ainsi, avec l'aval du législatif, les choses pourront rentrer dans l'ordre et les comptes être adoptés en l'état.

4. Position de la fiduciaire

La fiduciaire en charge de l'audit des comptes annuels a été contactée parallèlement au Service des communes ; il lui a été demandé comment intégrer aux comptes 2023 un éventuel remboursement des sommes perçues par deux membres de l'exécutif. La fiduciaire a informé le Conseil communal qu'elle juge incorrect l'enregistrement d'un revenu dès lors que celui-ci n'est pas assuré et que des doutes existent quant à l'encaissement de la somme. Si remboursement il devait y avoir, la fiduciaire demande alors d'imputer aux comptes de l'exercice 2024 un revenu extraordinaire d'un montant équivalent.

5. Autorité délibérante

La législature 2020 – 2024 a pris fin le 30 juin 2024 ; à cette date, toutes les autorités et commissions mises en place en juin 2020 sont dissoutes et remplacées par celles issues des élections communales d'avril 2024 ou élues et nommées lors de la séance constitutive du Conseil général du 23 mai 2024. Ce sont donc le législatif élu le 21 avril 2024 et la Commission de gestion et des finances nommée le 23 juin 2024 qui traiteront une nouvelle fois les comptes 2023. Cette situation a été confirmée par le Service des communes.

6. Compléments aux dispositions législatives

Le Service des communes relève, dans son appréciation de la légalité du crédit complémentaire, que le Règlement général de commune prévoit certes la possibilité d'attribuer à des membres du Conseil communal des mandats temporaires (art. 64). Il signale cependant qu'il manque une base légale dans les règlements communaux pour définir les indemnités relatives à ces mandats. Si, pour le bouclage 2023, un arrêté concernant un crédit complémentaire était nécessaire, il faudra réfléchir à la nécessité de formaliser cette indemnisation par un amendement des règlements existants, et au besoin de créer

une règle de droit pour un cas qui restera, il faut l'espérer, exceptionnel. Le Conseil communal saisira la Commission des règlements et des institutions sur cette question dans les meilleurs délais.

7. Conclusions

Les articles publiés dans les médias suite à la séance du Conseil général du 24 juin 2024 ne sont pas passés inaperçus, jusque dans les travées du Château de Neuchâtel. Divers signes indiquent que les autorités cantonales pourraient profiter de la désunion de celles de la Commune dans les négociations en cours sur la répartition de l'impôt des personnes morales, pour imposer des conditions très délétères pour Boudry. Lors du traitement de ce sujet, le 23 septembre 2024, le Conseil communal se réjouirait de pouvoir limiter le dégât d'image occasionné par la teneur des débats lors de la séance du 24 juin au strict minimum et de lancer la législature 2024 – 2028 sur une relation de confiance entre exécutif et législatif.

En conclusion, se référant à la recommandation du Service des communes, afin, comme s'exprime son chef, qu'avec votre aval « les choses pourront rentrer dans l'ordre et les comptes adoptés en l'état », le Conseil communal vous demande, Madame la Présidente du Conseil général, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général, d'accepter l'arrêté proposé ci-après.

Boudry, le 2 septembre 2024

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

La présidente

Le secrétaire

Rita Piscopiello

Emile Dubois

LE CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE BOUDRY

Vu la loi sur les communes du 21 décembre 1964,
Vu la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC) du 24 juin 2014,
Vu le règlement général de commune du 31 octobre 2022,
Vu le règlement communal sur les finances (RCF) du 29 juin 2015,
Entendu la Commission de gestion et des finances,
Sur la proposition du Conseil communal,

a r r ê t e

- Article premier :** ¹ Le Conseil communal est autorisé, en application de l'art. 12 RCF, à dépasser le crédit budgétaire de la rémunération de l'exécutif d'un montant de CHF 36'000.-
² Cette dépense est imputée au compte de fonctionnement « 01200, Conseil communal », sous la nature « 30100.02, Indemnités inconvénients de fonction ».
- Article 3 :** La dépense n'est pas amortie.
- Article 3 :** Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté, à l'expiration du délai référendaire.

Boudry, le 23 septembre 2024

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

La présidente

La secrétaire

Pascale Preisig-Ducommun

Fanny Matthey