



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Bonny David

2021-CE-92

Demande de publier la liste des signataires du référendum parlementaire

I. Question

Pour la 4^{ème} fois, un référendum parlementaire a été demandé par un quart des députés afin que le crédit pour blueFACTORY soit soumis au vote du peuple. Les précédents cas concernaient l'Institut agricole de Grangeneuve en 1971, le centre de protection civile de Châtillon en 1987 et la route Marly-Bourguillon en 1991.

L'instrument parlementaire a été créé par l'acceptation de l'initiative du Parti radical-démocratique le 14 mars 1948 qui s'est imposée face au contre-projet du Grand Conseil à majorité conservatrice. Aujourd'hui, un collaborateur de l'Etat invoque l'article 110a LEDP pour refuser de donner les noms des signataires du référendum parlementaire contre le crédit de blueFACTORY. Comme le montrent les travaux préparatoires, cet article a trait aux signatures à l'appui des référendums et des initiatives populaires (Bulletin du Grand Conseil 2014, pages 1737-1738 message et 2070 débats). A aucun moment, il ne fut question du référendum parlementaire.

A noter que les noms des parlementaires ayant signé le référendum de Grangeneuve ont été rendus publics (*La Liberté* du 14 mars 1971) au moment de la remise des signatures par l'initiateur Jacques Morard au président Gabriel Kolly et au chancelier Georges Clerc.

Comment le Conseil d'Etat explique-t-il que ce qui a été possible en 1971 ne le soit plus 50 ans plus tard ? Et si c'est possible, de bien vouloir publier cette liste.

15 mars 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle que le référendum parlementaire financier facultatif n'est pas un instrument parlementaire régi par la Loi sur le Grand Conseil (LGC). Ceux-ci sont listés à l'art. 59 al. 1 de la LGC et sont les suivants : la motion, le postulat, la question, le mandat, l'initiative parlementaire, la résolution et la requête (dont la motion d'ordre).

Le référendum parlementaire financier facultatif est, quant à lui, un mode d'expression de la volonté populaire, régi par la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), au même titre que le référendum législatif ou l'initiative populaire. C'est d'ailleurs notamment pour cela que le « référendum parlementaire » fait l'objet, dans la LGC, d'un simple renvoi à la LEDP (cf. art. 50 LGC).

Le référendum parlementaire a effectivement été introduit dans l'ancienne Constitution cantonale (aCst) en 1948. Il a fait l'objet de l'article 28^{bis} aCst, inscrit sous le titre III consacré à ce qui s'appelait alors l'« Etat politique des citoyens ». Sous ce titre notamment, l'article 28^{bis} aCst régissait les droits de referendum obligatoire et facultatif, l'art. 28^{ter} aCst celui d'initiative, et l'art. 28^{quater} aCst renvoyait à la loi la tâche de « régler la forme et les délais dans lesquels s'exercent le droit d'initiative et le referendum ».

Ce mode d'expression de la volonté populaire a été spécifiquement régi pour la première fois dans la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 juillet 1966 (art. 217ss), puis par les articles 226ss de la loi sur l'exercice des droits politiques du 18 février 1976.

A l'heure actuelle, le référendum parlementaire financier est prévu par l'article 99 al. 3 de la (nouvelle) Constitution cantonale (Cst.). Ses modalités sont régies par l'art. 46 al. 1 let. b Cst. et, plus spécifiquement par les articles 135 et 136 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Le référendum parlementaire financier est placé dans le chapitre 4 de la LEDP, consacré à l'exercice des droits populaires, et il est cité, à l'art. 102 al. 1 let. f, comme il se doit, en tant qu'un des divers modes d'expression de la volonté populaire en matière cantonale. Comme pour tous les autres modes d'expression de la volonté populaire, les articles 106ss LEDP relatifs aux listes de signatures en matière cantonale (initiative et referendum) lui sont d'office applicables, de par la systématique de la loi. L'art. 110a LEDP en fait partie, et il prévoit que les listes de signatures ne sont pas publiques. Ni la Constitution cantonale, ni la LEDP ne prévoient d'exception à ce sujet pour les listes de signatures apposées à l'appui d'un référendum financier parlementaire.

A noter encore que par Arrêt du 29 mars 1972 (ATF 98 Ib 289, cf. cons. 4h), le Tribunal fédéral avait indiqué que les signataires d'une demande de référendum et d'une initiative ont le droit à ce que leurs signatures soient tenues secrètes, car le secret de vote, garanti par les articles 34 de la Constitution fédérale et 283 du Code pénal suisse, protège dans ce sens les signataires d'une initiative ou d'un referendum. Le principe de la non-publicité des listes de signatures a été expressément inscrit à l'art. 110a LEDP en 2014, car la législation sur l'information et l'accès aux documents, entrée en vigueur dans le canton de Fribourg le 1^{er} janvier 2011, avait fait naître des doutes à ce sujet.

Le Conseil d'Etat juge utile de noter encore que ce mode d'expression de la volonté populaire est parfois aussi appelé, dans d'autres cantons, référendum facultatif extraordinaire. Il est d'abord considéré comme « facultatif », parce qu'il implique une requête des ayants droit. Quant à sa nature « extraordinaire », elle signifie que le droit populaire est créé, de cas en cas, par les parlementaires, sans qu'ils y soient obligés, suivant des considérations politiques. Une de ses particularités consiste dans le fait qu'il concrétise la possibilité (N.B : terme « facultatif ») offerte à une minorité de députés de provoquer un scrutin, mais il s'agit en réalité d'un référendum obligatoire puisque le vote populaire a finalement lieu sans avoir été demandé par les citoyennes et les citoyens actifs. Certains auteurs ont estimé que « le procédé n'est pas admissible, car, d'une façon générale, il n'appartient pas au Parlement de se décharger à sa guise de ses responsabilités sur le peuple ».

Cela étant dit, force est d'admettre que les dispositions qui s'appliquent directement au référendum parlementaire financier sont sommaires. Celles « générales », qui doivent aussi lui être appliquées selon la systématique de la loi ne sont au surplus, peut-être, pas vraiment adaptées. D'aucuns pourraient aussi les juger inopportunes, notamment sous l'angle de la publicité des listes de signatures déposées, car on parle ici effectivement d'un référendum populaire provoqué par

quelques représentants et représentantes élu-e-s du peuple. A la connaissance du Conseil d'Etat, des propositions de modification de la LGC ou de la LEDP sont en passe d'être formulées dans le cadre des travaux de révision de la LGC. Les lacunes constatées à l'exercice de ce droit de référendum pourront, de ce fait, être prochainement comblées, si le Grand Conseil devait en décider et si la solution proposée s'avère conforme au droit supérieur.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

1. Comment le Conseil d'Etat explique-t-il que ce qui a été possible en 1971 ne le soit plus 50 ans plus tard ?

Le Conseil d'Etat ne s'explique pas sur quels motifs, en 1971, des listes de signatures à l'appui d'un référendum avaient été rendues publiques. Il s'agissait peut-être, à l'époque, d'un manque de clarté à ce sujet, puisque le Tribunal fédéral avait clarifié la question une année plus tard, en 1972.

Au surplus, les législations sur la transparence et la protection des données n'existaient pas en 1971.

2. Et si c'est possible, de bien vouloir publier cette liste.

L'art. 110a LEDP est clair et ne le permet actuellement pas. Rien n'empêche toutefois les signataires de se faire connaître à titre individuel ou collectif moyennant l'accord de chacune et de chacun.

Pour l'avenir, s'agissant là d'élu-e-s représentant la population, par souci d'exemplarité en matière de transparence, le Conseil d'Etat se déclarerait favorable à une adaptation de la législation en la matière dans le cadre des travaux d'adaptation de la LGC. Cela pourrait se faire, pour autant que les dispositions fédérales protégeant le secret du vote le permettent dans ce cas particulier, en y prévoyant expressément, ou dans la LEDP, la publication des listes de signatures déposées par les député-e-s dans le cadre d'un référendum parlementaire.

4 mai 2021