

FEUILLE FÉDÉRALE

100^e année

Berne, le 25 novembre 1948

Volume III

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

5535

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur le mode de procéder
pour les demandes d'initiative populaire et les votations
relatives à la revision de la constitution fédérale**

(Du 16 novembre 1948)

Monsieur le Président et Messieurs,

L'application de la loi du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale (RO 12, 742) s'est fréquemment heurtée à des difficultés. C'est ce qui a suscité les trois postulats suivants, qui visent à modifier la loi sur certains points:

a. Le *postulat Häberlin* du 11 octobre 1946, dont voici la teneur:

A deux reprises, ces derniers temps, le Conseil fédéral a dû constater, en comparant les textes dans les trois langues d'une initiative, qu'ils ne concordaient pas; ceux des initiatives « Pour la famille » et « Droit au travail » présentaient en effet de notables divergences d'ordre matériel.

La question de la procédure à suivre en pareil cas n'étant pas élucidée, le Conseil fédéral est invité à examiner si la procédure pour la mise au point des textes d'initiative ne devrait pas être clairement fixée par une revision de la loi du 27 janvier 1942 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution.

b. Le *postulat Odermatt* du 9 juin 1948, rédigé comme il suit:

Deux demandes d'initiative populaire ont été déposées à la chancellerie fédérale le 3 septembre 1946. Il y a entre elles un rapport étroit, car elles tendent l'une et l'autre à faire reviser l'article 89bis de la constitution. Mais avec la teneur actuelle de l'article 15 de la loi

du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution, elles ne peuvent être traitées en même temps, ou être soumises en même temps à la votation populaire. Des cas analogues se reproduiront certainement.

Pour ce motif, le Conseil fédéral est invité à étudier la modification de l'article 15 de la loi précitée et à soumettre aux chambres des propositions, afin que les demandes de revision partielle de la constitution qui, matériellement, sont identiques puissent être soumises simultanément aux chambres, puis à la votation populaire.

c. Le *postulat* déposé le 27 février 1948 par la *commission du Conseil national* chargée d'examiner l'initiative populaire du 3 octobre 1934 pour la protection de l'armée et contre les agents provocateurs étrangers. Ce *postulat* a la teneur que voici:

Le Conseil fédéral est invité à examiner et à dire s'il ne conviendrait pas de prolonger le délai d'une année au cours duquel l'Assemblée fédérale doit se prononcer sur les initiatives populaires — délai prévu par la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale — et de trouver une solution permettant aux conseils législatifs de classer les initiatives devenues sans objet sans qu'il soit besoin d'organiser une votation du peuple.

Déférant aux vœux exprimés dans ces trois postulats, nous avons l'honneur de nous prononcer ci-après sur les questions soulevées et de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi de 1892.

I. LA PROLONGATION DU DÉLAI D'UNE ANNÉE

(art. 7 et 8)

Dans sa première partie, le *postulat* de la commission du Conseil national nous invite à examiner s'il ne conviendrait pas de prolonger (le texte allemand ajoute « *angemessen* », c'est-à-dire « dans une mesure adéquate ») le délai imparti par la loi à l'Assemblée fédérale pour se prononcer sur les initiatives populaires. Le *postulat* vise les articles 7, 1^{er} et 3^e alinéas, et 8 de la loi, lesquels se rapportent à l'initiative concernant la revision partielle de la constitution.

L'article 7, 1^{er} alinéa, est rédigé en ces termes: « Si la demande de revision réclame l'adoption, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution fédérale et si cette demande est présentée sous forme d'un vœu général, les chambres fédérales devront décider si elles l'acceptent, oui ou non, au plus tard dans le délai d'une année. » Le 3^e

alinéa de cet article prévoit que si les chambres « écartent la demande ou si elles n'arrivent pas à prendre une résolution dans le délai fixé ci-dessus, le Conseil fédéral soumet la question de revision à la votation du peuple ». Quant à l'article 8, il dispose que « lorsque la demande de revision partielle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, les chambres devront décider, au plus tard dans le délai d'une année, si elles adhèrent au projet d'initiative tel qu'il est formulé ou si elles le rejettent ».

Tant l'article 7 que l'article 8 exigent que les chambres fédérales décident, au plus tard dans le délai d'une année, si elles adhèrent, oui ou non, à une initiative populaire tendant à une revision partielle de la constitution. L'article 7 se rapporte au cas où l'initiative se borne à exprimer un vœu général, tandis que l'article 8 est applicable lorsque l'initiative propose un nouveau texte constitutionnel rédigé de toutes pièces. Pratiquement, c'est surtout l'article 8 qui est important, car les initiatives ayant abouti jusqu'ici ont presque toutes proposé des textes formulés par avance. Aussi allons-nous examiner la prolongation du délai d'abord eu égard à l'article 8 et ensuite par rapport à l'article 7.

1. La nécessité d'une prolongation du délai.

Il y a déjà longtemps que le délai d'une année fixé par l'article 8 pour l'élaboration du rapport du Conseil fédéral et la décision des deux chambres est apparu comme étant trop court. Déjà en décembre 1922, une motion Brügger déposée au Conseil des Etats proposait de porter le délai à trois ans. Cette motion fut, il est vrai, rejetée, non pas essentiellement en raison de la prolongation de délai proposée, mais parce qu'elle présentait une série d'autres propositions inadmissibles qui eussent abouti, en fait, à restreindre l'exercice du droit d'initiative (cf. Burckhardt, *Droit fédéral* n° 572, III). Depuis lors, surtout au cours des quinze dernières années, le délai prévu par la loi a été dépassé encore plus souvent et dans une mesure encore plus forte. La question d'une prolongation du délai se posa de nouveau lorsque fut développée l'interpellation Perréard du 11 décembre 1946, laquelle demandait que le peuple fût appelé au plus tôt à se prononcer sur douze initiatives déposées déjà plusieurs années auparavant. Nous avons également soulevé cette question dans notre réponse à l'interpellation Chaudet sur les deux initiatives pour le retour à la démocratie directe et dans notre rapport du 27 février 1948 sur la première de ces initiatives (FF 1948, I, 1038).

Depuis l'introduction du droit de demander une revision partielle de la constitution par voie d'initiative populaire, c'est-à-dire depuis 1891, le nombre total des initiatives de ce genre qui ont été déposées s'élève à 55. Une seule d'entre elles n'a pas abouti, tandis qu'une autre (à savoir la seconde initiative pour le retour à la démocratie directe) n'a abouti que conditionnellement. Pour les autres 53 initiatives, le tableau ci-après

indique le temps qui s'est écoulé, d'une part, jusqu'au dépôt du rapport et, d'autre part, jusqu'à la décision des deux conseils. Nous distinguons quatre périodes: l'époque d'avant la première guerre mondiale, les années durant celle-ci, l'après-guerre jusqu'en 1933 et les quinze dernières années.

	Nombre d'années					Initiatives non traitées		Total		
	0—1	1—2	2—3	3—4	plus de 4	Retirées	Pendantes	des initiatives	des dépassements de délai	
									nombre	%
Jusqu'au dépôt du message										
1891—1913	11	—	—	—	—	—	—	11	—	—
1914—1919	1	2	1	—	—	—	—	4	3	75
1920—1933	6	4	—	—	1	1	—	12	6	50
1934—1948	9	4	1	3	1	4	4	26	17	65
Total	27	10	2	3	2	5	4	53	26	49
Jusqu'à la décision des deux conseils										
1891—1913	8	1	—	—	—	—	—	9	1	11
1914—1919	1	1	—	1	3	—	—	6	5	83
1920—1933	2	5	2	—	1	—	2	12	10	83
1934—1948	5	4	3	2	1	6	5	26	21	77
Total	16	11	5	3	5	6	7	53	37	70

Comme l'indique ce tableau, la décision des deux conseils est intervenue pendant le délai légal dans 16 cas seulement (30%) et même, au cours des quinze dernières années, dans 5 cas (sur 26) seulement (20%). Fréquemment, pas même le rapport n'a pu être déposé dans le délai d'une année. Dans 27 cas seulement (50%), le rapport était prêt avant l'expiration du délai; au cours des quinze dernières années, il l'a été dans 9 cas (sur 26) seulement (35%). De tels chiffres révèlent un état de choses auquel il importe de remédier. Quand bien même le dépassement du délai peut s'expliquer par de bonnes raisons, cet état de choses est fâcheux non seulement parce que des dispositions légales qui demeurent inappliquées n'atteignent pas leur but, mais surtout parce qu'il a pour effet de saper deux fondements particulièrement importants de la démocratie, c'est-à-dire la confiance dans les autorités chargées d'appliquer les lois et le respect que celles-ci devraient inspirer.

Une prolongation du délai légal est-elle nécessaire pour remédier à cet état de choses? Nous croyons pouvoir répondre affirmativement à la question.

Un examen de la situation démontre que le délai est trop court. Voici en effet ce qui doit se passer, d'après la loi actuelle, dans le courant d'une année. Il appartient tout d'abord aux deux conseils de constater l'un après l'autre si, oui ou non, l'initiative a abouti. Puis l'initiative retourne au

Conseil fédéral pour rapport sur le fond. Comme il s'agit d'une revision de la constitution, la division administrative compétente pour élaborer le rapport et, le cas échéant, un contre-projet, doit s'imposer la plupart du temps un travail considérable qui peut durer plusieurs mois; c'est notamment le cas lorsqu'il importe de recueillir une documentation volumineuse, de consulter des associations, de demander à nos légations des renseignements sur les législations étrangères ou de se procurer des avis de droit. Ensuite le projet de rapport doit d'abord être mis au point par le département. Dans les cas où d'autres départements sont aussi directement intéressés au projet, ce qui est fréquent, celui-ci doit leur être soumis pour rapport joint à l'intention du Conseil fédéral. Si les avis sont divergents, un échange de vues est nécessaire, qui peut exiger de nouveau passablement de temps. Suivent la traduction, l'impression et les délibérations au sein de notre conseil. Ensuite seulement les chambres sont saisies du rapport. Mais il arrive souvent qu'à ce moment-là le délai d'une année soit déjà dépassé, bien que l'administration ait fait diligence. La loi exige toutefois que les deux conseils se prononcent aussi avant l'expiration de ce délai. Pas n'est besoin sans doute d'exposer longuement que la seule procédure parlementaire (commissions, délibérations en conseil, discussion des divergences, etc.) exige souvent plus d'une année.

On ne sait d'ailleurs pas exactement à partir de quel moment le délai d'une année commence à courir. On admet, en pratique, qu'il commence à courir au moment où le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale son rapport constatant si, oui ou non, l'initiative a abouti (v. Burckhardt, *Kommentar*, p. 819). Mais si l'on calcule le délai (comme le fait par exemple von Waldkirch, *Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung*, p. 20) à partir du dépôt de l'initiative, il faudrait y inclure aussi l'élaboration du rapport constatant si l'initiative a abouti ou non.

Il est vrai qu'au cours des vingt-cinq premières années les six initiatives ont toutes pu être traitées dans le délai d'un an. Mais déjà en 1907, alors que les circonstances étaient encore normales, le délai a été dépassé, dans un cas, de plus de deux mois. Pendant la première guerre mondiale, une seule des six initiatives déposées a pu être traitée à temps; de 1920 à 1933, ce fut le cas seulement pour 2 initiatives sur 12 et, pendant les quinze dernières années, comme nous l'avons déjà dit, pour 5 initiatives seulement sur les 26 qui ont été déposées. Or un examen des cas particuliers démontre qu'il aurait été très souvent impossible d'observer le délai sans compromettre des intérêts d'importance vitale. Tel était notamment le cas pendant les deux guerres mondiales et sous l'empire des circonstances extraordinaires qui les ont immédiatement précédées ou suivies, alors que l'on fut contraint de recourir à la législation d'exception. C'est au cours de ces années critiques que furent déposées la plupart des initiatives dont l'étude fut longtemps différée, en particulier celles qui ont provoqué l'interpellation Perréard. Parmi les autres initiatives — qui n'étaient pas direc-

tement touchées par le droit d'exception — certaines ont été traitées et soumises à temps à la votation populaire, et cela même en temps de guerre. Pour d'autres, il est vrai, le délai légal n'a pas été observé. Mais également pour ces initiatives, le délai d'un an s'est révélé trop court. Si le délai a presque toujours pu être observé avant la première guerre mondiale, il ne peut fréquemment plus l'être aujourd'hui, car les circonstances ont changé à maints égards. Le nombre d'initiatives a considérablement augmenté, à tel point qu'il a souvent été proposé d'accroître le nombre des signatures requises. C'est ainsi, par exemple, que pendant les quinze premières années 6 initiatives seulement ont été déposées, alors qu'il y en eut 26 au cours des derniers quinze ans. Pas moins de six initiatives ont abouti en la seule année 1935, donc autant que pendant les quinze premières années ensemble. A cela s'ajoute que le travail de tous nos départements a fortement augmenté et que l'étude des initiatives exige, pour diverses raisons plus de temps (notamment à cause de la nécessité de prendre contact avec les groupements intéressés et parce que nos rapports sont plus fouillés qu'autrefois).

Il s'ensuit que le délai d'un an, en temps de crise surtout, mais aussi en temps dit normal, ne peut souvent plus être observé. Or comme rien ne porte autant atteinte au respect des lois que l'existence de prescriptions qui ne peuvent pas être appliquées, même pas par les autorités elles-mêmes, il se justifie de modifier l'article 8 et de prolonger le délai dans une mesure appropriée aux circonstances.

L'expérience ne peut pas être invoquée en faveur d'une modification de l'article 7, puisqu'il n'a jamais dû être appliqué jusqu'ici. Il exige toutefois lui aussi que pendant le même délai d'un an le Conseil fédéral fasse rapport et les deux chambres se prononcent sur la question d'une revision constitutionnelle. C'est pourquoi il se justifie, là également, de prolonger le délai, afin d'éviter que cet article ne donne lieu aux mêmes difficultés au cas où, à l'avenir, une initiative serait présentée sous forme d'un vœu général.

2. L'étendue de la revision

En fixant le délai prévu à l'article 8, le législateur a entendu donner aux signataires d'une initiative l'assurance que leurs propositions seraient soumises sans retard au vote du peuple et des cantons. On ne doit pas rendre illusoire l'appel au peuple en différant indéfiniment l'examen d'une initiative, fût-ce dans une intention louable, et en n'organisant la votation populaire qu'à un moment où il est peut-être trop tard pour atteindre les buts de l'initiative. Or, comme nous l'avons déjà relevé dans notre rapport du 27 février 1948 sur la première initiative pour le retour à la démocratie directe (FF 1948, I, 1050), il ne peut être question de restreindre le droit d'initiative populaire, un des piliers de notre constitution, ou d'en diminuer

l'efficacité. Pour les mêmes motifs, il ne saurait être question de renoncer à toute fixation de délai pour l'examen d'une initiative.

La difficulté d'une réglementation consiste à prévoir un délai que l'on pourrait, avec de la bonne volonté, respecter dans tous les cas, sans pour autant affaiblir par trop l'efficacité du droit d'initiative. Comment peut-on satisfaire en même temps à ces deux exigences ?

Il faudrait, si possible, poser une règle applicable en toutes circonstances, c'est-à-dire non seulement en temps « normal », mais aussi en temps de crise. Or, selon qu'il s'agit de l'une ou de l'autre de ces périodes, les circonstances peuvent différer à un point tel qu'il n'est pas possible de prévoir un délai qui s'appliquerait de la même manière à l'une et à l'autre période. Un délai qui pourrait aussi suffire en temps de crise serait en effet trop long en temps ordinaire et n'offrirait pas une garantie suffisante pour le bon fonctionnement de l'initiative; tandis qu'inversement un délai adapté aux circonstances normales serait trop court en temps de crise. Mais il ne serait pas non plus indiqué de prévoir deux délais différents, car il serait sans doute impossible de déterminer exactement le moment où l'une des périodes prend fin et l'autre commence.

A ces deux solutions, nous préférierions encore opposer le principe actuel en prévoyant un délai fixe applicable seulement en temps normal, quitte à devoir s'attendre en temps de crise à des dépassements de délai, comme par le passé. Il s'agirait donc uniquement de prolonger le délai dans une mesure adéquate. Si l'on ne tient compte que du temps nécessaire au Conseil fédéral pour présenter son rapport aux chambres, un délai de deux ans suffirait. Les initiatives pour lesquelles l'élaboration du rapport a exigé plus de deux ans ont toutes été lancées en temps de crise et sont en relation avec la législation d'exception. C'est ainsi que l'état de nécessité dans lequel se trouvait notre pays explique le dépassement du délai par exemple pour les initiatives concernant l'impôt de crise fédéral extraordinaire (1933), la protection de l'armée contre les agents provocateurs étrangers (1934), la sauvegarde des droits du peuple en matière fiscale (1934), la liberté de la presse (1935), l'assurance-chômage (1936), l'organisation du transport des marchandises (1938), les caisses d'assurance-vieillesse et survivants (1942), le droit au travail (1943), la réforme économique et les droits du travail (1943) et la protection du sol et du travail (1943). Fait exception l'initiative du 10 novembre 1921 concernant les boissons distillées; le rapport sur cette initiative ne fut en effet présenté qu'après un délai de plus de six ans.

On peut en revanche se demander si le délai de deux ans suffirait aussi pour permettre aux deux conseils de prendre une décision. Jusqu'ici, seuls 27 cas (50%) ont pu être liquidés par les chambres dans ce délai. 32 cas (60%) ont pu l'être pendant un délai de trois ans. Les initiatives ayant pu être liquidées au cours de la troisième année sont notamment celles qui ont donné lieu à de longues discussions, par exemple les initiatives

concernant l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants (initiative Rothenberger, 1920), l'interdiction des décorations (1928), l'interdiction des sociétés franc-maçoniques (1934), l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral et son élection par le peuple (1939) et la protection de la famille (1942). Il est vrai qu'elles ont été lancées, en partie, sous l'empire de circonstances extraordinaires et sous l'influence de l'état de nécessité où se trouvait le pays. Il n'en serait pas moins nécessaire de porter le délai à trois ans, à moins que l'on ne préfère accorder deux ans pour le dépôt du rapport et exiger qu'au plus tard au cours d'une troisième année les deux conseils prennent une décision. Il faudrait aussi saisir cette occasion pour dire clairement à partir de quel moment le délai commence à courir. Supposé que l'on choisisse un délai de trois ans, on pourrait sans doute le faire courir dès le dépôt de l'initiative.

Une réglementation de ce genre présenterait toutefois l'inconvénient de ne pas empêcher qu'en temps de crise se produisent de nouveaux cas où le délai légal ne pourrait pas être observé. Pour éviter pareils inconvénients, il faudrait adopter une formule générale. Au lieu d'intervenir « au plus tard dans le délai d'une année », la décision des chambres devrait être prise « aussitôt que possible », « dès que les circonstances le permettront », « le plus rapidement possible », « sans retard, compte tenu des circonstances ». Mais de telles formules ont nécessairement, comme toute solution élastique, le défaut de manquer de précision. Si elles permettent d'éviter certaines rigueurs, elles sont en revanche moins simples et aussi moins efficaces. Pareille réglementation serait cependant, à n'en pas douter, plus efficace que celle qui consisterait à fixer un délai assez long pour suffire aussi en période de crise et plus judicieuse que la fixation de deux délais différents. Resterait uniquement à savoir si l'on préfère un délai fixe, applicable seulement en temps normal, ou si l'on entend poser une règle valable pour tous les cas, ce qui ne pourrait se faire que moyennant une formule générale. En ce qui nous concerne, nous préférons cette dernière solution. Elle est assez souple pour permettre de considérer aussi des circonstances extraordinaires sans pour autant compromettre le bon fonctionnement des initiatives en temps normal.

Nous vous proposons par conséquent de rédiger l'article 8 comme il suit: « Lorsque la demande de revision partielle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, les chambres devront décider *sans retard, compte tenu des circonstances*, si elles adhèrent au projet d'initiative tel qu'il est formulé ou si elles le rejettent ».

Quant à l'article 7, 1^{er} alinéa, il devrait aussi être modifié en conséquence. On pourrait lui donner la teneur que voici: « Si la demande de revision réclame l'adoption, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution fédérale et si cette demande est présentée sous forme d'un vœu général, les chambres fédérales devront décider sans retard,

compte tenu des circonstances, si elles l'acceptent ou si elles la rejettent ». En revanche, le texte du 3^e alinéa de cet article peut être maintenu tel qu'il est.

II. INITIATIVES DEVENUES SANS OBJET

Le postulat de la commission du Conseil national exprime en outre le vœu que l'on recherche une « solution permettant aux conseils législatifs de classer les initiatives devenues sans objet sans qu'il soit besoin d'organiser une votation du peuple ». Ce vœu s'explique du fait que plusieurs initiatives lancées bien auparavant et qui, en raison des circonstances extraordinaires, n'avaient pas pu être soumises à la votation populaire ont dû néanmoins y être soumises après coup, bien qu'elles eussent été entre-temps dépassées par les circonstances et fussent devenues sans objet. Comme les votations populaires sur de telles initiatives parurent n'avoir aucun sens et furent considérées comme une « marche à vide de la démocratie », il est naturel que l'on se soit demandé si la *loi actuelle* elle-même ne permettrait pas de renoncer en pareilles circonstances à l'organisation d'une votation populaire. Faute de pouvoir invoquer une disposition expresse, on se demanda si l'on ne pourrait pas se fonder, par analogie, sur les règles concernant la validité d'une initiative.

Dans un rapport du 27 février 1947, la division de la justice déclara pareille solution inadmissible et s'exprima en ces termes: « Ces règles s'appliquent lorsqu'il s'agit de savoir si une initiative a abouti ou non. A cet effet, il faut examiner si l'initiative remplit les conditions de forme auxquelles la loi subordonne sa validité et pour la vérification desquelles l'Assemblée fédérale est compétente (art. 5, 4^e al., de la loi de 1892). Il en est de même de la question de savoir si l'initiative remplit la condition de l'unité de la matière, condition posée à l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution. Tout autre chose est le classement d'une initiative pour le motif qu'elle serait devenue sans objet. Il s'agit ici d'examiner non pas si l'initiative remplit des conditions de validité exactement déterminées par la loi, mais bien si, quant au fond, elle a sa raison d'être; en d'autres termes, il s'agit de savoir s'il est encore nécessaire de procéder aux modifications constitutionnelles demandées par l'initiative. Sur ce point, Burckhardt (*Kommentar*, p. 815) expose ce qui suit: « La revision constitutionnelle, qu'elle émane de l'Assemblée fédérale ou du peuple, ne peut pas être limitée dans son objet; il appartient à ceux qui la proposent et en dernier lieu au peuple et aux cantons de décider quelles matières il convient de régler dans la constitution. Rien ne s'oppose donc à ce que le peuple, avec l'assentiment des cantons, obtienne par la voie de l'initiative constitutionnelle ce qui ne peut pas être atteint par la voie de l'initiative législative; par ce moyen également le législateur peut être contraint d'édicter des lois déterminées, rédigées d'après des principes déterminés, ce que Benziger, à tort,

avait mis en doute au Conseil national, en 1894 (Bull. stén. 3, 607); *Fleiner* 398 ». (voir en ce sens Büeler, *Die Entwicklung und Geltendmachung des schweizerischen Volksinitiativrechts*, thèse de Zurich, 1925, p. 59). Il faut en particulier laisser à ceux qui proposent une revision constitutionnelle, c'est-à-dire aux promoteurs de l'initiative, ainsi qu'au peuple et aux cantons, le soin d'apprécier si des modifications apportées entre-temps à la constitution ou à la législation servent aussi bien ou même mieux les buts de l'initiative que la modification proposée. C'est pour cette raison que le texte formulé dans l'initiative doit être soumis tel quel au vote du peuple et des cantons (cf. art. 8 de la loi de 1892; Burckhardt, p. 816; Büeler p. 74). D'après l'opinion dominante, l'Assemblée fédérale n'a même pas le droit de scinder en deux initiatives une initiative comportant deux objets différents, en sorte qu'une telle initiative doit être déclarée nulle dans son entier (Burckhardt, p. 816 et ouvrages cités, ainsi que Giacometti, dans *Revue suisse de jurisprudence*, 32, p. 96). Cette solution peut parfois aboutir à un résultat peu satisfaisant. Un certain correctif peut se trouver dans la possibilité de retirer l'initiative, pourvu que quelques-uns de ses promoteurs y aient été autorisés. A défaut de retrait, le mieux dans de tels cas est d'organiser la votation populaire en proposant le rejet de l'initiative ».

Aussi avons-nous constaté, dans notre message du 27 novembre 1947 sur l'initiative (retirée depuis lors) pour la protection de l'armée et contre les agents provocateurs étrangers (FF 1947, III, 723), que des initiatives de ce genre doivent être soumises à la votation populaire, à moins qu'elles ne soient retirées.

Le postulat entend, par une modification de la loi, éviter que de pareilles situations ne se produisent de nouveau à l'avenir. Ce but du postulat mérite certainement d'être approuvé, car il se peut qu'à l'avenir de nouvelles circonstances extraordinaires conduisent à une situation semblable et que le retrait d'une initiative ne soit pas toujours possible. Il est clair, d'autre part, que l'adoption d'une disposition légale permettant de soustraire une initiative au vote du peuple et des cantons ne peut entrer en considération que s'il n'en résulte aucune atteinte sérieuse à cet important droit populaire.

D'après le postulat, la solution consisterait à autoriser les conseils législatifs à classer les initiatives devenues sans objet sans organiser une votation du peuple. Cette innovation toucherait toutefois à la nature même de l'initiative, car elle priverait les signataires du droit d'apprécier si la modification constitutionnelle proposée a encore sa raison d'être et le donnerait aux chambres. Celles-ci, il est vrai, seraient tenues de faire usage de leur pouvoir non pas arbitrairement, mais seulement lorsqu'une initiative serait réellement « sans objet ». Quant à savoir si une initiative est devenue sans objet, la réponse pourra être facile dans certains cas, dans d'autres les opinions pourront en toute bonne foi diverger, car il s'agit

d'une notion élastique qui laisse toute latitude à l'interprétation et à la libre appréciation. Tandis que les conditions de forme auxquelles doit être subordonnée la validité d'une initiative peuvent être suffisamment précisées pour éviter des difficultés, il n'en va pas de même pour les conditions que devrait remplir le fond même de l'initiative. Eu égard aux possibilités illimitées, il faut se contenter ici d'une formule générale. Certes, il serait possible de prévoir certaines restrictions. Mais celles-ci ne pourraient pas aller au delà de ce qui est évident et ne garantiraient nullement que l'exercice du droit d'initiative ne pourrait pas être sérieusement compromis. En ne laissant plus les signataires d'une initiative apprécier librement si celle-ci a encore sa raison d'être, on priverait le droit d'initiative d'une partie de son sens et de son efficacité. Pour des motifs semblables, le Conseil des Etats a rejeté le 26 avril 1923 une motion Brügger qui proposait notamment d'adopter une disposition permettant à l'Assemblée fédérale « de déclarer irrecevable des initiatives déraisonnables ou révolutionnaires, par exemple visant la socialisation des femmes et des enfants, la suppression du mariage et de la famille ou la suppression de la propriété privée ». Fut également rejetée une motion Maillefer déposée en même temps qui demandait une revision de l'article 121 de la constitution « en vue d'empêcher l'abus du droit d'initiative » (v. Burckhardt, *Droit fédéral*, n° 572, III et IV).

Pour éviter que la solution proposée par le postulat ne porte finalement atteinte au droit d'initiative, il faudrait donc instituer une garantie spéciale. C'est ainsi qu'on a suggéré de prévoir un correctif à la décision des chambres en ce sens que 50 000 citoyens actifs pourraient, dans les 90 jours, demander que l'initiative soit soumise à la votation du peuple et des cantons. Mais un tel « referendum » n'aurait pas grande utilité, puisque déjà en droit actuel 50 000 citoyens actifs peuvent en tout temps, donc sans être tenus d'observer un délai de 90 jours, lancer une initiative de la même teneur. L'exercice du droit d'initiative en serait d'ailleurs rendu plus difficile, alors même que le nombre des signatures nécessaires serait abaissé par exemple à 30 000.

L'initiative est non seulement l'un de nos droits populaires les plus importants, mais elle se range aussi parmi ceux qui ne souffrent aucune restriction d'ordre matériel. Elle ne peut atteindre son but que si ses promoteurs sont absolument libres de fixer son contenu comme ils l'entendent, en s'en remettant au vote du peuple et des cantons pour mettre les choses au point. Quelle qu'elle soit, une restriction frappant le contenu de l'initiative nous paraît être un plus grand mal — parce qu'elle risque de ruiner la confiance dans les droits démocratiques — que l'organisation d'une votation populaire à propos d'une initiative qui apparaît à beaucoup de citoyens, peut-être à la grande majorité, comme étant sans objet. Nous croyons donc devoir nous opposer à toute restriction d'ordre matériel du droit d'initiative.

La seule difficulté à laquelle les initiatives ajournées se soient d'ailleurs heurtées en pratique était le fait qu'elles ne pouvaient pas être retirées, faute de contenir une clause de retrait. On pourrait donc songer à prévoir une disposition impérative statuant que le comité d'initiative est autorisé, de plein droit, à retirer l'initiative. Mais il s'agirait là, à notre avis, d'une trop grave atteinte au droit d'initiative; en effet, les signataires peuvent avoir de bonnes raisons de ne pas laisser le retrait de l'initiative à la discrétion d'un comité. Pourrait en revanche entrer en ligne de compte une règle d'interprétation prévoyant qu'à défaut de disposition contraire le comité a le droit de décider du retrait de l'initiative. Pareille règle ne pourrait guère être considérée comme une restriction matérielle du droit d'initiative. En outre, elle pourrait être très utile non seulement dans les cas où l'insertion d'une clause de retrait serait omise par mégarde, mais aussi dans ceux où les promoteurs de l'initiative hésitent, pour des raisons de prestige, à prévoir d'emblée, dans les listes destinées à recueillir les signatures, la possibilité d'un retrait de leur initiative. On pourrait tout au plus objecter que le comité d'initiative se verrait conférer par là un pouvoir trop étendu. Mais déjà sous le régime actuel, des comités d'initiative ont souvent reçu un tel pouvoir et en ont fait usage sans que cela ait donné lieu à des abus.

Nous vous proposons par conséquent de compléter l'article 4 de la loi par un 2^e alinéa ainsi conçu: « A moins que la demande de revision ne contienne une disposition contraire, le comité d'initiative est autorisé à décider le retrait de la demande ».

III. L'EXAMEN SIMULTANÉ DE PLUSIEURS INITIATIVES AYANT LE MÊME OBJET

Le postulat Odermatt nous demande d'examiner si l'article 15 ne pourrait pas être modifié afin que les demandes de revision partielle de la constitution qui sont identiques puissent être soumises simultanément aux chambres, puis à la votation populaire. Cet article a la teneur suivante:

Si plusieurs demandes d'initiative populaire concernant la même question constitutionnelle sont déposées à la chancellerie fédérale, l'Assemblée fédérale devra d'abord traiter et soumettre à la votation populaire celle qui aura été déposée en premier lieu.

Les autres demandes seront successivement liquidées dans l'ordre où elles ont été déposées.

Ce qui a occasionné le postulat Odermatt, c'est le fait que dans notre rapport du 27 février 1948 (FF 1948, I, 1038) nous nous sommes fondés sur l'article 15 pour proposer de ne traiter la seconde initiative pour le retour à la démocratie directe que lorsque la première initiative relative au même objet aurait été adoptée en votation populaire. Une modification de cet article dans le sens du postulat est-elle recommandable?

1. La procédure prescrite par l'article 15 peut effectivement donner l'impression, à première vue, de méconnaître le principe de l'économie des forces et aussi de ne pas être favorable à un examen approfondi des questions soulevées. Celui qui entend formuler une prescription quelconque agit raisonnablement en considérant d'emblée toutes les solutions possibles, en les comparant les unes aux autres et en se décidant finalement pour la solution qui lui paraît la meilleure. C'est ainsi que procèdent les chambres quand elles sont appelées à se prononcer sur plusieurs propositions ayant le même objet: toutes les propositions sont traitées en même temps et mises au vote ensemble; par le jeu des votations préliminaires et définitives elles sont confrontées les unes avec les autres afin qu'on sache quelle proposition est préférée aux autres. Aussi est-il surprenant que ce mode de procéder doive être interdit précisément dans le cas — et uniquement dans ce cas-là — où il s'agit de traiter plusieurs initiatives populaires ayant le même objet. Toutefois, en y regardant de plus près, on s'aperçoit que cette dérogation à la procédure ordinaire a d'excellentes raisons d'être qui tiennent à la nature même du droit d'initiative. En voici les principales:

L'article 15 ne vise que des initiatives concernant *le même objet*. Il n'est pas applicable aux initiatives qui n'ont aucun rapport entre elles, car le fait que les unes viennent à être adoptées ou rejetées n'influe en rien sur l'examen des autres. C'est pourquoi rien ne s'oppose à ce que par exemple une initiative concernant les arrêtés fédéraux urgents et une initiative sur l'introduction d'un nouvel impôt fédéral soient soumises le même jour à la votation populaire. Il en va autrement pour les initiatives concernant la même question. On entend par là des initiatives qui ont entre elles un rapport de connexité si étroit que l'adoption ou le rejet des unes ne laisse pas d'avoir des répercussions sur l'examen des autres.

On distingue deux genres de connexité: ou bien les initiatives sont subordonnées les unes aux autres, ou bien elles sont placées sur un pied d'égalité.

2. Dans le premier cas il s'agit de deux (ou de plusieurs) initiatives dont l'une (c'est-à-dire celle qui a été déposée postérieurement) est à tel point *subordonnée* à l'autre qu'elle ne peut avoir un sens que si l'autre est acceptée en votation populaire.

Tel est le cas, par exemple, lorsque la seconde initiative ne tend qu'à *compléter* la première, comme le fait précisément la seconde initiative pour le retour à la démocratie directe. L'aboutissement de la seconde initiative est alors subordonnée par les signataires eux-mêmes à la condition que la première soit acceptée par le peuple et les cantons. Si la première initiative est rejetée, la seconde perd son objet et devient caduque. N'étant plus une initiative valable, elle ne doit pas être soumise à la votation populaire (cf. FF 1948, I, 1039; II, 926). Il est donc en pareil cas exclu que les deux initiatives puissent être soumises en même temps à la votation populaire,

à moins que la seconde ne fasse l'objet que d'une votation conditionnelle. En cas de rejet de la première, la seconde devrait également être considérée comme rejetée, et cela quand bien même la majorité du peuple et des cantons se serait prononcée en sa faveur, sinon il pourrait arriver que le peuple et les cantons décident de compléter une disposition qui n'existe pas du tout.

Dans le groupe des initiatives subordonnées les unes aux autres, il faut ranger aussi les cas où la seconde initiative propose de *modifier* la première. Il s'agirait donc, pour le cas où la première serait acceptée en votation populaire, de lui apporter des modifications sur certains points. Là aussi la seconde initiative est subordonnée à la condition que la première soit adoptée en votation populaire.

Il se pourrait donc, dans les deux cas, qu'en examinant conjointement les deux initiatives et en les soumettant ensemble à la votation populaire on risque d'accomplir du travail inutile, car la seconde initiative n'aurait pas à être discutée ni soumise à la votation populaire si la première était rejetée. Il serait aussi bizarre que la seconde initiative doive, le cas échéant, être traitée comme initiative non valable, quand bien même elle aurait été acceptée par le peuple et les cantons, peut-être même à une grande majorité. Pareille solution peut enfin conduire à des situations compliquées et peu claires. Il peut sans doute arriver que la première initiative ne paraisse acceptable que si elle est corrigée ou complétée par les propositions de la seconde. Mais pas n'est besoin, à cet effet, de modifier la loi; il suffit que l'Assemblée fédérale présente un contre-projet. Rien n'empêche non plus les chambres de tenir compte de la seconde initiative dans la discussion de la première, comme cela a été le cas pour les deux initiatives concernant le retour à la démocratie directe (v. FF 1948, II, 925). Il peut même être utile que le rapport sur la seconde initiative leur soit soumis en même temps que le rapport relatif à la première. Cela ne sera en général pas le cas. Souvent l'élaboration anticipée du second rapport ne sera également qu'un travail vain et une complication inutile. Une autre difficulté pourrait se présenter si le peuple et les cantons rejetaient la première initiative, mais acceptaient un contre-projet de l'Assemblée fédérale. La situation s'en trouverait aussi modifiée pour la seconde initiative. Mais le Conseil fédéral ne pourrait se prononcer à ce sujet que du moment où il saurait qu'un contre-projet a été accepté et connaîtrait sa teneur. En pareil cas, la seconde initiative devrait être l'objet d'un nouveau rapport.

Nous estimons dès lors qu'il y a lieu de s'opposer à une solution prévoyant que des initiatives subordonnées les unes aux autres doivent être traitées en même temps et soumises ensemble à la votation populaire.

3. Reste le groupe des initiatives connexes *placées sur un pied d'égalité*. Il s'agit d'initiatives qui entendent régler le même objet de manières différentes; elles s'opposent donc les unes aux autres (p. ex. l'une entend

élever à 25 000 le nombre d'habitants donnant droit à un député au Conseil national, l'autre entend le réduire à 20 000 âmes; ou bien l'une veut limiter la validité des arrêtés urgents à deux ans, l'autre à trois ans). De telles initiatives sont inconciliables en ce sens qu'elles ne peuvent pas être acceptées en même temps et coexister comme normes constitutionnelles.

Dans ce cas également, il n'est pas douteux, d'après l'article 15, que les initiatives doivent être traitées séparément, c'est-à-dire que l'Assemblée fédérale ne devra pas traiter la seconde avant que le peuple et les cantons se soient prononcés sur la première. Mais le motif n'est pas le même que pour les initiatives du premier groupe. En effet, la validité de la seconde initiative n'est pas subordonnée à la condition que la première soit acceptée en votation populaire. Si elles aboutissent, toutes deux deviennent valables indépendamment l'une de l'autre. Elles ne peuvent toutefois pas être acceptées en même temps, car elles sont incompatibles. En exigeant qu'elles soient traitées séparément, la loi veut éviter que les chambres et les électeurs ne soient obligés de se prononcer sur la seconde initiative avant de connaître le sort de la première. La seconde initiative sera jugée différemment selon que la première aura été acceptée ou rejetée en votation populaire.

Cela est vrai d'abord pour les *membres des deux conseils*. Reprenons l'exemple des deux initiatives dont l'une entend limiter la validité des arrêtés urgents à trois ans et l'autre à deux ans. Supposé que dans une première votation populaire la première initiative, c'est-à-dire celle qui prévoit la plus forte limitation ait été rejetée, il est possible et même probable que les électeurs qui avaient voté en sa faveur se prononceraient dans la seconde votation pour la seconde initiative, afin que la durée de validité de tels arrêtés soit quand même limitée. Mais il n'en sera pas de même si la première initiative a été acceptée; ceux qui lui avaient donné leurs voix rejeteront la seconde initiative. Selon l'issue de la votation populaire sur la première initiative, le résultat de la votation sur la seconde peut donc être totalement différent. C'est pourquoi il importe qu'avant de se prononcer sur la seconde initiative les chambres connaissent le résultat de la votation populaire sur la première. Aussi doivent-elles différer leurs délibérations sur la seconde initiative jusqu'à ce que la votation populaire sur la première ait eu lieu. Certes, les chambres pourraient tenir compte déjà par avance du résultat de la votation populaire sur la première initiative en prenant, au sujet de la seconde, *deux* décisions, l'une pour le cas où la première initiative serait acceptée, l'autre pour celui où elle serait rejetée (cf. FF 1948, II, 937). Mais cela ne ferait que compliquer les choses. En outre, on n'aurait pas encore tenu compte, de la sorte, du cas où un contre-projet viendrait à être adopté.

Encore plus important est le second but visé par l'article 15: éviter que le *peuple* ne soit appelé à voter simultanément sur deux ou plusieurs initiatives ayant le même objet. Comme ces initiatives sont connexes et que

l'opinion de l'électeur au sujet de l'une d'elles dépend du résultat de la votation sur une autre, il est difficile de savoir de quelle manière l'électeur peut le mieux exprimer sa volonté. Lorsqu'il s'agit de plusieurs initiatives qui s'excluent mutuellement, la meilleure solution serait — du moins théoriquement — l'organisation de votations préliminaires. Il faudrait constater d'abord si la première initiative est préférée à la seconde ou inversement, puis si celle qui a été préférée à l'autre est finalement acceptée ou rejetée. A cet effet, on pourrait prévoir deux votations qui seraient organisées à des dates différentes. Au cas où les chambres opposeraient un contre-projet aux deux initiatives, il faudrait en outre procéder à une votation pour savoir si l'initiative préférée en première votation est aussi préférée ou non au contre-projet. Ce n'est qu'ensuite que pourrait avoir lieu la troisième votation qui, elle, serait définitive. Mais cette procédure ne serait pas plus simple que la solution prévue par l'actuel article 15. Bien au contraire.

Au lieu de procéder à de telles votations populaires séparées, on pourrait aussi songer à soumettre au peuple et aux cantons des questions préalables. Mais cela compliquerait énormément la votation. A supposer que l'on se trouve en présence de deux initiatives et d'un contre-projet, les questions suivantes devraient être posées au peuple et aux cantons :

Préférez-vous la première initiative à la seconde ou inversement ?

Préférez-vous la première initiative au contre-projet ou inversement ?

Préférez-vous la seconde initiative au contre-projet ou inversement ?

Acceptez-vous la première initiative au cas où celle-ci aurait votre préférence ?

Acceptez-vous la seconde initiative au cas où elle aurait votre préférence ?

Acceptez-vous le contre-projet au cas où il aurait votre préférence ?

Pareil mode de votation serait évidemment beaucoup trop compliqué. Pratiquement, malgré son caractère logique, il ne serait guère propre à mettre au jour la volonté réelle du peuple. Aussi est-ce pour des considérations semblables que le Conseil fédéral, lors de l'adoption de l'article 15, avait donné la préférence à l'organisation de votations successives non seulement dans le cas où il s'agit de plusieurs initiatives concernant la même question, mais aussi lorsqu'on est en présence d'une seule initiative et d'un contre-projet (FF 1891, III, 967); la loi ne s'en est toutefois pas tenue à cette solution.

Il est exact que pour apprécier la première initiative il peut être, là aussi, judicieux et même nécessaire de tenir compte de la seconde et de ses conséquences éventuelles. Mais, comme nous l'avons dit, cela est déjà possible sous le régime actuel. On pourra, au besoin, argumenter à ce sujet déjà dans le premier rapport du Conseil fédéral. Pour les motifs indiqués

plus haut, il ne sera toutefois pas recommandable, du moins en règle générale, d'élaborer les deux rapports en même temps.

Nous estimons dès lors, aussi en ce qui concerne les initiatives placées sur un pied d'égalité, qu'il n'y a pas lieu de modifier la loi en ce sens qu'elles pourraient être soumises simultanément aux chambres, puis à la votation populaire.

4. On peut enfin se demander s'il ne conviendrait pas de prévoir que deux initiatives concernant la même question peuvent être *fondues* en une seule. Dans la plupart des cas, la fusion sera toutefois impossible parce que les deux initiatives, du fait même de leur contenu, seront inconciliables. Il est vrai que dans le cas des deux initiatives qui ont provoqué le postulat, pareille incompatibilité n'existe pas ; ce n'est donc pas ce qui empêcherait leur fusion. Mais il serait dangereux de prévoir pour de tels cas la possibilité d'une fusion. En effet, il deviendrait possible de torpiller une initiative en en déposant une seconde. L'exemple des deux initiatives en question le démontre clairement : Si la première avait encore quelques chances de succès, elle les perdrait toutes du fait de sa réunion avec la seconde, qui est carrément inacceptable. C'est d'ailleurs en général pour ce motif que deux initiatives sont déposées au sujet de la même question, alors même qu'il n'est pas douteux que les vœux exprimés dans la seconde auraient pu l'être aussi dans la première. Mais si les promoteurs des initiatives veulent la séparation, cette volonté doit être respectée. Sinon l'initiative constitutionnelle, l'un de nos droits populaires les plus importants, pourrait être pour une bonne part privée de son efficacité par le lancement d'une seconde initiative et sa réunion consécutive avec la première.

Comme cette solution nous paraît, elle aussi, devoir être écartée, nous vous recommandons de ne pas modifier l'article 15.

IV. LE MANQUE DE CONCORDANCE DES TEXTES D'INITIATIVE

Le postulat Häberlin du 11 octobre 1946 nous invite à examiner si la procédure pour la mise au point des textes d'initiative ne devrait pas être clairement fixée. Ce postulat a sans doute été provoqué par l'initiative du 6 mai 1943 concernant le droit au travail, dont le texte allemand divergeait sensiblement des textes français et italien (FF 1946, II, 757 s.).

1. Pareilles divergences ont été constatées dans six autres initiatives, soit déjà dans la première initiative, celle du 15 septembre 1892 concernant l'abatage du bétail (FF 1892, IV, 1065), puis dans les initiatives concernant la question des étrangers (du 6 mars 1920 ; FF 1920, IV, 199), la perception d'un prélèvement sur la fortune (du 13 septembre 1921 ; FF

1922, II, 941), la garantie des droits populaires dans la question douanière (du 22 mars 1922; FF 1923, I, 77), l'interdiction des sociétés franc-maçonniques (du 31 octobre 1934; FF 1934, III, 901) et la protection de la famille (du 13 mai 1942; FF 1944, 825).

Rien n'a été fait, dans les premiers cas, pour mettre les textes en harmonie. C'est pourquoi, par exemple, l'article 25 *bis* de la constitution, concernant l'abatage du bétail, ne concorde pas complètement dans les trois langues, ainsi que l'a constaté le Tribunal fédéral (ATF 33, I, 723). C'est dans son rapport sur l'initiative pour la famille que le Conseil fédéral a, pour la première fois, proposé aux chambres de mettre les textes en harmonie en considérant comme déterminant (v. Burekhardt, *Kommentar*, p. 816) le texte qui a réuni le plus grand nombre de signatures (FF 1944, 1016). Les chambres donnèrent suite à cette proposition et adaptèrent les textes français et italien au texte allemand. La concordance des textes fut assurée de la même manière pour l'initiative concernant le droit au travail (FF 1948, II, 761). Etant donné toutefois qu'en l'absence de disposition particulière la légitimité de ce mode de procéder paraît quelque peu incertaine, il est compréhensible que l'on ait exprimé le vœu de posséder une réglementation plus claire. Peut-on déférer à ce vœu ?

2. Dès qu'une initiative a été déposée, le Conseil fédéral doit examiner, conformément à l'article 5, si elle a *abouti* et adresser un rapport aux chambres pour leur permettre de prendre une décision. Si les conditions légales sont remplies, les chambres déclarent que l'initiative a abouti. Il faut notamment que l'initiative ait été appuyée par 50 000 signatures valables. Or qu'en est-il si les textes indiqués sur les listes de signatures ne concordent pas ? Ce cas peut notamment se produire si la demande d'initiative est présentée en deux ou trois langues officielles. Il s'agira alors le plus souvent de traductions inexactes. La première question qui se pose est de savoir si l'initiative a abouti malgré la discordance des textes. A ce propos, il faudra considérer les cas suivants.

Il se peut que chacun des deux ou trois textes soit reproduit sur toutes les listes de signatures. Comme on ne peut toutefois pas établir à quel texte se rapporte chacune des signatures, il suffira, en règle générale, que l'initiative ait recueilli en tout au moins 50 000 signatures valables. On ne devra considérer l'initiative comme non valable que s'il faut admettre que ceux qui ont approuvé par exemple le texte allemand n'auraient certainement pas approuvé un autre texte, sinon il y aurait là une contradiction insoluble (ainsi dans le cas où le texte français dirait par erreur le contraire du texte allemand). Encore faudrait-il qu'il ne soit pas manifeste qu'au moins 50 000 signatures valables se rapportent à un seul et même texte.

Il se peut aussi que chaque liste de signatures ne reproduise le texte de l'initiative que dans une seule langue. On se demandera alors si les signatures

posées sur des listes portant des textes différents peuvent être additionnées ou non. Elles pourront l'être si les divergences sont uniquement d'ordre rédactionnel. Il en sera de même si les divergences, bien qu'étant d'ordre matériel, ne doivent pas être considérées comme essentielles. En cas de divergences essentielles, les signatures ne devront en revanche pas être additionnées.

S'il appert, de la sorte, qu'au moins 50 000 signatures valables ont été données à un texte, le cas échéant à deux textes concordants, l'initiative doit être considérée comme ayant abouti pour le texte en question ou pour les deux textes. Lorsqu'aucun texte n'a recueilli le nombre de signatures nécessaires, il n'y a pas d'initiative valable.

Si l'on est en présence de deux ou de trois textes essentiellement différents dont chacun a recueilli au moins 50 000 signatures, il faut admettre qu'une initiative valable a abouti pour chacun d'eux. Une adaptation des textes n'entre donc pas en considération en cas de divergences essentielles.

Tout cela découle de la nature même du droit d'initiative. Ce qu'on pourrait en revanche désirer, c'est une disposition qui dirait quand les divergences doivent être considérées comme essentielles. Mais on trouverait difficilement une formule qui ne dirait pas uniquement ce qui va de soi.

Nous sommes d'avis, par conséquent, qu'il n'y a pas lieu d'édicter une disposition spéciale réglant la question de l'aboutissement d'une initiative. La meilleure solution doit être recherchée dans chaque cas particulier. Cela se justifie d'autant plus que les cas sont très rares où les textes présentent des divergences essentielles.

3. Lorsqu'une initiative dont les divers textes ne présentent pas de divergences essentielles aboutit, la question se pose aussi de savoir si la *concordance des textes* peut être réalisée après coup, le cas échéant par qui et de quelle manière, et s'il est nécessaire, à cet effet, de modifier la loi.

Il est hors de doute qu'il ne peut être question d'insérer dans la constitution un article dont les textes dans les diverses langues constitueraient une réglementation matérielle différente. C'est pourquoi il est nécessaire d'accorder les textes. On admet déjà en droit actuel que les chambres sont compétentes à cet effet. Leur compétence découle directement de leur droit de décider si une initiative a abouti ou non (v. notre rapport du 26 juin 1946 sur l'initiative concernant le droit au travail, FF 1946, II, 761). Une disposition spéciale pour fixer cette compétence n'est sans doute pas nécessaire, car la question n'a jusqu'ici pas donné lieu à contestation.

Sur quels principes faut-il se fonder pour mettre les textes en harmonie ? Le plus simple paraît être d'appliquer les règles observées pour interpréter un article constitutionnel en vigueur dont les textes allemand, français et italien divergent. Il ne faut toutefois pas oublier qu'il y a entre ces deux

cas une différence essentielle. Tandis que pour une disposition constitutionnelle en vigueur il s'agit de savoir comment elle doit être interprétée d'après des critères objectifs, c'est ici l'opinion des signataires de l'initiative qui est déterminante, car il importe d'établir lequel des deux ou trois textes différents a été approuvé par un nombre suffisant de signataires.

La solution ne pourrait donc pas consister, par exemple, à considérer comme seul déterminant le texte qui concorderait en deux langues, le texte rédigé dans la troisième langue devant lui être adapté. Il est vrai que pour interpréter un article constitutionnel en vigueur, le juge tiendra compte, à part d'autres circonstances, du fait que deux textes concordent. Mais s'il s'agit d'une initiative, cette méthode ne serait tout au plus applicable que dans le cas où chaque signataire ou presque aurait eu les trois textes sous les yeux. Encore serait-il exagéré d'admettre que chaque signataire ait examiné tous les trois textes.

Ce n'est pas non plus le texte original établi par les promoteurs de l'initiative qui peut être décisif. En effet, leur opinion n'a pas plus de poids que celle d'autres signataires; en outre, leur situation n'est pas comparable à celle du rédacteur d'une loi. Il est clair, par exemple, que le texte original ne serait pas déterminant s'il ne portait que peu de signatures, tandis que le texte divergent aurait recueilli plus de 50 000 signatures valables.

S'agit-il de savoir lequel de deux ou de trois textes qui ne présentent pas de divergences essentielles répond le mieux à la volonté des signataires de l'initiative, il faudra se fonder sur le plus grand nombre de signatures, ce qui est d'ailleurs conforme au principe démocratique de la majorité. Le cas sera particulièrement clair lorsqu'un texte aura recueilli à lui seul plus de 50 000 signatures, de sorte qu'il remplirait même les conditions nécessaires pour former une initiative indépendante. Il peut aussi arriver, sans doute, que deux textes différents recueillent chacun 50 000 signatures au moins. On sera néanmoins en présence d'une seule initiative, car on ne saurait admettre que l'intention ait été de déposer deux initiatives présentant seulement des divergences de texte insignifiantes. Là aussi, c'est le texte ayant recueilli le plus grand nombre de signatures qui sera décisif. Notre opinion se confond donc avec celle qui est exprimée dans le commentaire de Burckhardt et qui a été consacrée par la pratique.

Le fait que d'après cette opinion c'est le texte allemand d'une initiative lancée en Suisse romande mais appuyée par une majorité de Suisses alémaniques qui serait déterminant, ne signifie pas que cette solution ne soit pas juste et équitable. Car inversement c'est le texte français d'une initiative lancée en Suisse alémanique qui serait décisif si l'initiative était appuyée par une majorité de Suisses romands. Il s'agit là uniquement d'une conséquence du principe démocratique de la majorité. On ne saurait dire non plus que les minorités linguistiques s'en trouveraient désavantagées dans l'exercice du droit d'initiative. Rien n'empêche en effet de ne

recueillir les signatures que dans une région linguistique ou de ne rédiger l'initiative que dans une seule langue.

En cas de divergence des textes, c'est donc, à notre avis, le texte qui a réuni le plus grand nombre de signatures valables qui est déterminant. Si vous estimiez nécessaire de régler cette question par une disposition légale, nous vous recommanderions une solution en ce sens. Mais nous sommes d'avis, là aussi, que le règlement de ces cas rares peut être, comme jusqu'ici, réservé à des décisions d'espèce et qu'il n'y a pas lieu d'adopter une disposition légale.

Nous vous soumettons donc ci-après, en vous recommandant de l'adopter, un projet de loi modifiant et complétant la loi du 27 janvier 1892.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 16 novembre 1948.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

CELIO

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

**la loi sur le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire
et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 16 novembre 1948,

arrête:

Article premier

L'article 4 de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale est complété par un 2^e alinéa ainsi rédigé:

Art. 4, 2^e al. A moins que la demande de revision ne contienne une disposition contraire, le comité d'initiative est autorisé à décider le retrait de la demande.

Art. 2

Les articles 7, 1^{er} alinéa, et 8 de la loi susmentionnée sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 7, 1^{er} al. Si la demande de revision réclame l'adoption, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution fédérale et si cette demande est présentée sous forme d'un vœu général, les chambres fédérales devront décider sans retard, compte tenu des circonstances, si elles l'acceptent ou si elles la rejettent.

Art. 8. Lorsque la demande de revision partielle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, les chambres devront décider sans retard, compte tenu des circonstances, si elles adhèrent au projet d'initiative tel qu'il est formulé ou si elles le rejettent.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter la présente loi.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi modifiant
la loi sur le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations
relatives à la revision de la constitution fédérale (Du 16 novembre 1948...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5535
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.11.1948
Date	
Data	
Seite	913-934
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 343

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.