



N° référence: COO.2180.109.7.166840 / 217.1/2015/00006
Notre référence : bj-BMT

Date: le 11 décembre 2015

Résultats de la consultation externe concernant la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales

1. Participants à la procédure de consultation externe

Le 12 juin 2015, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation externe concernant la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (ci-après « Protocole »). La consultation s'est achevée le 16 octobre 2015.

Conformément à l'art. 4, al. 2 et 3, de la loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo; RS 172.061), les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui oeuvrent au niveau national ainsi que les autres milieux concernés, soit 50 autorités et organisations, ont été invités à se prononcer sur la ratification du Protocole. 34 ont répondu, à savoir:

- tous les cantons excepté GR;
- le Parti démocrate-chrétien suisse (PDC), Les Libéraux-Radicaux (PLR), l'Union Démocratique du Centre (UDC) et le Parti socialiste (PS);
- l'Association des Communes Suisses et l'Union des villes suisses;
- la Fédération des entreprises suisses (economiesuisse), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et l'Union patronale suisse.

En outre, trois organisations ont exprimé leur avis de manière spontanée:

- le Centre Patronal;
- le Conseil administratif de la Commune de Meyrin;
- la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).

Ainsi, au total, 37 autorités et organisations ont participé à la consultation externe.

2. Objet de la procédure de consultation externe

Le Protocole vise à protéger le droit de tout citoyen de participer aux affaires publiques locales, soit le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale (art. 1, par. 2, du Protocole). Il complète sur ce point la Charte européenne de l'autonomie locale ratifiée par la Suisse le 17 février 2005 (RS 0.102). Le Protocole est le seul instrument normatif du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie participative. Il ne contient pas de dispositions directement applicables de sorte qu'il revient aux États parties d'en prévoir l'exécution dans la législation nationale.

3. Appréciation générale

3.1 Avis globalement positifs ou neutres concernant la ratification du Protocole

La ratification du Protocole est approuvée par 20 participants:

- 14 cantons (ZH, BE, UR, ZG, FR, SO, BS, BL, AR, SG, TG, TI, VD, NE);
- deux partis politiques (PDC et le PS);
- les deux associations faîtières des communes et des villes (l'Association des Communes Suisses et l'Union des villes suisses);
- le Conseil administratif de la Commune de Meyrin;
- la CFM.

Cinq cantons expriment un avis plutôt positif ou neutre:

- GL est favorable à la ratification du Protocole si elle est prônée par le Conseil fédéral et la majorité des cantons;
- SH estime que la ratification du Protocole par la Suisse n'est pas indispensable, mais partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel elle contribuerait à renforcer la démocratie au niveau international;
- GE et JU disent ne pas être opposés à la ratification du Protocole laquelle permettrait de consolider la position internationale de la Suisse dans le domaine de la démocratie;
- AG ne prend position ni en faveur ni contre la ratification du Protocole.

Economiesuisse et l'Union patronale suisse ont expressément renoncé à prendre position.

L'argument principal avancé par les participants favorables à la ratification du Protocole est que la Suisse remplit déjà les exigences du Protocole. De plus, la ratification du Protocole permettrait non seulement de renforcer la démocratie au niveau international et de donner plus de poids à l'activité du Conseil de l'Europe dans ce domaine, mais aussi de consolider la position internationale de la Suisse dans le domaine de la démocratie.

3.2 Avis négatifs concernant la ratification du Protocole

Dix participants rejettent la ratification du Protocole:

- six cantons (LU, SZ, OW, NW, AI, VS);
- deux partis politiques (PLR, UDC);
- une association faîtière de l'économie (USAM);
- le Centre Patronal.

Le principal argument avancé contre la ratification du Protocole est le fait que la Suisse remplit déjà les exigences du Protocole (LU, SZ, OW, NW, AI, VS, USAM). Le PLR considère qu'une ratification du Protocole serait synonyme d'une plus grande dépendance de la Suisse vis-à-vis de la réglementation internationale et d'une augmentation de la bureaucratie. Ce dernier argument est également avancé par le Centre patronal.

Certains participants (AI, VS, USAM) mettent en exergue le manque de clarté du texte du Protocole, ce qui génère des incertitudes quant à son interprétation et aux obligations qu'il fait naître. Dans ce contexte, SZ, AI et l'UDC considèrent que les traités internationaux comme le Protocole peuvent donner lieu à une interprétation extensive et engendrer des obligations non envisagées lors de leur ratification.

OW, NW et le Centre Patronal relèvent que le Protocole règle des questions qui ne corres-

pondent pas à la nature intrinsèque de la Charte européenne de l'autonomie locale.

NW est de l'avis qu'avant de se déterminer sur la ratification du Protocole, la Suisse devrait revoir l'opportunité des réserves qu'elle a formulées concernant l'application de dispositions essentielles de la Charte européenne de l'autonomie locale, comme la réserve à l'art. 4, par. 4 qui prévoit que les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. En outre, les questions importantes soulevées dans le cadre de la ratification du Protocole, comme le droit de vote des étrangers, devraient être débattues à l'échelon national dans un premier temps.

Le Centre Patronal considère que l'opportunité de signer le Protocole ne devrait être réévaluée que lorsque l'ensemble des pays fédéraux limitrophes l'auront signé. Une signature du Protocole pourrait également entrer en contradiction avec le principe du fédéralisme que connaît la Suisse.

3.3 Réserves et remarques générales concernant la ratification du Protocole

Plusieurs participants font part des réserves et des remarques suivantes:

- La ratification du Protocole ne doit pas rendre obligatoire la mise en place du vote électronique qui, pour l'heure, n'existe pas au niveau communal dans le canton (VD).
- La ratification du Protocole et sa mise en oeuvre ne devraient pas entraîner de retard ou une augmentation de la bureaucratie dans la concrétisation des objectifs partagés par la majorité des collectivités locales (TI), ni de charge supplémentaire pour la Confédération et les cantons (PDC).
- Le Protocole devrait prévoir des sanctions en cas de non-respect de ses dispositions ainsi que l'élaboration de rapports sur sa mise en oeuvre (AG).
- Des mesures pourraient s'avérer nécessaires pour les personnes qui, en raison d'un handicap, sont confrontées à des obstacles particuliers dans l'exercice de leur droit de participer aux affaires publiques locales (par exemple la participation d'une personne sourde à une assemblée communale); dans la pratique, le problème ne s'est cependant encore jamais posé (AG).
- Si le Protocole venait à être ratifié, la Suisse devrait conséquemment engager une réflexion sur la ratification de la Convention STCE n°144 du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (CFM).

4. Remarques concernant les dispositions du Protocole

Art. 1 Droit de participer aux affaires d'une collectivité locale

Approbaton:

Plusieurs cantons (ZH, BE, SO, AR, TI, VD, NE, JU) soulignent que leur législation remplit déjà les exigences de l'art. 1.

Réserves:

L'art. 1, par. 4.1 et 4.2 ne devrait pas entraîner d'obligations nouvelles ou remettre en cause la pratique et les institutions existant dans les cantons et les communes en matière de démocratie directe, en imposant par exemple la création d'un conseil communal, la suppression des *Landsgemeinde* qui pourraient être perçues comme discriminatoires au regard du Protocole ou la mise en place du vote électronique (Association des Communes Suisses, Union des villes suisses, Centre Patronal). Si l'Union des villes suisses salue la possibilité qu'offre le Protocole d'octroyer le droit de vote actif et passif à un cercle de personnes plus large que

les citoyens, les collectivités ne doivent pas être tenues de le faire.

Rejet:

Trois participants (VS, UDC, USAM) sont d'avis que la notion indéterminée "toute personne" de l'art. 1, par. 1 pourrait être interprétée de manière extensive comme octroyant le droit de vote et d'éligibilité à un cercle de personnes plus large que les citoyens, aux étrangers notamment (VS, UDC).

Art. 2 Mesures de mise en oeuvre du droit de participer

Approbation:

Deux cantons (SO, JU) font remarquer que leur législation met déjà en oeuvre les mesures mentionnées dans cette disposition.

Réserves:

NW relève que la notion "d'obligations juridiques internationales" (art. 2, par. 2, let. ii, b) pourrait être interprétée dans le sens que les cantons sont tenus d'appliquer le principe de la transparence. En cas de ratification du Protocole, la Suisse devrait préciser cette question dans une déclaration interprétative dont les grandes lignes seraient reprises dans le Rapport explicatif.

VD relève que les conséquences de l'art. 2, par. 2, let. iii, soit de l'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, sont incertaines. Cela pourrait être la prémisse de l'obligation de mettre en place le vote électronique dans les collectivités, ce à quoi le canton s'opposerait. Il est rejoint sur ce point par le Centre Patronal qui considère que la mise en place d'un tel système doit rester de la compétence des cantons.

Selon l'Association des Communes Suisses et l'Union des villes suisses, l'art. 2 ne devrait pas faire naître d'obligations supplémentaires à charge des collectivités, en particulier en matière d'accès aux documents officiels des communes (Association des Communes Suisses).

Art. 3 Collectivités auxquelles s'applique le Protocole

Rejet:

Le Centre Patronal considère que le fait de pouvoir exclure des catégories de collectivités locales ou régionales du champ d'application du Protocole discrédite le Protocole en soi.

Remarques:

Trois participants (BS, SG, Union des villes suisses) sont d'avis que la Suisse devrait limiter l'application du Protocole aux seules communes politiques et faire une déclaration dans ce sens (Union des villes suisses), à l'image de ce qu'elle a fait pour la Charte européenne de l'autonomie locale.

Un autre participant (SO) plaide en revanche pour une extension du champ d'application du Protocole aux communes bourgeoises et ecclésiastiques.

Art. 4 Application territoriale

Rejet:

VS craint que la Suisse n'étende l'application du Protocole aux districts par exemple, comme l'art. 4, par. 2 lui en donne la possibilité, ce qui nécessiterait une refonte très importante de la législation cantonale.