

RAPPORT DU GOUVERNEMENT SUR LA MOTION N°1435a TRANSFORMÉE EN POSTULAT DE MADAME PAULINE GODAT, DÉPUTÉE (VERT-E-S), INTITULÉE "INTRODUCTION DE LA MOTION POPULAIRE"

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les députés,

1. Rappel du contexte

La motion n°1435 « Introduction de la motion populaire » a été déposée le 22 juin 2022. Alors que le Gouvernement proposait le rejet de la motion, le Parlement l'a acceptée sous forme de postulat lors de sa séance du 14 décembre 2022 par 31 voix contre 28.

2. Définition et législation en vigueur

La Constitution cantonale spécifie les droits politiques accordés aux Jurassiennes et Jurassiens, à savoir : l'initiative populaire cantonale (art. 75-76 Cst-JU), le référendum obligatoire (art. 77 Cst-JU), le référendum facultatif (art. 78 Cst-JU), le référendum sur décision du Parlement (art. 79 Cst-JU) et le droit de pétition (art. 80 Cst-JU). Depuis l'entrée en souveraineté, les Jurassiens ont lancé 42 initiatives populaires cantonales, 16 référendums facultatifs et 94 pétitions.

La motion transformée en postulat demande l'introduction d'un nouveau droit populaire, la motion populaire. Cela nécessiterait une modification constitutionnelle. La motion populaire cantonale serait traitée selon la même procédure qu'une motion parlementaire, à la différence qu'elle ne serait pas déposée par un ou une parlementaire mais introduite par des citoyennes et des citoyens ayant le droit de vote en matière cantonale. Elle aurait la même portée que la motion parlementaire qui a pour but d'obliger le Gouvernement « à présenter un projet de disposition constitutionnelle, de loi, ou de décret, ou lui donne des instructions impératives au sujet de mesures à prendre ou de dispositions à soumettre ».

La motion populaire existe déjà dans divers cantons et communes de Suisse. Le canton de Neuchâtel l'a introduite en 2002. Dans ce canton, elle doit être signée par un minimum de 100 électeurs, ce qui correspond à 0.05% de la population. Elle est aussi en vigueur depuis 2004 à Fribourg, où elle doit être signée par un minimum de 300 citoyens (0.09% de la population). Ce droit a également été proposé dans le canton d'Obwald dès 1999 (signée par un seul électeur), dans le canton de Soleure dès 1986 (signée par 100 électeurs) ainsi que dans le canton Schaffhouse en 2002 (signée par 100 électeurs). Ce nouveau droit politique a en revanche été refusé par le canton de Vaud en 2008 et en 2021 mais aussi au niveau fédéral en 2012.

3. Analyse des répercussions sur les cantons qui ont introduit la motion populaire

Etudier la pertinence de l'introduction de la motion populaire nécessite en premier lieu d'analyser l'impact de ce droit politique au sein des différents cantons qui l'ont introduit sous la forme de trois questions : (A) Quels sont les impacts sur la participation politique ? (B) Qui sont les acteurs qui emploient cet outil démocratique ? (C) Quel est le taux de réussite des motions populaires déposées ?

A. Quels sont les impacts sur la participation politique ?

L'argument principal en faveur de la motion était de « redynamiser la participation politique des citoyens, notamment la classe d'âge des 18-25 ans ». La motion populaire pourrait contribuer à un regain d'intérêt pour la chose publique en élargissant les possibilités de participation des citoyens. Dans cette étude, il s'agit d'analyser si l'introduction de la motion populaire a augmenté la participation politique dans les cantons concernés. Pour ce faire, la moyenne annuelle des taux de participation aux votations fédérales des différents cantons qui l'ont introduit a été comparée à la moyenne suisse et à celle d'un canton qui ne l'a pas introduit, le Jura.

Le canton de Soleure a introduit la motion populaire en 1986 et le canton d'Obwald en 1999.

En graphique :

Evolution du taux de participation aux votations populaires fédérales (OW, SO, JU, CH)

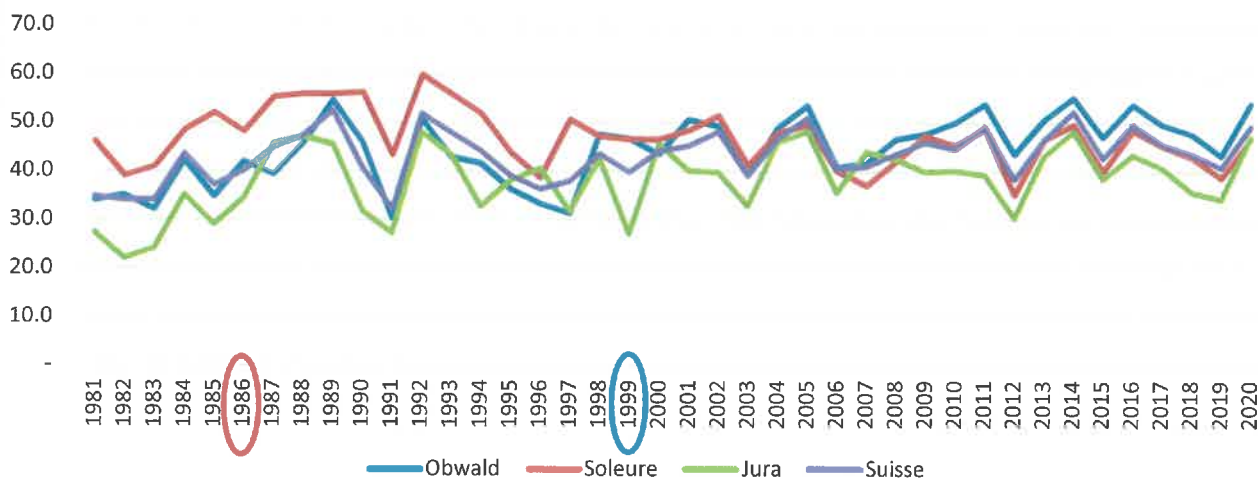


Figure 1 Source OFS

En chiffres :

Année	Obwald	Soleure	Jura	Suisse
1981	34.0	46.2	27.3	34.7
1982	35.1	39.0	22.0	34.1
1983	32.2	41.0	24.1	34.1
1984	42.2	48.5	35.2	43.6
1985	34.8	52.1	29.0	37.2
1986	42.0	48.2	34.4	40.1
1987	39.3	55.4	45.7	45.0
1988	45.8	55.9	47.2	47.4
1989	54.7	55.9	45.6	52.6
1990	45.9	56.3	31.8	40.7
1991	30.4	43.4	27.3	32.3
1992	50.9	59.9	48.1	52.0
1993	43.0	56.0	43.5	48.0
1994	41.7	52.0	32.8	44.3
1995	36.4	43.9	38.2	39.1
1996	33.3	38.8	40.7	36.4
1997	31.4	50.8	31.8	38.1
1998	47.6	47.3	42.7	43.7
1999	46.8	46.7	27.2	39.9
2000	43.6	46.7	45.6	44.3

Figure 2 Source OFS

Les cantons de Neuchâtel et de Schaffhouse ont introduit la motion populaire en 2002 alors que le canton de Fribourg l'a introduite en 2006.

En graphique :

Evolution du taux de participation aux votations populaires fédérales (FR, SH, NE, JU, CH)

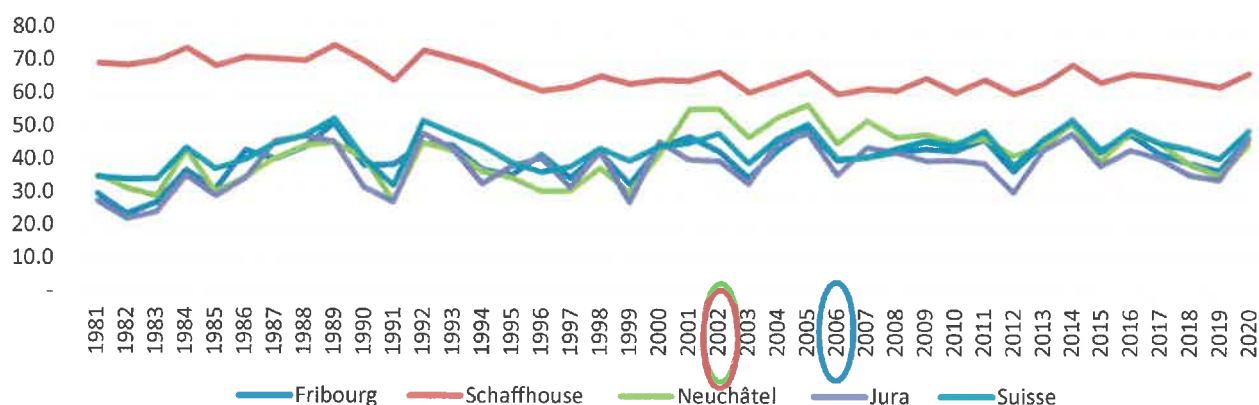


Figure 3 Source OFS

En chiffres :

Année	Fribourg	Schaffhouse	Neuchâtel	Jura	Suisse
1994	37.2	68.2	36.5	32.8	44.3
1995	35.4	64.2	34.6	38.2	39.1
1996	41.7	61.0	30.6	40.7	36.4
1997	34.6	62.2	30.6	31.8	38.1
1998	42.3	65.6	37.7	42.7	43.7
1999	32.8	63.2	30.3	27.2	39.9
2000	43.8	64.5	41.8	45.6	44.3
2001	47.2	64.2	55.5	40.2	45.3
2002	42.8	66.8	55.7	39.9	48.2
2003	34.7	60.7	47.1	32.9	39.2
2004	43.3	63.8	53.3	46.0	46.8
2005	49.8	66.9	57.0	48.3	51.1
2006	40.2	60.2	45.3	35.7	40.6
2007	41.1	61.9	52.2	44.1	41.1
2008	42.7	61.4	47.2	42.5	43.7

Figure 4 Source OFS

Dans ces 4 cantons, aucune augmentation de la participation des citoyens n'a pu être clairement identifiée par rapport à la participation moyenne en Suisse lorsqu'ils ont introduit la motion populaire. En effet, la participation politique fluctue beaucoup en fonction des objets traités et des enjeux. Il faut en outre noter que le taux de participation du canton de Schaffhouse est nettement supérieur de par le caractère obligatoire du vote. On constate que le taux de participation du canton du Jura est souvent inférieur à la moyenne suisse et aux taux de participation des cantons alémaniques analysés ci-dessus.

B. Qui sont les acteurs qui emploient cet outil démocratique ?

Le but d'introduire la motion populaire est d'intéresser à la politique les personnes qui ne votent pas d'habitude. Mais est-ce vraiment des personnes non politisées qui se saisissent de cet outil démocratique ? Qui sont les personnes qui déposent des motions populaires ? Pour répondre à ces questions, cette étude analyse le profil des acteurs qui ont déposé des motions populaires dans les cantons de Neuchâtel et de Fribourg.

Auteurs motions populaires : NE 2021-2023

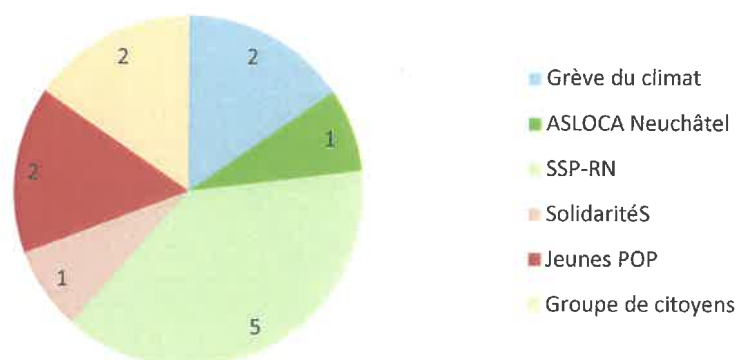


Figure 5 Détails dans l'annexe 1

Dans le canton de Neuchâtel, sur les 13 motions populaires lancées entre 2021 et 2023, 5 ont été lancées par un syndicat, 3 par un parti politique, 2 par un mouvement et 2 par un groupe de citoyens. Parmi les deux motions populaires lancées par un groupe de citoyens, l'une d'entre elles a toutefois été lancée par la porte-parole du parti politique « solidaritéS ».

La même analyse peut être effectuée pour les motions populaires lancées dans le canton de Fribourg entre 2020 et 2023. Pour l'étude de ce canton, les motions populaires déposées durant l'année 2020 ont été prises en considération car il en recense moins que le canton de Neuchâtel.

Auteurs motions populaires : FR 2020-2023

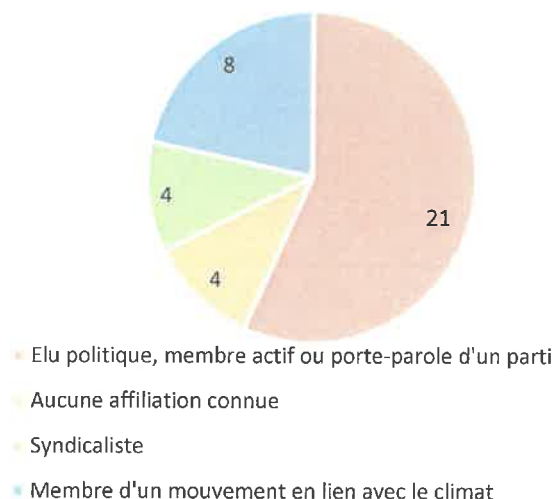


Figure 6 Détails dans l'annexe 1

Sur les 9 motions populaires déposées, 37 auteurs ont été recensés. Parmi ces 37 auteurs, 21 sont élus politiques, membres actifs (ex : candidat aux élections fédérales) ou porte-parole d'un parti politique, 8 d'entre eux sont membres d'un mouvement en lien avec le climat, 4 sont syndicalistes et 4 ne semblent pas avoir de lien direct avec un parti ou un mouvement politique.

En conclusion, les auteurs des motions populaires ne sont majoritairement pas des personnes étrangères à la vie politique. La plupart d'entre eux pourraient lancer une motion parlementaire eux-mêmes ou approcher un parti pour le faire.

C. Quel est le taux de réussite des motions populaires déposées ?

Afin d'analyser la répercussion des motions populaires sur la vie politique, cette étude observe leur taux de réussite dans le canton de Fribourg et dans le canton de Neuchâtel.

Résultats des motions déposées : FR 2007-2023



Figure 7 Détails dans l'annexe 2

A Fribourg, l'ensemble des motions populaires déposées ont été analysées puisque les données étaient faciles d'accès. Entre 2007 et 2023, sur les 34 motions populaires déposées, 22 ont été refusées, retirées ou considérées irrecevables alors que 9 ont été acceptées complètement, partiellement ou une suite a été donnée. Si l'on évince celles qui n'ont pas encore été traitées, le taux de réussite des motions déposées dans le canton de Fribourg est de 29%.

Résultats motions déposées : NE 2015-2023



Figure 8 Détails dans l'annexe 2

A Neuchâtel, sur les 29 motions populaires déposées entre 2015 et 2023, 13 ont été refusées ou retirées, 13 ont été acceptées et 3 n'ont pas encore été traitées. Le taux de réussite sans compter celles qui n'ont pas encore été traitées est de 50%. Le taux de réussite varie donc beaucoup entre les deux cantons.

En conclusion, cette analyse permet d'observer que l'introduction de la motion populaire au sein des cantons qui ont accordé ce droit politique n'a pas amélioré la participation politique de ces cantons et que les personnes qui utilisent cet outil démocratique sont des personnes très majoritairement déjà politisées. Les chances de succès des motions sont variables et une analyse uniquement statistique ne permet pas de juger de la pertinence de cet outil sans analyser de manière plus approfondie les thèmes traités, leur influence sur la législation et également leur éventuelle redondance avec des interventions parlementaires ou des initiatives propres des gouvernements cantonaux.

4. Analyse du cas jurassien

Il y a lieu d'analyser la pertinence de l'ajout d'un tel outil démocratique dans le contexte jurassien. Il est vrai que la motion populaire élargit les possibilités de participation des citoyens et que les cantons qui l'ont introduit ont une participation plus élevée que le canton du Jura. Toutefois, l'opportunité d'introduire un tel droit politique dans le canton du Jura peut être remise en question en raison de la proximité entre les parlementaires et les citoyens. Cette réalité s'illustre dans notre canton, où les électeurs n'hésitent pas à solliciter les élus pour suggérer des sujets d'intervention parlementaire. De plus, la pétition est un instrument fréquemment saisi par les citoyens jurassiens. La motion populaire disposerait de la même portée que les pétitions qui sont déjà examinées par le Parlement. En effet, le peuple n'est pas amené à se prononcer sur celle-ci et le Parlement peut ne pas y donner suite sans qu'il n'y ait de possibilité de réagir. Dans ce contexte, l'ajout de cet outil démocratique pourrait ne pas apporter de valeur supplémentaire à ce qui existe déjà. L'étude démontre d'ailleurs que la multiplication des instruments démocratiques ne renforce pas nécessairement les droits politiques.

En ce qui concerne les coûts financiers, la mise en œuvre de la motion populaire nécessiterait des ressources pour vérifier la validité formelle et matérielle de la motion, rédiger la prise de position du Gouvernement et la mettre en œuvre. Les coûts induits par la motion populaire s'ajouteraient donc aux frais administratifs relatifs aux différents droits politiques et instruments parlementaires existants.

Par ailleurs, il n'est pas à exclure que l'introduction de ce nouvel outil démocratique entraîne une augmentation des demandes, certaines pouvant se situer hors du champ de compétences d'une motion. En effet, il convient également de réfléchir au contrôle de la validité de la motion populaire, notamment à l'organe chargé de ce travail. Si le secrétaire général du parlement est chargé du contrôle de la conformité des motions parlementaires (Art. 61 Règlement du Parlement de la RCJU), l'organe chargé de ce travail pour la motion populaire reste à définir. De plus, ce contrôle est uniquement formel. Cela implique que des motions irréalistes ou ne respectant pas la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif ne seront pas forcément éliminées. L'invalidation de tels objets pourrait susciter des frustrations pour leur auteur, de même que la décision du Parlement d'y donner suite ou non, sans possibilité de contestation.

5. Propositions et conclusion

Dès sa création, le canton du Jura a souvent connu un taux de participation inférieur à la moyenne suisse. De ce fait, l'idée de dynamiser la participation politique des Jurassiens est très pertinente mais il convient de choisir les outils adéquats. Les expériences d'autres cantons et le rejet de la motion populaire au niveau fédéral et dans certains cantons montrent qu'une extension des droits populaires ne signifie pas d'office un renforcement de ceux-ci. De plus, la configuration territoriale et politique jurassienne permet en effet aux citoyens de trouver assez aisément un député à même de relayer leurs revendications au Parlement.

La faible participation s'explique notamment par le manque d'intérêt ou de compréhension des objets traités, l'obstacle de devoir se rendre aux urnes ou de voter par correspondance, la méfiance envers les autorités politiques ou la lenteur du système. De ce fait, le Gouvernement considère que l'introduction de la motion populaire n'est pas l'outil opportun pour augmenter la participation politique. Le renforcement de l'éducation civique qui a récemment fait l'objet d'un postulat fait partie des pistes plus à même de redynamiser la participation électorale des Jurassiens et notamment celle des jeunes.

Le Gouvernement reconnaît l'importance de la participation citoyenne dans le processus démocratique. Toutefois, compte tenu de l'ensemble des éléments mentionnés, le Gouvernement n'estime pas opportun d'initier les démarches en vue de l'introduction, dans la Constitution et la loi, de la motion populaire. Il va cependant poursuivre ses réflexions sur les autres outils permettant de redynamiser la démocratie.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement considère avoir satisfait aux requêtes de ce postulat qui, en conséquence, peut être classé.

Nous vous présentons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, nos salutations les meilleures.

Delémont, le 27 février 2024

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme
le chancelier d'Etat



Jean-Baptiste Maître

Annexes

Annexe 1 : auteurs des motions populaires

Neuchâtel 2021-2023

Canton	Date	Titre	Auteur
Neuchâtel	18.08.2023	Des espaces verts qui nourrissent	Motion populaire de la Grève du climat
Neuchâtel	20.06.2023	Les locataires pris-e-s en otage par la hausse des coûts	Motion populaire de l'ASLOCA neuchâteloise
Neuchâtel	26.05.2023	Pour le maintien des classes spécialisées, outil d'inclusion pour les élèves en difficulté	Motion populaire du Syndicat des services publics région Neuchâtel (SSP-RN)
Neuchâtel	12.05.2023	Respecter l'égalité de traitement entre les fonctionnaires et les employé-e-s du domaine de la santé !	Motion populaire du Syndicat des services publics région Neuchâtel – section Santé
Neuchâtel	06.03.2023	Pour une démocratie neuchâteloise représentative	Motion populaire de Solidarités
Neuchâtel	20.01.2023	Pour les effectifs de classes de formation régulière revus à la baisse !	Motion populaire du Syndicat des services publics région Neuchâtel (SSP-RN)
Neuchâtel	20.01.2023	Pour un achèvement rapide et sûr du chemin de croissance de Prévoyance.ne	Motion populaire du Syndicat des services publics région Neuchâtel (SSP-RN)
Neuchâtel	08.02.2022	Pour une meilleure accessibilité des produits hygiéniques menstruels	Motion populaire des Jeunes POP
Neuchâtel	23.11.2021	Pour une reconversion éco-sociale !	Motion populaire du Mouvement Grève du climat
Neuchâtel	01.09.2021	Pour un congé de maternité des fonctionnaires non tronqué !	Motion populaire du Syndicat des services publics région Neuchâtel (SSP-RN)
Neuchâtel	11.08.2021	Pour un centre-ville désencombré et une ville tournée vers le futur	Motion populaire d'un groupe de citoyens
Neuchâtel	07.05.2021	Pour la création, dans le canton de Neuchâtel, d'une unité spécialisée dans la prise en charge des personnes atteintes de troubles du comportement alimentaire	Motion populaire d'un groupe de citoyens
Neuchâtel	04.05.2021	Plus de protection pour les apprenti-e-s	Motion populaire des Jeunes POP

Fribourg 2020-2023

Canton	Date	Titre	Auteurs et fonction
Fribourg	13.10.2023	Une compensation sociale pour la transition énergétique	Marius Achermann (Conseiller communal PCS) Diego Frieden Benoît Rey (candidat CN PCS) Markus Stöckli (député PCS) Sophie Tritten (candidate CE PCS)

Fribourg	15.05.2023	Pour un congé parental maintenant !	Gomez Mariaca Leonardo (candidat CE PVL) Haenni Philippe (candidat CN PVL) Goedtkindt Dario (délégué JVL) Lepore Maxime (coprésident JVL) Korkia Alexandre (membre PVL)
Fribourg	25.10.2022	Pour la protection des lanceuses et lanceurs d'alertes !	Gomez Mariaca Leonardo (candidat CE PVL) Haenni Philippe (candidat CN PVL) Kessler Simon Dux Maxime Goedtkindt Dario (délégué JVL)
Fribourg	25.05.2022	Revitalisation des cours d'eau et protection contre les crues - AVANCER MAINTENANT	Perrin Nicolas (candidat PVL) Bieler Lukas (Président de la section PVL Glâne-Veveyse) Maillefer Chrystel (candidate Grand Conseil PVL) Fivian Lorenz (porte-parole PVL) Esseiva Catherine (députée PVL)
Fribourg	26.01.2022	Initiative Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité - Respectons la volonté populaire !	Zurkinden Gaétan (SSP) Monney Marc Savary Daniel (PVL) Bonnet Stella Bossel Sébastien (vice-président UDC Fribourg)
Fribourg	25.05.2020	500 millions pour des mesures favorables au climat et à l'environnement dans le canton de Fribourg	Zurkinden Gaétan (SSP) Zurkinden Irène (SSP) Luisier Christian (SSP)
Fribourg	25.05.2020	CPPEF - Les engagements du Conseil d'Etat doivent être tenus et au sortir de la crise du COVID-19, le service public doit être renforcé, pas démantelé	Mader Jacques (GP Climat) Schafer Iris (Fridays for Future) Tattarletti Cristina (GP Climat) Hejda Nicolas (Grève du Climat)
Fribourg	28.02.2020	Pour une école durable et solidaire et pour le maintien de la qualité de l'enseignement: Projet BYOD/AVEC : « Moratoire de 3 ans sur l'introduction du projet BYOD/AVEC »	Ducrest Mattéo (Grève du Climat) Dembinski Terenia (Grève du Climat) Hauser Armando (Grève du Climat) Autunno Matteo (Grève du Climat)
Fribourg	19.02.2020	Réouverture de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac	Catillaz Dominic (Conseil général Estavayer, Le Centre) Lambert Romain (Conseil général Estavayer, UDC)

Annexe 2 : résultats des motions populaires déposées

Neuchâtel 2015-2023

Canton	Date	Résultat
Neuchâtel	18.08.2023	Pas encore traitée
Neuchâtel	20.06.2023	Pas encore traitée
Neuchâtel	26.05.2023	Pas encore traitée
Neuchâtel	12.05.2023	Acceptée
Neuchâtel	06.03.2023	Refusée
Neuchâtel	20.01.2023	Refusée
Neuchâtel	20.01.2023	Refusée
Neuchâtel	08.02.2022	Refusée
Neuchâtel	23.11.2021	Acceptée
Neuchâtel	01.09.2021	Acceptée
Neuchâtel	11.08.2021	Refusée
Neuchâtel	07.05.2021	Acceptée
Neuchâtel	04.05.2021	Refusée
Neuchâtel	26.06.2020	Acceptée
Neuchâtel	01.11.2019	Acceptée
Neuchâtel	07.05.2019	Acceptée
Neuchâtel	01.04.2019	Refusée
Neuchâtel	20.03.2019	Acceptée
Neuchâtel	13.03.2019	Acceptée
Neuchâtel	14.09.2018	Retirée
Neuchâtel	31.07.2018	Acceptée
Neuchâtel	05.06.2018	Acceptée
Neuchâtel	05.06.2018	Acceptée
Neuchâtel	11.11.2016	Refusée
Neuchâtel	19.02.2016	Refusée
Neuchâtel	22.06.2015	Refusée
Neuchâtel	27.02.2015	Refusée
Neuchâtel	18.02.2015	Acceptée
Neuchâtel	17.02.2015	Refusée

Fribourg 2007-2023

Canton	Date	Résultat
Fribourg	13.10.2023	Pas encore traitée
Fribourg	15.05.2023	Pas encore traitée
Fribourg	25.10.2022	Pas encore traitée
Fribourg	25.05.2022	Acceptée
Fribourg	26.01.2022	Refusée
Fribourg	25.05.2020	Refusée
Fribourg	25.05.2020	Retirée
Fribourg	28.02.2020	Refusée
Fribourg	19.02.2020	Partiellement acceptée

Fribourg	07.07.2015	Refusée
Fribourg	29.05.2015	Refusée
Fribourg	28.04.2014	Suite donnée
Fribourg	03.04.2014	Refusée
Fribourg	03.04.2014	Refusée
Fribourg	03.04.2014	Refusée
Fribourg	11.02.2014	Suite donnée
Fribourg	13.01.2014	Refusée
Fribourg	13.01.2014	Acceptée
Fribourg	13.01.2014	Suite donnée
Fribourg	13.01.2014	Irrecevable
Fribourg	27.08.2013	Refusée
Fribourg	27.08.2013	Refusée
Fribourg	27.08.2013	Refusée
Fribourg	11.06.2013	Suite donnée
Fribourg	13.12.2012	Refusée
Fribourg	17.10.2012	Refusée
Fribourg	12.04.2012	Refusée
Fribourg	26.10.2011	Irrecevable
Fribourg	26.07.2011	Suite donnée
Fribourg	21.07.2011	Refusée
Fribourg	10.05.2011	Refusée
Fribourg	07.12.2010	Refusée
Fribourg	09.03.2009	Refusée
Fribourg	10.11.2008	Refusée
Fribourg	25.02.2008	Refusée
Fribourg	10.10.2007	Suite donnée
Fribourg	10.08.2007	Refusée