



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Marmier Bruno / Schoenenweid André

2018-GC-99

Modification de la Constitution cantonale (art. 42 al. 2 et 46 al. 1 – Initiative populaire et referendum)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée le 21 juin 2018 et développée le 27 juin 2018, les députés Bruno Marmier et André Schoenenweid, accompagnés de vingt cosignataires, demandent de modifier les articles 42 al.2 et 46 al. 1 de la Constitution cantonale. Ils souhaitent d'une part diminuer le nombre de signatures nécessaires pour une initiative et un référendum populaire de 6'000 à 5'000, et d'autre part augmenter le délai de récolte des signatures pour les initiatives de 90 jours à 180 jours. Pour les référendums, le délai demeurerait inchangé afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur des textes votés par le législatif.

Rappelant que lors de la rédaction de la nouvelle Constitution cantonale, l'assemblée constituante n'avait pas estimé nécessaire de modifier les conditions de dépôt des initiatives et référendums, les motionnaires relèvent, à l'appui de leur motion, que le cadre légal actuel du canton de Fribourg serait tout de même l'un des plus stricts de Suisse. Selon eux, un assouplissement de ce cadre serait donc une nécessité pour permettre à la population de faire connaître son avis sur des dossiers particuliers. De ce fait, nos concitoyennes et concitoyens pourraient plus facilement prendre l'initiative d'inscrire les objets à l'agenda politique.

A l'appui d'un tableau, ils estiment qu'en comparaison intercantonale, il serait particulièrement difficile de déposer une initiative cantonale en raison du nombre important de signatures à récolter (2,97 % du corps électoral) et du délai particulièrement court (3 mois). Seul le Tessin serait plus exigeant que Fribourg, avec un nombre de signatures à récolter représentant le 3,17 % du corps électoral, sur une période de deux mois.

Les motionnaires soulignent que leur proposition constituerait un assouplissement significatif des exigences, mais estiment en même temps que celles-ci resteraient raisonnables. En appliquant ces nouveaux critères, ils relèvent que le canton de Fribourg se retrouverait dans la moyenne nationale.

Ils ajoutent encore que le canton de Genève a choisi de fixer un pourcentage du corps électoral plutôt qu'un chiffre absolu et qu'ils s'accommoderaient, le cas échéant, à la fixation d'un pourcentage de 2,47 % du corps électoral ; le canton de Genève l'ayant fixé à environ 2 %, cela correspondrait selon eux à 4'000 signatures dans le canton de Fribourg.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A l'instar des motionnaires, le Conseil d'Etat est très sensible à tout objectif visant à dynamiser et faciliter, autant que possible, la vie politique et l'engagement citoyen.

Il se demande toutefois, à l'instar de la Constituante de 2004, si une diminution du nombre de signatures exigibles pour le dépôt d'un référendum ou d'une initiative, respectivement une augmentation du délai de récolte de signatures, sont le moyen idoine pour atteindre ce but. Cet examen doit également se faire à la lumière de notre système politique actuel, à savoir une démocratie « semi-directe ».

1. Introduction

1.1. La notion de démocratie « semi-directe »

Pour rappel, le système politique suisse, comme le fribourgeois, peut être défini comme une démocratie « semi-directe », à savoir un mixte de démocratie directe et représentative dans lequel le peuple participe, avec l'exécutif et le législatif, aux prises de décisions politiques. Dans ce système, les citoyennes et citoyens élisent leurs représentant-es aux différents conseils (communes, cantons et Confédération), et peuvent aussi se prononcer sur l'approbation des textes législatifs ou constitutionnels décidée par ces conseils par le biais du référendum, ou proposer des modifications de rang constitutionnel ou légal par le biais de l'initiative populaire.

Ce système permet ainsi aux citoyennes et citoyens d'avoir le dernier mot sur les décisions fondamentales rendues par leurs représentant-es membres de l'organe législatif (Conseil général pour les communes ; Grand Conseil pour le canton), ou de formuler, par le biais de l'initiative, des propositions de texte législatif.

Il est encore rappelé, à toutes fins utiles, que le système de l'initiative et du référendum n'a pas pour vocation de remplacer le processus parlementaire, mais celui d'apporter un correctif aux décisions (ou absences de décisions) du parlement et un contrôle permanent des élu-es. Il peut ainsi aussi être compris comme un contrepoids ou un moyen de pression par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif. Celui-ci peut avoir pour corollaire d'entraîner une certaine lenteur des réformes politiques, due en particulier à la « menace référendaire » que peut brandir toute organisation en désaccord avec une proposition de texte législatif.

1.2. Le nombre de signatures exigibles par rapport au corps électoral

Le peuple fribourgeois connaît le système du référendum et de l'initiative législatifs depuis près de 100 ans.

C'est en effet suite à une révision partielle, en 1921, de la Constitution cantonale de 1857 (aCst) qu'a été introduite la possibilité pour le corps électoral de déposer une initiative législative (art. 28ter aCst) et le référendum à l'encontre des lois de portée générale adoptées par le Grand Conseil (art. 28bis aCst). Dans les deux cas, c'est un chiffre de 6000 signatures à l'appui de l'initiative ou du référendum qui était déjà prévu. La loi du 13 mai 1921 sur l'exercice du droit d'initiative constitutionnelle et législative des citoyennes et citoyens et du droit de référendum prévoyait aussi, dans les deux cas, un délai de 90 jours pour la récolte des signatures. Ainsi que le relèvent les motionnaires, le système a été repris tel quel dans la nouvelle constitution cantonale.

Ce qui a toutefois évolué depuis 1921, c'est la composition et l'ampleur du corps électoral. Celui-ci est ainsi passé de 46'061 électeurs inscrits en 1950, à 203'724 électeurs et électrices inscrit-es en automne 2018. Cela a bien entendu une incidence lorsqu'il s'agit de déterminer le pourcentage du corps électoral nécessaire pour faire aboutir une initiative ou un référendum :

| Année considérée | Nbre d'électeurs et d'électrices inscrit-es | Pourcentage nécessaire du corps électoral pour obtenir 6000 signatures |
|-------------------------|--|---|
| 1950 | 46'061 | 13,02 % |
| 1960 | 45'498 | 13,18 % |
| 1970 | 51'238 | 11,71 % |
| 1980 | 117'743 | 5,09 % |
| 1990 | 137'412 | 4,36 % |
| 2000 | 158'702 | 3,78 % |
| 2010 | 182'880 | 3,28 % |
| 2018 | 203'724 | 2,94 % |

Il ressort de ce tableau qu'il faut aujourd'hui, proportionnellement, nettement moins de citoyennes et de citoyens pour faire aboutir une initiative ou un référendum qu'à l'époque où ces instruments ont été mis à disposition du peuple fribourgeois.

De prime abord donc, on peut naturellement en conclure, contrairement à l'avis des motionnaires, que le processus de récolte des signatures s'est considérablement facilité dans le canton de Fribourg avec les années. Cela impliquerait alors logiquement que ce n'est pas une diminution des signatures qui devrait être proposée, mais bien plutôt leur augmentation. De telles propositions sont d'ailleurs aussi régulièrement émises, par des personnalités politiques ou partis politiques, à tous les échelons de la vie publique.

Certes, la proportion du corps électoral nécessaire, s'il s'agit là effectivement d'une donnée importante, voire centrale, n'est pas la seule donnée dont il faut tenir compte pour apporter une réponse à la proposition déposée par les motionnaires.

1.3. Les circonstances de la récolte de signatures

Les circonstances dans lesquelles doivent se faire les récoltes de signatures sont certaines des données dont il faut tenir compte.

Depuis 1995 et notamment l'introduction dans le canton de Fribourg de la possibilité de voter par correspondance il est ainsi devenu moins aisé de solliciter des citoyennes et citoyens éventuellement intéressé-es à signer une initiative ou un référendum à l'entrée d'un local de vote. Depuis lors, les moyens d'atteindre les citoyennes et citoyens selon ces méthodes « traditionnelles » sont moins ciblés (centres commerciaux, déchetteries, endroits similaires...) ; cela implique aussi que les chances de s'adresser à des personnes intéressées à des questions politiques s'amenuisent d'autant. L'individualisme croissant et la dépolitisation partielle de la société qui en résultent font, il ne faut pas se le cacher, qu'il faut déployer davantage d'efforts pour susciter l'intérêt du citoyen.

Nonobstant ce qui précède, il ne faut pas perdre de vue que les nouveaux médias facilitent la récolte de manière déterminante. Les listes de signature peuvent par exemple être téléchargées sur Internet ou envoyées par courrier électronique. Enfin, les médias sociaux simplifient la mobilisation en faveur d'un projet populaire.

1.4. Le délai imparti pour apporter les signatures requises à l'appui d'une initiative

Le Conseil d'Etat est d'avis que des délais trop longs peuvent être préjudiciables aux initiants eux-mêmes, dont la motivation s'étiolerait avec le temps. Il en serait de même pour les mesures d'information et de publicité à cet effet. Tout projet politique qui s'étale sur une période trop longue risque, en effet, d'engendrer une certaine lassitude.

Un allongement de telles procédures ne ferait en outre que rallonger encore les processus législatifs, souvent suspendus à d'autres, et d'ores et déjà souvent très longs.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat se déclare opposé à un allongement du délai imparti pour réunir les signatures.

1.5. Les exigences posées dans les autres cantons

Le tableau élaboré par les motionnaires, qui combine tant le nombre de signatures exigées pour l'aboutissement d'une initiative ou d'un référendum que le délai imparti pour ce faire, est fort intéressant. Effectivement, on peut en déduire que le canton de Fribourg est un canton dans lequel, en comparaison intercantonale, il est un peu moins aisé de faire aboutir une initiative ou un référendum.

Il ressort toutefois aussi de ce tableau que la situation dans le canton de Fribourg est tout à fait dans la norme. Par ailleurs, les exigences actuelles ne rendent pas impossible, loin de là, un exercice harmonieux et efficace de la démocratie directe. Le taux d'aboutissement des initiatives et référendums déposés dans le canton de Fribourg le démontre aisément.

1.6. Le taux d'aboutissement des initiatives et référendums déposés dans le canton de Fribourg

Le taux d'aboutissement des initiatives et référendums déposés dans le canton de Fribourg peut aussi être un indicateur permettant de déterminer si le nombre de signatures à récolter rend l'exercice trop difficile.

Il ressort en substance ce qui suit des deux tableaux annexés à la présente réponse :

1. depuis 1986, sur 23 annonces de referendum, ce n'est qu'à 6 occasions qu'un référendum n'a pas abouti en raison du fait que les 6'000 signatures nécessaires n'avaient pas pu être réunies, qu'aucune signature n'avait été déposée au terme du délai ou simplement que la demande n'était pas munie des 50 signatures requises. C'était en 2014, 2006 (2 fois), 2001 et 2000 (2 fois).
2. depuis 1975, sur 32 initiatives déposées, seules 8 n'ont pas abouti en raison du fait que les 6'000 signatures n'avaient pas pu être réunies ou n'avaient pas été déposées. C'était en 1995 (2 fois), 1994 (2 fois), 1991, 1981 (2 fois) et 1979.

Ce bref récapitulatif démontre que le nombre de signatures requises ne peut pas être mis en relation avec l'échec ou le non-aboutissement d'instruments populaires. C'est bien plutôt l'objet du référendum ou de l'initiative qui n'a semble-t-il, dans les rares cas où ces derniers n'ont pas abouti, pas suscité l'intérêt de la population.

1.7. La proposition de remplacer le nombre « fixe » de signatures par un pourcentage

Le remplacement des chiffres absolus, actuellement prévus, par des taux, permettrait il est vrai de tenir compte de la fluctuation future du nombre d'électeurs et d'électrices.

Le Conseil d'Etat est toutefois opposé à une telle mesure. En effet, selon lui, la législation sur les droits politiques doit indiquer clairement, c'est-à-dire sous la forme d'un chiffre absolu, le nombre de signatures requises pour faire aboutir une initiative ou un référendum. Il s'agit là, notamment pour les initiatives souvent préparée longtemps en amont, d'une question de clarté et de prévisibilité.

Il ne verrait donc pas l'intérêt de déterminer le nombre de signatures requises par un pourcentage en fonction du nombre total de citoyennes et de citoyens ayant le droit de vote.

2. L'avis du Conseil d'Etat

L'ensemble des éléments qui précède incitent le Conseil d'Etat à penser que les droits populaires sont suffisamment bien développés dans le canton de Fribourg pour proposer le rejet de la motion. Il estime en particulier parfaitement légitime qu'il faille passer par certains obstacles avant de pouvoir imposer une votation.

Ces obstacles sont d'abord, selon le Conseil d'Etat, nécessaires et inhérents au système de démocratie « semi-directe » qui caractérise la Suisse et le canton de Fribourg. Dans ce système, le peuple doit d'abord avoir le sentiment que ses élu-es sont capables de décider par eux-mêmes et que leur élection par le corps électoral est de ce fait un événement important ; or, la remise en question constante et par trop facilitée des actes préparés par les élu-es, et par là le ralentissement du processus législatif pourrait donner l'impression d'un Grand Conseil impuissant.

L'augmentation éventuelle du nombre de votations populaires pourrait également être néfaste au bon fonctionnement même de la démocratie : sollicité sans cesse, le souverain pourrait en arriver à éprouver une certaine lassitude.

Un autre obstacle consiste ensuite dans le choix des thèmes sur lesquels doivent s'exercer les droits de referendum et d'initiative. En effet, la démocratie ne se caractérise pas par le nombre élevé des votations populaires, mais par la pertinence des objets soumis à la votation, ou par le fait que les objets soumis à la votation aient réuni contre eux une opposition sérieuse. C'est essentiellement ce dernier élément qui donne tout son sens et ses gages de réussite au processus de récolte des signatures.

3. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

12 février 2019

Annexes

— Liste des annonces de referendums depuis 1986 et des initiatives depuis 1975