

Message

du

**Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant
la publication d'un manifeste officiel à l'appui des lois
et arrêtés fédéraux soumis à une votation populaire.**

(Du 14 février 1877.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 1^{er} juillet 1875, l'Assemblée fédérale a adopté le postulat suivant :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport, après examen, sur la question de savoir si, pour les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, il n'y aurait pas lieu de faire adresser au peuple suisse un manifeste officiel de l'Assemblée fédérale (délégation) ou du Conseil fédéral. »

Cette question aurait pu trouver naturellement sa place dans la discussion du projet de loi révisé sur les rapports entre les Conseils de la Confédération, projet que le Conseil fédéral a mis à l'étude à la suite de l'invitation que vous lui en avez adressée en date des 10/17 mars 1876. Mais, l'ordre du jour des sessions de l'Assemblée fédérale étant déjà surchargé de plusieurs autres projets de loi de première importance, nous avons cru devoir surseoir momentanément à la présentation de ce dernier, et nous nous bornons à traiter aujourd'hui, en raison de son caractère d'urgence, la question spéciale du manifeste officiel.

Depuis la promulgation de la nouvelle Constitution fédérale, quatre lois ont été soumises à la votation populaire en exécution de l'art. 89 de cette Constitution. Ce sont :

- la loi sur l'état civil et le mariage, qui a été adoptée ;
- la loi sur le droit de vote,
- la loi sur les billets de banque,
- la loi sur la taxe militaire,

qui ont été toutes les trois rejetées.

De ces trois dernières, deux sont de nouveau pendantes devant les Conseils législatifs, et, bien que l'on ne puisse dire à coup sûr s'il sera de nouveau fait usage du droit de referendum à l'égard de l'une ou de l'autre d'entre elles, ou de toutes les deux ou de telle autre loi non moins importante en cours de délibération, il paraît cependant opportun d'examiner dès maintenant, en vue d'éventualités plus ou moins immédiates, s'il convient ou non d'entrer dans la voie indiquée par le postulat du 1^{er} juillet 1875.

Dans la plupart des Cantons qui ont l'institution du referendum, l'usage existe d'accompagner chaque projet de loi soumis à la votation populaire d'un message de l'autorité, exposant aux citoyens les motifs à l'appui de la loi. On considère cet usage comme essentiellement démocratique, et il est en effet très-naturel que le peuple, appelé à trancher souverainement une question, reçoive de ses mandataires toutes les explications qui peuvent être nécessaires pour que le vote qu'il doit émettre sur des matières souvent très-ardues soit éclairé autant que possible.

La presse et les hommes influents contribuent sans doute à ce résultat ; mais on ne saurait disconvenir que leurs appréciations se ressentent généralement de l'esprit de parti et manquent de l'objectivité désirable. Les partisans d'une loi sont naturellement portés à exagérer les conséquences utiles qu'elle doit produire, tandis que les adversaires sont enclins à en dénaturer le sens et la portée et à en faire ressortir des désavantages souvent imaginaires. Placé entre ces voix contradictoires, n'ayant dans bien des cas à sa disposition que le journal d'un seul parti, l'homme consciencieux qui veut s'éclairer ne sait où trouver le commentaire sûr et exempt de toute passion qui lui est nécessaire pour bien se rendre compte de la valeur de toutes les dispositions d'une loi. C'est ce commentaire qu'on lui met entre les mains lorsque la loi est accompagnée d'un message ou manifeste officiel rédigé très-objectivement et reproduisant en substance les raisons qui ont contribué dans l'Assemblée législative à la faire adopter.

A nos yeux, la publication d'un manifeste officiel se justifie donc complètement. Ceux qui combattent la mesure déclarent y voir une pression officielle exercée sur les votants. Si l'on peut parler de pression, on devrait plutôt caractériser ainsi les procédés exclusifs des partis lors des votations populaires, mais on ne saurait, suivant nous, appeler réellement de ce nom le langage de la calme raison exposant les motifs pour lesquels la première autorité de la nation a cru devoir adopter les dispositions législatives sur lesquelles le suffrage populaire a à se prononcer.

Il en est de ces manifestes comme des messages dont l'autorité exécutive de tout pays accompagne les projets de loi ou d'arrêté qu'elle présente à l'autorité législative. On ne saurait affirmer, en règle générale, que ces messages soient superflus, ni qu'ils constituent uniquement une pression de mauvais aloi exercée par le pouvoir exécutif sur les législateurs. Or, si les membres d'un Parlement tiennent à connaître les motifs qui ont présidé à l'élaboration d'une loi, à plus forte raison doit-on admettre que le même besoin existe aussi pour les citoyens d'un pays où la démocratie s'exerce par la voie du referendum.

En nous prononçant donc d'une manière catégorique en faveur de l'usage d'un manifeste officiel, qui n'est du reste pas une innovation en matière fédérale — nous rappelons à ce propos le manifeste adressé au nom des autorités fédérales au peuple suisse à l'appui de la révision de 1872 — il nous reste à examiner la seconde partie de la question, à savoir : Par qui ce manifeste doit-il, dans la règle, être rédigé ?

On pourrait laisser la question en suspens, se réservant de la faire résoudre dans chaque cas spécial, soit par un vote de l'Assemblée fédérale, soit par une simple décision du Conseil fédéral. Seulement, dans la première alternative, l'Assemblée fédérale devrait toujours, après l'adoption de chaque loi ou de chaque arrêté d'intérêt général, décider éventuellement, et pour le cas où le referendum serait mis en œuvre, la question de savoir qui aurait à rédiger et à signer le manifeste. Ce vote éventuel pourrait être souvent inutile, car une demande de referendum ne peut toujours être prévue comme devant réussir ; elle se produit généralement dans l'intervalle de deux sessions, et il y aurait des inconvénients à attendre chaque fois la prochaine session des Chambres avant de convoquer les électeurs pour voter sur la loi.

Si, au contraire, c'était le Conseil fédéral qui devait en décider, il pourrait être parfois embarrassé de savoir s'il doit lancer de son chef le manifeste, ou en référer aux bureaux des deux

Chambres, ou attendre la réunion de celles-ci. Il nous paraît donc convenable de ne pas laisser la question dans le vague, mais de la régler d'une manière claire et précise.

A notre avis, ce qu'il y a de plus pratique, c'est de fixer comme règle que le Conseil fédéral, qui a sous la main les procès-verbaux des Chambres, sera chargé de la rédaction et de la signature du manifeste. Mais comme il pourrait arriver que, pour des motifs spéciaux, l'Assemblée fédérale désirât remettre ce soin à ses bureaux ou à une délégation prise dans son sein, ou que le Conseil fédéral demandât à en être exonéré, nous estimons qu'il faut laisser en même temps toute latitude à cet égard à l'autorité législative, qui pourra décider suivant les circonstances.

Nous avons résumé nos conclusions concernant le postulat du 1^{er} juillet 1875, dans le projet d'arrêté ci-après, que nous soumettons à votre appréciation, et nous saisissons cette occasion, Monsieur le Président et Messieurs, pour vous renouveler l'assurance de notre parfaite considération.

Berne, le 14 février 1877.

Au nom du Conseil fédéral suisse,
Le Président de la Confédération :
D^r J. HEER.

Le Chancelier de la Confédération :
SCHIESS.

Projet.

Arrêté fédéral

concernant

la publication d'un manifeste officiel à l'appui
des lois et arrêtés fédéraux soumis
à une votation populaire.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral, en date du 14 février
1877,

arrête :

Art. 1^{er}. Chaque fois qu'une loi ou un arrêté fédéral devra être, conformément à l'art. 89 de la Constitution fédérale, soumis à une votation populaire, il sera distribué aux citoyens ayant droit de vote, en même temps que la loi ou l'arrêté, un manifeste officiel exposant d'une manière objective les motifs qui ont fait adopter cette loi ou cet arrêté par l'Assemblée fédérale.

Art. 2. Le Conseil fédéral est, dans la règle, chargé de rédiger et de signer ce manifeste. Toutefois, l'Assemblée fédérale (chaque Conseil délibérant séparément) peut décider qu'elle charge une délégation prise dans son sein de préparer et de signer le manifeste, ou de l'élaborer et de le signer de concert avec le Conseil fédéral.

Art. 3. Le présent arrêté entre immédiatement en vigueur.

**Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la publication d'un
manifeste officiel à l'appui des lois et arrêtés fédéraux soumis à une votation populaire. (Du
14 février 1877.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1877
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.02.1877
Date	
Data	
Seite	210-214
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 466

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.