

Le référendum des communes s'impose au niveau fédéral

Lorsque la Confédération et les cantons limitent l'autonomie des communes, le système de milice est fondamentalement remis en question. Il est temps de contrecarrer cette évolution: le référendum des communes s'impose.



*A gauche:
Reto Lindegger,
directeur de l'Association des Communes Suisses (ACS)
A droite:
Andreas Müller,
responsable du
projet milice.
Photos: ACS/
Nicole Hametner*

En Suisse, les communes assument un double rôle, en tant que centre autonome de décisions démocratiques et en tant qu'organe d'exécution de la Confédération et des cantons. Aujourd'hui, les communes perdent toutefois de plus en plus d'autonomie et de latitude pour innover et deviennent de plus en plus de simples organes d'exécution de la Confédération et des cantons. Quand les communes sont vidées de leur substance, quand elles ne sont plus que des prestataires de services financées par les impôts et n'ont plus de marge d'appréciation, elles ne peuvent plus remplir leurs fonctions politiques essentielles.

Le rôle politique des communes

L'autonomie communale constitue un rempart contre les tendances centralisatrices et elle est l'illustration du principe de subsidiarité, une caractéristique centrale de l'Etat fédéral en Suisse. Un minimum de centralisation, voilà ce qui donne et garantit à la Suisse son caractère particulier de nation fondée sur la volonté. Quand des communes auto-

nomes effectuent une part importante des tâches publiques, le pouvoir est partagé de manière verticale. L'autonomie communale limite le pouvoir de la Confédération et des cantons. Il s'agit moins ici d'une exigence défensive de liberté face à un Etat dont on veut se distancer que d'une liberté politique permettant de participer activement à la chose publique.

Cette conception républicaine de la liberté est très bien ancrée dans la tradition politique suisse. Les citoyens des communes peuvent gérer leurs affaires locales ensemble et de manière démocratique. La base de l'engagement du citoyen en faveur du bien public doit être assurée dans le cadre plus restreint de la commune. Les activités (bénévoles) de milice sont l'expression de cette volonté. La démocratie locale est une école, non seulement pour les citoyens mais également et surtout pour leurs représentants.

Si une marge de manœuvre substantielle est laissée à la démocratie communale, les citoyens peuvent s'identifier à

leur commune. Le système de milice et la démocratie directe à l'échelle communale sont deux éléments qui permettent d'éviter une coupure entre les citoyens et l'Etat. C'est essentiel pour une communauté comme la Suisse, compte tenu également de l'évolution sociale caractérisée par des «citoyens en colère» qui se muent en adversaires du compromis, de la culture du débat et d'une politique basée sur les faits.

Base constitutionnelle et réalité

L'article constitutionnel sur les communes (article 50 de la Constitution fédérale), approuvé en votation populaire dans le cadre de la nouvelle Constitution fédérale de 1999, mentionne explicitement le troisième échelon étatique. La Constitution fédérale n'ignore donc pas les communes. L'article 50 souligne que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Il impose par ailleurs à la Confédération des obligations à l'égard des communes en général ainsi que des villes, des agglomérations urbaines et

des régions de montagne en particulier. L'alinéa 2 exige ainsi que la Confédération tienne compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes. Les acteurs évoqués ici sont les Chambres fédérales, le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Le verbe «tenir compte» signifie que les conséquences d'une telle activité pour les communes en tant que troisième échelon étatique sont évaluées et que des répercussions négatives sont dans la mesure du possible évitées.

Il y a toutefois un mais. Face à la complexité croissante des tâches, à la tendance à légiférer et à régler ainsi qu'à transférer les compétences à la Confédération et aux cantons, il n'est pas facile pour les communes de continuer à assumer leurs tâches de manière autonome. La «compatibilité avec le système de milice» est remise en cause. Bien qu'elles représentent un échelon étatique indispensable, les communes sont aujourd'hui menacées dans leur marge de manœuvre et leur autonomie. Les communes n'ont pas pu améliorer leur degré d'autonomie, et ceci malgré l'article 50. Au contraire. Selon un sondage effectué régulièrement depuis 1994 auprès des secrétaires municipaux, l'autonomie communale est en constante diminution.

Regarder sans rien faire? Non!

La démocratie directe helvétique ne pourra être maintenue que si elle parvient à l'avenir à conserver son impact intégrateur au niveau des trois échelons étatiques. L'idée qui fonde l'Etat suisse exige que l'élaboration des politiques soit, dans la mesure du possible, laissée aux citoyens et citoyennes. Cette exigence présuppose que les cantons et notamment les communes gardent leur autonomie.

L'autonomie communale devrait continuer à offrir un moyen d'identification dans la société individualiste du XXI^e siècle. La cohésion sociale risque sinon d'être menacée. Les citoyens et citoyennes ne s'intéressent à des mandats de milice à l'échelon communal que s'ils bénéficient d'une certaine liberté d'action. L'autonomie communale doit être considérée par la Confédération et les cantons comme un postulat essentiel pour l'avenir de l'Etat et être prise plus au sérieux. Face à la situation actuelle, il est urgent que les législateurs au niveau fédéral et cantonal cherchent sérieusement à trouver des solutions qui soient favorables à l'autonomie communale. Les décisions qui sont proches du citoyen sont en général mieux acceptées.

Le référendum des communes existe dans sept cantons

Pour préserver l'autonomie communale, il est nécessaire d'avoir recours à des mécanismes institutionnels supplémentaires. Un «référendum des communes» existe déjà dans sept cantons. Les communes peuvent y lancer un référendum contre des actes législatifs cantonaux et inviter ainsi le peuple à se prononcer dans les urnes. Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne, Grisons, Jura, Lucerne, Soleure, Tessin et Zurich.

Le nombre de communes qui est exigé pour déposer un référendum à l'échelle cantonale varie d'un canton à l'autre. A Soleure, il est fixé à cinq communes sur 121 (près de 4,1%), alors qu'à Lucerne, un quart des 87 communes est nécessaire (25%). Pas un seul canton prévoit un nombre minimal d'habitants ou tient compte du nombre d'habitants des différentes communes.

Le droit de référendum octroyé aux communes renforce leur position dans le canton. Les décisions du parlement cantonal qui concernent tout particulièrement les communes peuvent ainsi être combattues activement dans le cadre d'une votation populaire. La fastidieuse et coûteuse récolte de signatures peut aussi être évitée. Grâce au référendum des communes, on accroît la probabilité que les citoyens puissent se prononcer sur un objet soumis au référendum facultatif s'il a une importance centrale pour les communes.

Pour un droit de référendum des communes à l'échelle fédérale

Nous proposons qu'en complément au référendum qui existe dans certains cantons, un droit de référendum des communes à l'échelle fédérale soit introduit. Si les communes estiment que leur autonomie est menacée par un projet, elles pourraient ainsi demander au peuple de jouer les arbitres en approuvant ou non un acte législatif du parlement.

L'introduction d'un tel droit de référendum n'empiéterait pas sur la compétence cantonale de pouvoir décider de manière indépendante du nombre et de la position des communes. Dans le cadre du référendum facultatif, des communes dont le nombre serait fixé dans la Constitution fédérale seraient certes placées sur le même pied que les huit cantons bénéficiant du droit de référendum. La nouvelle capacité d'influence (défensive) des organes communaux dans des affaires de la Confédération constituerait un complément sensé et n'entraînerait ainsi pas un déplacement des forces aux dépens des cantons. Chacun reconnaît d'ailleurs qu'il existe aujourd'hui déjà

toute une série de domaines où la Confédération exerce une emprise directe sur les communes.

200 communes dans 15 cantons

Un référendum des cantons devant bénéficier de l'appui de huit cantons au minimum (art. 141 al. 1 de la Constitution fédérale), il faudra évaluer de manière très exacte à quel nombre de communes accorder la même influence. Nous proposons que 200 communes dans 15 cantons au minimum aient le droit de déposer un référendum.

Dans le processus politique, le droit de référendum n'a qu'un effet protecteur. Il permet en effet d'éviter des changements induits par le parlement ou du moins de les différer. Les communes n'interviendraient ainsi pas activement en exigeant des modifications dans la législation fédérale. On peut aussi s'attendre à ce que ce nouveau droit soit utilisé aussi rarement que le référendum des cantons. Le droit de référendum est toutefois central car il a un effet préventif, dans la mesure où il oblige le gouvernement, le parlement et également l'administration à tenir compte des intérêts de tous les référendaires éventuels et à chercher un compromis acceptable. Un référendum des communes permettrait ainsi de mieux prendre en compte les préoccupations des communes. Le référendum qui sert essentiellement à préserver l'ordre juridique actuel est de ce fait un instrument approprié pour renforcer la position des communes.

Le lancement d'un référendum contre un projet peut certes empêcher des changements négatifs et désagréables mais pas amener des nouveautés. Ces dernières ne pourront être proposées qu'au moyen des instruments qui existent déjà à l'échelle de la Confédération et des cantons. Le référendum des communes au niveau fédéral serait ainsi un petit pas prudent qui servira de moyen de pression pour que l'on accorde à l'autonomie communale et au système de milice à l'échelle communale tout le respect qu'ils méritent.

*Reto Lindegger, directeur de l'Association des Communes Suisses (ACS)
Andreas Müller, responsable du projet de milice à l'ACS
Traduction: Marie-Jeanne Krill*