

COMMISSION DE LA JUSTICE

RAPPORT DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE DE LA JUSTICE
RELATIF À LA
MODIFICATION DE LA CONSTITUTION CANTONALE
CONCERNANT LE DROIT D'INITIATIVE ET DE RÉFÉRENDUM DES
COMMUNES

CONSULTATION PUBLIQUE

RÉALISATION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE NO 25

du 27 août 2014

Madame, Monsieur,

La commission parlementaire de la justice vous soumet, dans le cadre de la procédure de consultation publique, son rapport relatif à un projet de modification des articles 75, alinéa 1, et 78 de la Constitution cantonale visant à réaliser l'initiative parlementaire no 25 à laquelle le Parlement a donné suite le 2 octobre 2013. Ce projet vise à adapter les conditions du droit d'initiative et du droit de référendum des communes à la suite des fusions de communes qui en ont réduit leur nombre.

1. Origine du projet

Le 27 mars 2013, le député Claude Gerber (UDC) a déposé au Parlement une initiative parlementaire no 25 intitulée «Le droit d'initiative des communes». Cette initiative parlementaire a été traitée par le Parlement lors de sa séance plénière le 2 octobre 2013. Il a décidé de lui donner suite par 36 voix contre 18.

L'objectif de l'initiative parlementaire est d'adapter le droit d'initiative des communes, pour lequel la Constitution fixe actuellement un nombre de 8 communes, à la diminution du nombre de communes jurassiennes qui, suite aux diverses fusions intervenues au 1^{er} janvier 2009 et au 1^{er} janvier 2013, est passé de 83 à 57 aujourd'hui. L'initiative parlementaire propose ainsi la modification de l'article 75, alinéa 1, de la Constitution cantonale en vue de fixer le nombre de communes pouvant déposer une initiative à 5.

Les auteurs ont été rejoints dans leurs arguments par le Gouvernement, qui a relevé que la réalisation de l'initiative parlementaire impliquerait également une modification semblable de l'article 78 de la Constitution relative au droit de référendum des communes. Le groupe PLR, une majorité du groupe socialiste et une minorité du groupe PDC ont apporté leur soutien à l'initiative parlementaire, le groupe socialiste suggérant également de tenir compte plutôt d'un pourcentage du nombre de communes plutôt que d'en fixer le nombre dans la Constitution.

Le groupe PCSI et la majorité du groupe PDC n'étaient quant à eux pas favorables à donner suite à cette initiative parlementaire. A leurs yeux, le nombre de 8 communes retenu par l'Assemblée constituante ne l'était pas en proportion du nombre de communes existantes mais comme un seuil qui ne devrait pas être abaissé. Le groupe PDC soulignait également que les processus de fusions de communes n'étaient pas terminés et que le nombre de huit communes permettait de corriger le

fait que le droit d'initiative s'avérait généreux à l'égard des petites communes. Les opposants à l'initiative parlementaire ont par ailleurs relevé que le droit d'initiative des communes n'avait encore jamais été utilisé depuis l'entrée en souveraineté, le droit de référendum qu'à quelques reprises.

2. Examen en commission

Le Bureau du Parlement a confié l'examen de l'initiative parlementaire à la commission de la justice qui en a traité au cours de quatre de ses séances. L'auteur de l'initiative Claude Gerber a été invité à siéger au sein de la commission avec voix consultative, ainsi que le prévoit l'article 49, alinéa 2, du règlement du Parlement.

La commission a été renseignée sur les motifs retenus par l'Assemblée constituante pour fixer le nombre de communes pouvant exercer ensemble le droit d'initiative et le droit de référendum. Il apparaît que cette proposition figurait déjà dans le projet de constitution de l'Ordre des avocats sur lequel s'est basé la Constituante. L'introduction de ce droit d'initiative aux communes était «un nouveau moyen pour les régions de manifester leur volonté», ainsi que le détaillait, en page 46 de son commentaire, l'Ordre des avocats. Le projet de l'Ordre des avocats fixait déjà un nombre de huit communes.

Lors des débats de l'Assemblée constituante, la question de l'octroi du droit d'initiative aux communes et du nombre de communes nécessaires a été discutée. On constate que ce nombre de huit a été retenu au final car il permettait à des régions, connaissant des problématiques identiques, de faire valoir leurs droits. Plusieurs constituants ont notamment fait référence à cette notion de région, citant le Clos-du-Doubs, le val Terbi, la vallée de l'Allaine, la Baroche ou encore la Vendline, qui chacune regroupait entre cinq et huit communes. Il ressort donc de ces débats que le nombre de communes habilitées à déposer une initiative a été choisi en vue de donner un droit à diverses régions du Canton de se faire entendre et aussi pour pallier à l'impossibilité de créer une deuxième chambre parlementaire représentant les régions. Il n'y avait donc à la base pas de lien proportionnel entre le nombre de communes total et le nombre de huit retenu au final. La Constituante a également décidé d'accorder le droit de référendum à huit communes.

La commission a examiné plusieurs voies possibles pour la réalisation de l'initiative parlementaire :

- fixé un nouveau seuil de cinq communes, comme proposé dans le texte de l'initiative parlementaire ;
- établir, en plus d'un nombre minimum de communes, le fait que celles-ci doivent représenter un nombre minimum d'électeurs, par exemple que les 5 communes représentent au minimum 2000 électeurs;
- fixer un pourcentage du nombre de communes, afin de s'adapter automatiquement à l'évolution de ce nombre en cas de nouvelles fusions.

Après discussion dans les groupes parlementaires, la commission n'a pas retenu l'idée d'un pourcentage du nombre de communes fixé dans la Constitution, considérant le risque, suivant les fusions de communes réalisées, de donner le droit d'initiative à seulement 2 ou 3 communes.

La proposition d'associer au nombre de communes le fait de représenter un nombre minimal d'électeurs a également été écartée. La commission a estimé que ce droit devait être donné à chaque commune, comme institution autonome, indépendamment de sa taille. Les plus petites communes doivent avoir la possibilité de se fédérer pour déposer une initiative ou un référendum, étant conscient que si elles ne représentent qu'une faible part de population, leur chance d'aboutir devant le peuple est moindre.

La commission s'est donc entendue sur la proposition de fixer un seuil incompressible de 5 communes, tel que proposé dans l'initiative parlementaire no 25. Il a été en effet estimé que quel que soit le nombre total de communes dans le Jura, résultant des processus de fusion en cours ou

à venir ou du rattachement de nouvelles communes, le nombre de 5 communes devait être compris comme un minimum pour donner accès au droit d'initiative ou de référendum.

Le groupe PCSI, ainsi que la majorité du groupe PDC, ont fait savoir qu'ils restaient sur leur position affichée lors du vote sur l'initiative parlementaire no 25, et n'entrerait pas en matière sur les propositions de modifications discutées en commission. Ils estiment en effet qu'il n'est pas nécessaire de revoir le seuil de 8 communes actuellement fixé dans la Constitution, d'autant que c'est un droit qui a été peu utilisé. Ils rappellent également que, bien qu'il n'y ait que 26 cantons, la Constitution fédérale prévoit également un nombre de 8 cantons pour déclencher le référendum facultatif. Il n'y a pas lieu, selon cette minorité, de revoir ce seuil minimum et d'organiser un vote populaire spécifique sur cet objet.

3. Proposition de la commission et modification des dispositions légales

A l'issue de son examen, une majorité de la commission propose d'accepter l'initiative parlementaire et d'en rester à la proposition telle que formulée, à savoir modifier l'article 75, alinéa 1, en vue de faire passer le nombre de communes nécessaires à l'exercice du droit d'initiative de 8 à 5. La majorité commission, comme le suggérait le Gouvernement lors des débats, propose également de retenir la même modification pour le droit de référendum, à l'article 78 de la Constitution.

Une minorité de la commission reste opposée à ces modifications, jugeant que le seuil de 8 communes peut être conservé comme un minimum exigible, d'autant que ce droit est peu utilisé. La minorité propose donc le rejet de l'initiative parlementaire et la non-entrée en matière sur les propositions de modifications légales.

Le Parlement et, si ce dernier suit l'avis de la majorité de la commission, le peuple, seront invités à se prononcer sur les modifications suivantes de la Constitution :

Article 75, alinéa 1 (nouvelle teneur)

¹ *Deux mille électeurs ou **cinq** communes peuvent demander, par une initiative populaire conçue en termes généraux ou rédigée de toutes pièces, l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou de lois.*

Article 78, phrase introductive (nouvelle teneur)

*Sont soumis au vote populaire si deux mille électeurs ou **cinq** communes le demandent :*

- a) les lois;*
- b) toute dépense non déterminée par une loi, s'il s'agit d'une dépense unique supérieure à cinq millièmes du montant des recettes portées au dernier budget ou d'une dépense périodique supérieure à cinq dix-millièmes du même montant;*
- c) les traités, concordats et autres conventions de droit public qui dérogent à la loi, la complètent ou entraînent des dépenses soumises au référendum facultatif;*
- d) les transactions immobilières, les cautionnements et la participation à une entreprise économique, si les montants en jeu sont supérieurs à cinq millièmes du montant des recettes portées au dernier budget;*
- e) les plans dans les cas prévus par la loi;*
- f) les initiatives déposées par l'Etat en matière fédérale.*

4. Avis du Gouvernement

Invité à faire part de son point de vue dans le cadre de la procédure de traitement de l'initiative parlementaire, le Gouvernement a indiqué qu'il partageait la proposition formulée par la majorité de la commission et donc la modification de la Constitution proposée. Il estime approprié, au regard des fusions de communes réalisées à ce jour, de procéder à cette modification constitutionnelle. Il estime que cela va dans le sens également de la volonté de l'Assemblée constituante de permettre aux régions de faire valoir leurs droits, puisque les fusions se dessinent généralement à l'échelle régionale.

5. Consultation publique

Ainsi que le prévoit la loi d'organisation du Parlement, il appartient à notre commission de consulter les milieux concernés sur les propositions formulées.

La commission ouvre donc une phase de consultation restreinte sur cet objet auprès des communes, de l'Association jurassienne des communes, de la Fédération des fonctionnaires communaux et des partis politiques.

Elle remercie les instances consultées de lui faire part de leur position, au moyen du formulaire ci-joint, d'ici au 20 octobre 2014.

Conclusion

A l'issue de l'examen de l'initiative parlementaire no 25, la majorité de la commission rejoint ainsi pleinement la proposition qui y était formulée en y ajoutant la même modification pour ce qui concerne le droit de référendum. Elle estime logique qu'au vu de la réduction du nombre de municipalités, les droits politiques offerts aux communes soient adaptés. C'est sur cette proposition que la commission est intéressée à recueillir l'avis des instances consultées.

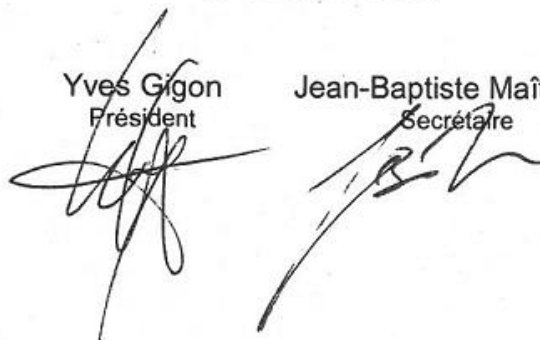
Une minorité de la commission a d'ores et déjà signifié son souhait d'en rester au statu quo, à savoir huit communes.

Dans l'attente de votre avis sur cette question, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE

Yves Gigon
Président

Jean-Baptiste Maître
Secrétaire



Annexes : Texte de l'initiative parlementaire no 25
Projet de modification de la Constitution de la République et Canton du Jura