Motion Bruno Tenner / Hubert Zurkinden **N° 093.05**
concernant le référendum facultatif au niveau communal

Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 16 mars 2005 (*BGC* p. 325), les députés Bruno Tenner et Hubert Zurkinden relèvent que l'article 52 de la loi sur les communes, qui a trait au référendum facultatif au niveau communal, prévoit que certaines décisions du conseil général doivent être soumises au référendum lorsque le dixième des citoyens actifs en fait la demande écrite. La procédure est réglée par la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

Les députés Bruno Tenner et Hubert Zurkinden souhaitent modifier l'article 143 de la LEDP, lequel prévoit que « La demande de référendum [N.B. en matière communale] doit être déposée au secrétariat communal dans le délai de trente jours dès la publication dans la *Feuille officielle* de la décision sujette à référendum ».

Les motionnaires demandent que le délai de 30 jours précité soit prolongé et fixé à 60 jours. Ils motivent leur requête sur le fait que le système du référendum facultatif se fonde, en Suisse, sur une longue tradition. Dans ces circonstances, ils considèrent que le délai de 30 jours prévu pour la récolte des signatures est trop court et limite ainsi cet instrument politique de manière douteuse. Ils affirment qu'une prolongation du délai à 60 jours donnerait aussi à des organisations qui ne disposent que de petits moyens financiers et en personnel la possibilité de lancer un référendum et de le faire aboutir.

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Le référendum facultatif dans les communes ayant un conseil général a été introduit en 1980, à l'occasion de l'adoption de la loi sur les communes (LCo). Dans son commentaire de ce qui était alors l'article 49 du projet de loi sur les communes, le rapporteur avait en particulier relevé que la question de savoir sur quels objets il pourrait porter avait été beaucoup discutée. En définitive, au cours de l'élaboration du projet, il avait été considéré qu'il est inhérent à la démocratie représentative que le parlement puisse prendre un certain nombre de décisions non soumises au référendum, raison pour laquelle il avait été décidé de les mentionner nommément. L'idée avait été de s'arrêter aux objets pour lesquels l'exercice du référendum risque le moins d'entraver une saine administration. En outre, il avait été souhaité que le référendum ne soit pas rendu trop facile. Dans cette optique, il avait semblé que l'exigence que la demande émane du dixième des citoyens actifs était une solution adéquate et pas trop rigoureuse (Bulletin des séances du Grand Conseil, 1979 I p. 1190, ad. art. 49s ; séance du 21 septembre 1979).

Cela dit, il est clair que la condition du nombre de signatures requises pour l'exercice du droit de référendum est intimement liée au délai octroyé pour les recueillir. Il convient donc de procéder à une analyse conjointe de ces deux conditions pour répondre aux députés Bruno Tenner et Hubert Zurkinden.

Bref rappel des exigences posées par la loi en matière de référendum facultatif communal

1. Ainsi que le relèvent à juste titre les motionnaires, la loi sur les communes détermine les décisions et les actes susceptibles de référendum facultatif en matière communal. Ainsi,

l'article 52 al. 1 de la loi sur les communes prévoit que peuvent être sujets à référendum facultatif les objets suivants :

a) une dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice ou un cautionnement pouvant entraîner une telle dépense ;
b) un impôt, une autre contribution publique ou la décision de délégation de compétence prévue à l'article 10 al. 3 ;
c) la constitution d'une association de communes ou l'adhésion à une telle association ;
d) une fusion de communes ;
e) un règlement de portée générale.

Le nombre de signatures requises doit s'élever au dixième des citoyens actifs de la commune au moins.

2. C'est la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) qui règle la procédure (cf. art. 52 al. 2 LCo). Ainsi, selon l'article 137 al. 2 LEDP, « les décisions sujettes à référendum sont publiées par le conseil communal dans la *Feuille officielle*, dans le délai de **trente jours dès leur adoption**, avec l'indication du nombre de signatures requises, fixé sur la base de celui des personnes inscrites au registre électoral lors du dernier scrutin ».

   La demande de référendum doit en outre, ainsi que le rappellent les motionnaires, être déposée au secrétariat communal dans le délai de **trente jours dès la publication** dans la *Feuille officielle* prévue à l'article 137 al. 2 LEDP précité (cf. art. 143 al. 1 LEDP).

Délais dont dispose effectivement la population

S'agissant de la publication dans la *Feuille officielle* prévue par l'article 137 al. 2 LEDP, on constate que d'ordinaire, les conseils communaux sont en mesure de l'assurer entre 8 et 15 jours après la prise de décision par le conseil général (globalement). Il est peu fréquent que le délai maximal de 30 jours pour ce faire soit mis à contribution.

En ce qui concerne le processus de prise de décision au sein du conseil général, force est de constater que les objets qui lui sont soumis sont en général consciencieusement approfondis et étudiés et donnent souvent lieu à des débats nourris, à l'instar d'ailleurs de ce qui se passe au sein du parlement cantonal. A l'heure actuelle, il arrive très fréquemment que les résultats de ces débats soient rapportés à la population dès le lendemain par la presse.

Il convient donc de prendre en compte le fait que lorsque la population, ou même un conseiller général, ne se rallie pas à une décision du parlement communal, ils sont déjà en mesure de s'organiser et de prendre des mesures en vue de l'organisation d'un référendum facultatif plusieurs jours avant la publication de la décision contestée dans la *Feuille officielle*, soit dans le laps de temps de 8 à 15 jours qui suit la prise de décision.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que dans les faits, les personnes qui souhaitent déposer un référendum à l'encontre d'une décision du conseil général (mesures d'organisation) et le faire aboutir (récolte des signatures) disposent déjà pour ce faire, en général, d'un délai qui oscille entre **38 et 45 jours**, mais qui peut s'étendre à **60 jours**.

De l'existence d'un obstacle à l'exercice de la démocratie directe

Il est vrai, ainsi que le relèvent les motionnaires, que le délai de récolte de signatures peut constituer un obstacle à l'exercice de la démocratie directe. Comme relevé en introduction, il en est de même en ce qui concerne le nombre de signatures nécessaires, qui est intimement lié au

délai fixé. L'exercice des droits populaires dépend donc, dans une large mesure, du *délai* dans lequel les *signatures nécessaires* doivent être récoltées.

Il semble opportun d'avoir une idée de la situation concrète en matière de référendum facultatif communal dans le canton de Fribourg, ainsi que dans les cantons qui lui sont limitrophes.

a) Situation dans le canton de Fribourg

La LCo prévoit à son article 52 al. 1 qu'un référendum doit avoir lieu lorsque le dixième des citoyens actifs [N.B. **10%**] de la commune en fait la demande écrite. Cela signifie concrètement, par exemple, que dans la commune de Rue, qui est pour le canton de Fribourg la commune dotée d'un conseil général qui compte à l'heure actuelle le moins de citoyens actifs (775), 77 signatures suffisent pour un référendum. Dans la commune de Fribourg, qui est la commune Fribourgeoise dotée d'un conseil général qui compte à l'heure actuelle le plus de citoyens actifs (19'312), 1931 signatures suffisent pour un référendum.

Comme rappelé plus haut, la demande de référendum doit être déposée au secrétariat communal dans le délai de **30 jours dès la publication** de la décision dans la *Feuille officielle* (cf. art. 143 al. 1 LEDP).

b) Situation dans le canton de Vaud

Dans le canton de Vaud, le LEDP-VD prévoit que « la demande de référendum doit être déposée dans les **vingt jours** qui suivent l'affichage de l'acte contesté, ou, pour les règlements soumis à approbation cantonale, la publication de cette approbation, munie des signatures d'au moins un cinquième des électeurs [N.B. **20 %**] (à Lausanne, 5'000 au moins) ».

Cela signifie que dans une commune vaudoise qui compte 600 électeurs, 120 signatures sont actuellement nécessaires pour faire aboutir un référendum. Il en faut 3600 dans une commune qui compte 18'000 électeurs.

A noter que dans un projet de modification de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques du mois de mars 2005, le Conseil d'Etat VD propose de modifier cet article en prévoyant une fixation échelonnée du nombre de signatures requises dans les communes en fonction du nombre d'électeurs qu'elles abritent (projet de nouvel art. 107). Il propose des exigences en signatures selon les modalités suivantes :

- 20% des électeurs dans les communes de moins de 1'000 électeurs ;
- 15% des électeurs dans les communes de 1'000 à 9'999 électeurs, mais au moins 200 signatures ;
- 12,5% des électeurs dans les communes de 10'000 à 49'999 électeurs, mais au moins 1'500 signatures ;
- 10% des électeurs dans les communes de plus de 50'000 électeurs, mais au moins 6'500 signatures.

Cette modification est en particulier proposée au motif que le système actuel de **20 %** pour toutes les communes ne tiendrait compte ni de la disparité de taille qui existe entre les communes vaudoises, ni de la difficulté croissante à récolter des signatures dans les grandes communes où la vie sociale est plus anonyme. Le projet répartit ainsi les communes en quatre catégories en fonction de leur taille et le nombre de signatures exigées décroît de 20 à 10% au fur et à mesure que la taille de la commune augmente. Les minima sont prévus pour atténuer les effets de seuil.

En revanche, le canton de Vaud n'envisage pas de modifier le délai de **20 jours** prévu pour la récolte de la signature **dès l'affichage** de l'acte contesté. A noter cependant qu'outre le

délai pour procéder à l'affichage, la demande de référendum doit être soumise, dans le canton de Vaud, à un contrôle préalable. Cela rallonge quelque peu le délai pour procéder aux opérations préliminaires à la récolte des signatures.

c) Situation concrète dans le canton de Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, l'article 128 LEDP-NE prévoit que **15%** des électeurs peuvent requérir le référendum facultatif en matière communale. La décision du conseil général doit être publiée dans les meilleurs délais par le conseil communal (art. 129 al. 1 LEDP-NE).

La demande de référendum doit être déposée auprès du conseil communal dans les **30 jours qui suivent la publication** de la décision contestée (art. 130 LEDP-NE).

d) Situation concrète dans le canton de Berne

Dans le canton de Berne, les prescriptions de la loi cantonale sur les communes s'appliquent à l'exercice des droits politiques en matière communale (cf. art. 1 al. 3 LEDP-BE). La loi sur les communes du canton de Berne (LCo-BE) est une loi destinée à régler l'organisation communale dans les grandes lignes (art. 1 LCo-BE). Son article 14 relatif aux « votations facultatives, référendum » prévoit que le règlement d'organisation [N.B. de chaque commune] détermine les décisions des organes communaux qui sont soumises à la votation facultative (art. 14 al. 1 LCo-BE). Le référendum doit être signé par un vingtième (**5%**) du corps électoral ou une proportion inférieure fixée dans le règlement d'organisation (art. 14 al. 2 LCo-BE).

Il doit être déposé dans les **30 jours suivant la publication** de la décision de l'organe communal, à moins que le règlement d'organisation ne prévoie un délai plus long (art. 14 al. 3 LCo-BE).

<u>De l'opportunité de maintenir ou non le délai fixé à l'article 143 al. 1 LEDP</u>

Comme relevé précédemment, il peut à l'heure actuelle s'écouler au maximum une période de 60 jours avant de savoir si une décision prise par le Conseil général peut entrer en force. Au cas où le Grand Conseil déciderait de donner suite à la proposition des motionnaires, cette période serait en tout cas portée à 68, voir 75 jours, mais pourrait même atteindre 90 jours.

En outre, en comparaison avec les cantons qui lui sont limitrophes, on constate aussi que si l'on procède au rapport « délai imparti pour la récolte » et « nombre de signatures nécessaires », le canton de Fribourg est, après celui de Berne, mais avant les cantons de Neuchâtel et de Vaud, le canton dans lequel l'exercice du droit de référendum facultatif dans les communes est le plus aisé.

A cela s'ajoute une question de principe concernant le fonctionnement de nos autorités communales, qui avait d'ailleurs déjà été posée en 1979 au cours des débats relatifs à l'introduction du référendum facultatif en matière communale. A cette époque, un député au Grand Conseil avait directement posé la question de savoir « pourquoi on veut apporter un droit référendaire ». Il avait notamment relevé à cet égard que nous avons, en matière communale, un système démocratique mais avec une délégation du pouvoir du peuple aux organes constitués que sont les conseils communaux et, le cas échéant, les conseils généraux. Il considérait qu'il ne faut pas, par le truchement d'une institution beaucoup trop large qu'est le référendum, revenir en quelque sorte à un régime de démocratie primaire. Ce serait contraire à la notion même que l'on a de l'organisation des communes (Bulletin des séances du Grand Conseil, 1979 I p. 1197, ad. art. 49s ; séance du 21 septembre 1979).

Il est certain que le Conseil d'Etat n'entend pas du tout remettre en cause le principe même du référendum facultatif communal. Il convient toutefois, dans le sens de l'intervention précitée, de se poser la question de savoir si on souhaite encore que les personnes élues dans un organe législatif puissent encore disposer d'une certaine marge de manœuvre pour exercer les charges pour lesquelles elles ont été choisies, ou si l'on souhaite favoriser au maximum les possibilité d'intervention directe du peuple, ce qui, à la longue, risque de remettre en cause la légitimité même des parlements.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il ne serait pas judicieux, surtout à l'heure actuelle où des décisions doivent fréquemment être prises très rapidement, de paralyser dans la seule attente de l'aboutissement d'une hypothétique demande de référendum, l'entrée en vigueur d'objets tels que ceux mentionnés à l'article 52 al. 1 LCo. De même, au regard de la pratique des cantons limitrophes en la matière, notamment Vaud et Neuchâtel, il est d'avis que les quelques contraintes imposées aux citoyens actifs en matière de délais et de nombre de signatures à récolter pour exercer le droit de référendum sont loin d'être excessives et permettent un usage aisé du droit de référendum sans pour autant bloquer l'administration des communes.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion.

Fribourg, le 20 juin 2005