

Initiative parlementaire Institution de l'initiative unique

Rapport de la commission du Conseil national

du 20 juin 1991

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Le Conseil national a donné suite, le 13 mars 1989, à une initiative parlementaire du groupe de l'Union démocratique du centre, demandant de compléter les droits populaires par l'institution de l'initiative de type unique. Notre commission a été chargée, au cours de la session d'été 1989, d'élaborer un projet y relatif.

La commission a étudié minutieusement la possibilité d'instituer ce genre d'initiative lors de cinq séances au cours desquelles elle a pris l'avis d'experts scientifiques et de spécialistes de l'administration. Des membres de la commission ont élaboré deux avant-projets concernant les compléments à apporter aux dispositions constitutionnelles relatives au droit d'initiative. L'un de ces projets se fondait sur la conception initiale de l'initiative de type unique; un contre-projet prévoyait l'institution de l'initiative législative.

Lors de sa séance du 29 juin 1990, la commission avait donné la préférence à l'initiative de type unique sur l'initiative législative, le président ayant dû départager les voix, chacune des propositions ayant recueilli 9 voix, alors qu'un membre s'abstenait de voter; en outre, par 10 voix contre 4 et 5 abstentions, elle avait décidé d'entrer en matière sur l'avant-projet concernant l'initiative de type unique. L'examen détaillé de cet avant-projet a eu lieu le 10 septembre 1990. A cette occasion, l'impression qui s'était dégagée des auditions d'experts, à savoir que les difficultés que présenterait l'institution de ce genre d'initiative annuleraient ses avantages éventuels, se renforça. Aussi l'avant-projet fut-il rejeté lors du vote sur l'ensemble par 13 voix contre 6.

Propositions

- 1 La commission propose:
 - a. De classer l'initiative parlementaire intitulée «Institution de l'initiative unique».
 - b. De ne pas entrer en matière sur le contre-projet de la minorité;
- 2 La minorité de la commission (Vollmer, Ammann, Bäumlins Ursula, Leuenberger-Soleure, Longet) propose:
 - a. D'entrer en matière sur son contre-projet prévoyant l'institution de l'initiative législative;

- b. De renvoyer le projet à la commission avec mandat d'ouvrir une procédure de consultation et de présenter un rapport remanié conformément à l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils.

20 juin 1991

Au nom de la commission:
Le président, Willy Loretan

Rapport

1 Initiative de type unique

11 L'initiative de type unique: Notion

Le groupe de l'Union démocratique du centre avait demandé au cours de la session d'été de 1987, par une initiative parlementaire rédigée en termes généraux, que l'initiative de type unique soit instituée au moyen d'une révision partielle de la constitution. Il s'agit d'une nouvelle forme d'initiative populaire qui laisse au Parlement le droit de déterminer le niveau législatif (constitution, loi, arrêté fédéral) auquel la demande des auteurs de l'initiative doit être réalisée. Si les Chambres acceptent une initiative de type unique, elles élaborent un projet qui, selon le niveau législatif choisi, est soumis ou non au référendum. Si elles se prononcent contre l'initiative, celle-ci fait l'objet d'une votation préalable. Si l'initiative est acceptée au cours de ce scrutin, le Parlement doit la réaliser; selon le niveau législatif choisi, une seconde votation populaire peut avoir lieu.

12 Buts à atteindre par l'institution de l'initiative de type unique

Notre commission a en principe approuvé l'institution de l'initiative de type unique lors de l'examen préalable de l'initiative parlementaire (rapport du 7 mars 1988 de la commission, BO N 1988 408), parce que cela permettrait d'éliminer de la constitution fédérale des dispositions qui ne sont pas suffisamment importantes pour y figurer. Selon le droit en vigueur, les auteurs d'une initiative doivent chercher à obtenir une révision de la constitution, même lorsque celle-ci offre déjà les bases nécessaires à la réalisation de leur demande. Des matières qui auraient pu être traitées dans une loi ou un arrêté fédéral sont introduites dans la constitution si l'initiative populaire est adoptée. L'institution de l'initiative de type unique faciliterait l'exercice du droit d'initiative, car elle déchargerait les auteurs d'initiative de l'obligation de prendre en considération les complexités de la technique juridique. Dans de nombreux cas, les objectifs visés pourraient être atteints beaucoup plus vite lorsque les bases constitutionnelles existent déjà, puisqu'il ne serait pas nécessaire de réviser la constitution au cours de la procédure fastidieuse prévue à cet effet.

Toutefois, un des inconvénients de l'initiative de type unique apparut clairement lors de l'examen préliminaire déjà. Ses auteurs n'ont pas la garantie de la voir présentée au peuple telle qu'ils l'ont conçue. En déterminant le niveau auquel il convient de légiférer et en formulant la teneur définitive de l'initiative, le Parlement peut modifier celle-ci quant au fond. Aussi la commission avait-elle décidé lors de l'examen préalable déjà, de n'accepter l'initiative de type unique que comme une forme supplémentaire de l'initiative et non comme un instrument devant remplacer l'initiative constitutionnelle formulée de toutes pièces que connaît le droit actuel.

13 Problèmes que poserait l'institution de l'initiative de type unique

Dans son rapport préliminaire du 7 mars 1988, la commission a établi une liste de questions juridiques à étudier lorsque le Conseil national aurait, conformément à la recommandation faite, décidé de donner suite à l'initiative. La commission a chargé deux spécialistes de l'administration (MM. Aldo Lombardi, de l'office fédéral de la justice, et Hans-Urs Wili, de la Chancellerie fédérale), ainsi que les professeurs de droit public Jean-François Aubert, Andreas Auer, Alfred Kölz et Luzius Wildhaber de traiter ces questions. En outre, elle a demandé aux professeurs Jean-Daniel Delley et Wolf Linder de déterminer, du point de vue de la politologie, les conséquences que l'institution de l'initiative de type unique pourrait avoir sur la vie politique.

Se fondant sur les travaux préliminaires détaillés de ces experts, la commission a fait les constatations suivantes au sujet des divers groupes de problèmes qui se posent:

131 Forme de l'initiative de type unique

Du point de vue juridique, rien ne s'oppose à ce qu'une initiative de type unique soit présentée en termes généraux, sous forme de projet rédigé de toutes pièces ou sous une forme mixte, étant donné qu'il appartient de toute façon à l'Assemblée fédérale de choisir la réglementation à adopter et de la formuler. Le projet rédigé de toutes pièces a l'avantage d'exprimer avec le plus de précision les demandes des auteurs de l'initiative. Du point de vue politique, cela a l'inconvénient de provoquer des controverses stériles sur une falsification prétendue ou réelle de la volonté des auteurs de l'initiative, si l'Assemblée fédérale modifie un projet rédigé de toutes pièces. Il n'est pas toujours possible de distinguer avec précision entre une modification uniquement rédactionnelle et une modification touchant le fond.

132 Niveau auquel il convient de légiférer

On doit se demander si les initiatives de type unique ne doivent être utilisées que pour des actes contenant des règles de droit ou si elles peuvent aussi avoir des arrêtés fédéraux simples pour objet. La pratique suivie jusqu'à présent en matière d'initiatives constitutionnelles et le fait qu'il n'est pas toujours possible de déterminer le niveau auquel il faut légiférer font pencher en faveur d'une solution plus souple. On éviterait ainsi des discussions sur la nullité éventuelle d'une initiative de type unique. Cette solution aurait cependant le désavantage de favoriser la remise en question d'actes administratifs au moyen de l'initiative populaire.

Dans de nombreux cas, il sera nécessaire de scinder une initiative de type unique en un projet constitutionnel et un projet d'acte législatif pour pouvoir concrétiser les demandes qui y sont formulées au niveau législatif qui convient. Cette façon de faire complique encore une procédure déjà assez lourde, d'autant plus que l'Assemblée fédérale peut opposer des contre-projets aux initiatives (voir ch. 137).

133 Nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'une initiative de type unique

Si le nombre de signatures requises pour qu'une initiative de type unique aboutisse est le même que pour l'initiative constitutionnelle existante, la nouvelle initiative n'aura guère d'attrait. Toutefois, si le nombre de signatures requises pour faire aboutir une initiative de type unique est inférieure, on peut prétendre que l'on cherche à faciliter la révision de la constitution. Cet argument est tout particulièrement valable si on supprime le risque de voir l'Assemblée fédérale fausser la volonté des auteurs d'une initiative (voir ch. 131 et 136) en ne permettant au Parlement de n'intervenir que sur des points mineurs ou en donnant aux auteurs d'initiative une protection juridique complète.

134 Protection des droits des cantons

La protection des droits des cantons en cas d'institution de l'initiative de type unique ne présente aucune difficulté particulière. Les révisions de la constitution exigées par une initiative de type unique requièrent la majorité du peuple et des cantons, les révisions de loi uniquement la majorité populaire. Par analogie avec la réglementation établie pour l'initiative populaire demandant une révision totale de la constitution (art. 120 cst.), seule la majorité populaire devrait être requise pour la votation préliminaire. On pourrait cependant considérer qu'il n'est pas judicieux de se contenter de la majorité populaire lors de votations préliminaires portant sur des objets qui devraient être manifestement concrétisés sur le plan constitutionnel si le projet aboutissait.

135 Elimination des divergences apparaissant entre les Chambres fédérales au sujet d'initiatives de type unique

Si les deux Chambres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la teneur d'un projet, celui-ci est censé avoir été rejeté. Un tel résultat pourrait constituer une grave épreuve pour notre système politique si l'Assemblée fédérale avait reçu mandat d'élaborer un projet à la suite d'un vote populaire. On peut résoudre ce problème de différentes manières, mais aucune n'est vraiment satisfaisante. Une décision prise par l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies affecterait l'égalité des deux Chambres parce que le Conseil national mettrait le Conseil des Etats en minorité. On pourrait soumettre les propositions divergentes des deux conseils au peuple; cette solution n'est cependant pas applicable lorsque les Chambres n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le niveau législatif. Si on adopte le modèle des sommes de pourcentage, la variante qui obtient le pourcentage le plus élevé de voix dans les deux Chambres est adoptée. L'égalité des deux conseils serait ainsi sauvegardée. Cependant, la Chambre dans laquelle les rapports de force sont les plus marqués, en général le Conseil des Etats, mettrait l'autre en minorité. En outre, une telle solution ne serait guère transparente ni d'un maniement facile.

136 Protection juridique contre une manipulation abusive d'une initiative de type unique par l'Assemblée fédérale

La possibilité donnée à l'Assemblée fédérale de modifier la teneur d'une initiative de type unique et le niveau auquel il convient de légiférer peut avoir pour conséquence que le Parlement se voie reprocher d'ignorer la volonté populaire, ce qui serait grave. L'institution d'un recours touchant le droit de vote apporterait une solution sur ce plan. Cependant, ce contrôle direct exercé sur l'Assemblée fédérale par le Tribunal fédéral irait totalement à l'encontre de la conception suisse des rapports entre le droit et la politique. Ce serait un pas de plus sur la voie de la réglementation de la politique par le droit ou de la politisation de la justice, ce qui ne renforce pas la légitimité d'un système politique.

137 Contre-projets opposés aux initiatives de type unique

Si on renonce à la possibilité de formuler un contre-projet, on ne laisse à l'Assemblée fédérale que le droit d'approuver une initiative ou de la rejeter. On réduit ainsi ses attributions législatives, ce qui crée une grande différence par rapport à l'initiative constitutionnelle. Si on permet d'opposer un contre-projet à une initiative de type unique, la forme à donner à ce contre-projet soulève certaines difficultés. Pour ne pas désavantager l'initiative par rapport au contre-projet, les deux propositions devraient avoir la même structure, c'est-à-dire que l'Assemblée fédérale ne devrait pas opposer à l'initiative un contre-projet formulé de toutes pièces qui pourrait être directement mis en vigueur, sans avoir à être mis définitivement en forme au cours d'une phase ultérieure de la procédure. Si on accordait malgré tout ce droit à l'Assemblée fédérale, des difficultés se présenteraient si l'initiative de type unique requérait l'adoption de dispositions à différents niveaux législatifs.

D'autre part, une procédure en deux phases ne semble guère satisfaisante du point de vue de l'efficacité lors du traitement d'un contre-projet. L'Assemblée fédérale devrait pouvoir élaborer un contre-projet qui, compte tenu de la structure de l'initiative, remplirait déjà dans bien des cas les conditions requises, sur le plan rédactionnel, par une norme définitive; après son adoption, l'Assemblée fédérale devrait reprendre le dossier pour aboutir en règle générale à un texte quasiment identique qui, selon le niveau auquel il faudrait légiférer, ferait l'objet d'une seconde votation populaire obligatoire ou facultative.

138 Evaluation des effets

Pour évaluer les conséquences prévisibles de l'institution de l'initiative de type unique sur l'exercice des droits populaires, il faut analyser la fonction actuelle de ces droits. En l'occurrence, il faut d'abord constater que s'il existe deux formes d'initiatives populaires permettant d'obtenir une révision partielle de la constitution, c'est surtout l'initiative contenant un projet formulé de toutes pièces qui est généralement utilisée. En revanche, l'initiative portant sur un projet formulé en termes généraux n'est manifestement pas assez intéressante. On peut en conclure que si l'initiative de type unique laisse à l'Assemblée fédérale une grande latitude

pour la mise au point de textes législatifs définitifs, elle n'éveillera également que fort peu d'intérêt. Les auteurs d'initiative éviteront les risques que comporterait le choix d'une initiative de ce genre s'ils disposent aussi de l'initiative constitutionnelle contenant un projet formulé de toutes pièces.

Bien que le succès direct de l'initiative constitutionnelle formulée de toutes pièces soit très restreint, elle est très prisée. D'une part, elle sert de moyen d'articulation et de mobilisation aux forces politiques qui ne parviennent pas ou pas suffisamment à obtenir la défense de leurs intérêts au Parlement et au gouvernement. D'autre part, elle est utilisée comme instrument de pression tactique par les minorités qui se forment dans notre système de concordance. Les initiatives populaires obtiennent ainsi indirectement un succès non négligeable par les contre-projets qu'elles suscitent directement ou indirectement. Les initiateurs – aussi bien pour ceux du premier que du second groupe – donnent la préférence à l'initiative qui par sa forme leur permet d'atteindre facilement et sans risquer de voir leurs intentions initiales déformées, l'objectif visé, généralement par ricochet. De ce point de vue, une initiative de type unique qui ne laisse à l'Assemblée fédérale qu'une marge de manœuvre réduite lors de sa concrétisation, ne présente ni de grands avantages ni de grands inconvénients par rapport à l'initiative constitutionnelle comportant un projet formulé de toutes pièces.

14 Appréciation de l'initiative de type unique

A la fin de ses travaux, la commission a dû se prononcer, lors du vote sur l'ensemble, sur le projet suivant relatif à l'insertion, dans la constitution fédérale, d'une disposition sur l'initiative de type unique:

Art. 93^{bis}

¹ 100 000 citoyens ayant le droit de vote peuvent déposer une initiative populaire dénommée initiative de type unique, sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

² L'Assemblée fédérale se prononce sur la suite à donner à une initiative rédigée en termes généraux. Si elle accepte l'initiative, elle élabore, dans le sens souhaité par les auteurs de celle-ci, un projet approprié de disposition constitutionnelle ou de loi et le soumet au référendum. Elle peut distinguer dans le projet entre une partie de niveau constitutionnel et une partie de niveau législatif, la partie de niveau législatif n'entrant en vigueur que si la partie de niveau constitutionnel est également acceptée. Lorsqu'elle n'approuve pas une initiative conçue en termes généraux, la demande est soumise à la votation populaire. Dans le cas où le peuple accepte l'initiative, on procédera comme si l'Assemblée fédérale avait approuvé la demande.

³ L'Assemblée fédérale se prononce sur la suite à donner à un projet rédigé de toutes pièces. Si elle accepte l'initiative, elle détermine le niveau auquel il convient de légiférer et expose le projet au référendum. Elle peut distinguer dans le projet entre une partie de niveau constitutionnel et une partie de niveau législatif, la partie de niveau législatif n'entrant en vigueur que si la partie de niveau constitutionnel est également acceptée. Elle ne doit pas modifier la teneur

de la demande, sauf pour procéder à des adaptations d'ordre purement rédactionnel. Lorsqu'elle n'approuve pas un projet rédigé de toutes pièces, elle fixe le niveau législatif de la demande et la soumet à la votation populaire.

⁴ Si le projet est rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale peut lui opposer directement un contre-projet du même niveau législatif. L'article 121^{bis} de la constitution fédérale s'applique par analogie à la procédure à suivre pour la votation populaire.

⁵ Les détails seront réglés dans la loi.

Pour le reste, l'article 121 de la constitution a été modifié de la façon suivante: la révision partielle de la constitution ne pourra plus être demandée que par une initiative présentant un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative rédigée en termes généraux étant désormais exclue.

Lors du vote d'ensemble, la commission a repoussé ce projet par 13 voix contre 6. Elle propose de renoncer à instituer l'initiative de type unique dans le cadre de la constitution en vigueur. Comme nous l'expliquons en détail sous chiffre 13, la plupart des problèmes qui se poseraient si l'initiative de type unique était instituée ne peuvent être résolus de façon satisfaisante. *Lorsqu'on élimine un inconvénient, un autre tout aussi important surgit.* Le projet dont on disposait aux termes des délibérations de la commission soulevait des problèmes concernant notamment les niveaux législatifs auxquels une initiative de type unique doit pouvoir être concrétisée (voir ch. 132). Les arrêtés fédéraux simples et de portée générale étant exclus, les demandes y relatives devraient continuer à faire l'objet d'initiatives constitutionnelles. Le projet n'offre aucune solution pour le cas où les Chambres fédérales ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la teneur du projet ou sur le niveau législatif (voir ch. 135). Par rapport aux considérations faites sous chiffre 13, le projet apporte un élément nouveau, puisqu'il ne prévoit pas de votation préalable pour les projets rédigés de toutes pièces. Dans ces cas, l'Assemblée fédérale détermine simplement le niveau auquel il convient de légiférer avant de soumettre le projet à la votation populaire. Une telle initiative de type unique est très semblable à l'initiative législative. Ceux qui souhaitent l'institution de l'initiative législative déclarent qu'il serait bien plus opportun dans de telles circonstances d'opter pour celle-ci qui est bien plus facile à réglementer. En revanche, ceux qui s'opposent à l'initiative législative feront valoir des arguments identiques contre l'initiative de type unique (voir ch. 22). En particulier, la solution choisie pour sauvegarder le fédéralisme dans la procédure législative, si la proposition en question est adoptée, ne satisfait nullement. Le Conseil des Etats en est réduit à exiger qu'un objet pour lequel une initiative prévoit l'adoption d'une loi soit réglé dans la constitution, de façon à ce que la majorité des cantons soit également requise pour que le projet aboutisse. Or une telle façon de faire enlèverait toute valeur à l'initiative de type unique qui vise justement à permettre de légiférer au niveau adéquat et pourrait donner l'impression qu'on se livre à des manipulations inadmissibles.

En conclusion, il faut constater que la réglementation de l'initiative de type unique dans le cadre de la constitution en vigueur serait *dans tous les cas très compliquée*. Or l'exercice des droits populaires devrait être facile et com-

préhensible pour tout le monde. Les complications liées à l'initiative de type unique ne contribueraient pas à accroître l'intérêt des citoyens pour la politique.

La possibilité de prévoir l'institution de l'initiative de type unique dans le cadre d'une révision totale de la constitution reste ouverte. Elle ne pourra servir à créer un droit bien structuré, ce qui est son avantage, que dans le cadre d'une nouvelle constitution.

2 Initiative législative

21 Considérations de la minorité de la commission

211 Situation initiale; procédure

Le dernier débat portant sur l'institution de l'initiative législative sur le plan fédéral a eu lieu les 3 et 4 juin 1987 au Conseil national lors de l'examen d'une initiative Jaeger (86.221; BO N 1987 673). L'initiative a été rejetée par la faible majorité de 92 voix contre 78 après une sérieuse discussion. Le fait que l'initiative législative permettrait de légiférer sans que les cantons soient consultés a été déterminant. La participation des cantons est assurée dans la législation ordinaire par le Conseil des Etats. Lors du débat en question, on a plusieurs fois évoqué la possibilité d'instituer à titre de remplacement, l'initiative de type unique; une initiative parlementaire allant en ce sens a été déposée ensuite au cours de la même session. L'initiative de type unique semblait être un droit populaire nouveau, qui, à l'instar de l'initiative législative, permettrait de concrétiser un projet sans procéder à une révision de la constitution, mais qui, à la différence de celle-ci, sauvegarderait les droits reconnus jusqu'à présent aux cantons.

Les travaux considérables de la commission chargée d'élaborer un projet prévoyant l'institution de l'initiative de type unique ont fait apparaître que ce nouveau droit populaire ne peut rendre les services qu'on en attend (voir ch. 1). Etant donné que la majorité du Conseil national désire manifestement compléter les droits du peuple en offrant à celui-ci la possibilité d'utiliser un autre instrument que l'initiative constitutionnelle, on ne peut se contenter de ce résultat négatif, de l'avis de la minorité de la commission. *Pour sortir de cette situation, cette minorité suggère une solution pratique qui consiste à instituer une initiative législative modifiée, contenant des éléments de l'initiative de type unique, mais qui prend en considération les objections présentées au nom du fédéralisme.* Mise aux voix à titre subsidiaire, cette proposition n'a été rejetée que de justesse par la commission; n'ayant pas été retenue, elle n'a donc pas fait l'objet d'un examen approfondi ni de la procédure de consultation. Afin de pouvoir préparer cette proposition avec soin, la minorité recommande de charger la commission de l'étudier, dès que la décision sur l'entrée en matière aura été prise. La commission pourra alors ouvrir une procédure de consultation et soumettra ensuite au conseil un rapport remanié et complété, auquel elle adjoindra une proposition.

212 Objectifs à atteindre par l'institution d'une initiative législative

A l'instar de l'initiative de type unique, l'initiative législative doit en premier lieu servir à légiférer au niveau judicieusement choisi, tout en utilisant à cet effet les droits populaires. Elle se distingue de l'initiative de type unique par le fait qu'elle n'oblige pas l'Assemblée fédérale à déterminer le niveau auquel il convient de légiférer, étant admis que ce choix ne présente généralement pas de trop grandes difficultés pour les auteurs d'une initiative. Du même coup, on élude la plupart des problèmes que pose l'institution de l'initiative de type unique; *l'initiative législative apporte une solution simple et claire.*

Il arrive déjà souvent que des initiatives constitutionnelles aient pour objet une matière à traiter par une loi et soient par conséquent des initiatives législatives camouflées. L'initiative législative permettra dans de tels cas de mettre plus rapidement en vigueur le droit nouveau souhaité par ses auteurs, puisqu'il ne sera pas nécessaire, pour ce faire, d'attendre que la législation d'exécution requise pour un article constitutionnel soit élaborée au cours d'une procédure parfois longue qui peut comporter des risques sur le plan politique. On relèvera en l'occurrence qu'un nombre croissant d'initiatives constitutionnelles éliminent cet inconvénient par l'insertion, dans le projet, de dispositions transitoires directement applicables. *L'initiative législative offre donc pour l'essentiel les mêmes possibilités que le droit actuel régissant les initiatives, sans détours formels* qui affectent la cohérence de notre système juridique et la transparence de la législation concernant les droits politiques. En ce sens, l'initiative législative accroît la valeur des droits populaires, sans pour autant étendre leur champ d'application sur le plan matériel.

Il ressort de ce qui a été dit qu'il n'y a pas lieu de craindre que l'institution de l'initiative législative provoque à elle seule une augmentation du nombre des initiatives populaires. L'adoption d'une initiative populaire par l'Assemblée fédérale permettrait même d'éviter une votation populaire dans les cas où le référendum ne serait pas demandé.

L'initiative législative a donné satisfaction dans la plupart des cantons. Il n'est donc pas nécessaire d'expliquer longuement aux citoyens ce qu'est une initiative de ce genre, ce qui donne à celle-ci un avantage considérable sur l'initiative de type unique en prévision de la campagne d'information qui devra précéder la votation sur son institution.

213 Commentaire du projet (texte ci-joint)

1^{er} alinéa Nombre des signatures requises pour l'aboutissement de l'initiative, forme

A la différence des propositions antérieures, le nombre des signatures requises pour l'aboutissement de l'initiative législative n'est pas inférieur, dans le présent projet, à celui requis pour l'initiative constitutionnelle; il est le même. Il ressort des enquêtes politiques faites sur la situation dans les cantons que ce nombre

n'a que peu d'importance pour l'attrait exercé par l'initiative populaire. Il n'est pas judicieux de prévoir des chiffres différents pour l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative, parce que leur fonction politique est en grande partie identique. Le fait que les deux initiatives aient des fonctions juridiques différentes ne joue pas de rôle en l'occurrence. Il importe de prévoir le même nombre de signatures dans les deux cas, puisque l'initiative législative peut indirectement provoquer une modification de la constitution aux termes du 3^e alinéa.

Le fait que l'on se contente du projet rédigé de toutes pièces simplifie grandement la réglementation concernant l'initiative législative, sans que le droit d'initiative en soit affecté gravement en pratique. Comme on a pu le constater sur le plan constitutionnel, l'initiative conçue en termes généraux n'est pas très prisée.

2^e alinéa Sauvegarde des droits des cantons

Par rapport à toutes les propositions faites jusqu'à présent, la principale innovation que comporte le nouveau projet d'institution de l'initiative législative est le fait que la majorité des cantons est requise lorsque l'Assemblée fédérale repousse une initiative. Cela permet de tenir compte de la principale objection faite jusqu'à présent à l'initiative législative. Si la participation du Conseil des Etats n'est plus requise, à la différence de ce qui est le cas dans la législation ordinaire, elle est compensée par la nécessité d'obtenir la majorité des cantons. Du point de vue constitutionnel, on peut considérer qu'il s'agit d'une entorse au système, mais cette entorse est moins grave que ne le serait une législation ne requérant pas la collaboration des cantons. Le problème qui se pose est de toute manière de caractère surtout académique. Le fait qu'une loi ait été acceptée par le peuple et les cantons ou par le peuple seul n'a guère d'effet sur le plan politique ou sur son efficacité, tout comme il est actuellement sans importance qu'elle ait fait l'objet d'un référendum ou non. En outre, il est très rare que la majorité des cantons diffère de celle du peuple. S'il arrivait une fois qu'une initiative législative soit acceptée par le peuple mais rejetée par les cantons, on pourrait admettre à juste titre qu'un projet de loi correspondant aurait échoué au Parlement en raison de l'opposition du Conseil des Etats.

3^e alinéa Constitutionnalité des initiatives législatives

La constitutionnalité d'un projet de loi peut être contestée dans bien des cas; une disposition de la constitution peut en effet donner lieu à différentes interprétations. Pour cette raison notamment, il serait fâcheux que l'Assemblée fédérale soit obligée de déclarer nulle une initiative législative dépourvue d'une base constitutionnelle à son avis. La solution proposée protège la décision concernant la constitutionnalité d'une initiative législative contre l'arbitraire parlementaire en obligeant le Parlement à élaborer une base constitutionnelle lorsque celle-ci fait défaut. La possibilité donnée ainsi au Parlement de corriger un mauvais choix du niveau auquel il convient de légiférer est un élément pris à l'initiative de type unique. Les détails de la procédure, notamment le calendrier de la votation sur l'initiative législative, l'élaboration d'une base constitutionnelle et la votation sur celle-ci devront être réglés dans le cadre de la législation d'exécution.

L'un des principaux arguments avancés en faveur de l'institution de l'initiative de type unique était qu'une telle mesure renforcerait la position du Parlement dans l'exercice de ses fonctions de législateur. L'Assemblée fédérale devait pouvoir, disait-on, donner à une initiative la forme juridique requise. L'examen détaillé de la question a certes permis de constater qu'on ne saurait atteindre cet objectif sans risquer des conséquences fâcheuses, par exemple une falsification de la volonté populaire. Ce n'est pas une raison suffisante, pour la majorité de la commission, de se rabattre sur l'initiative législative *qui innove en rendant possible de légiférer sans la collaboration du Parlement*. On affecterait ainsi la qualité du travail du législateur et la consistance des lois. L'autorité du Parlement en tant que législateur serait amoindrie.

Retirer au Parlement la possibilité d'opposer un contre-projet à une initiative législative a le même effet. L'Assemblée fédérale peut, il est vrai, élaborer à tout moment, en vertu de sa compétence de légiférer, des projets de lois qui peuvent être considérés comme des contre-projets à des initiatives, mais de tels projets sont sujets au référendum facultatif seulement, de sorte qu'il n'est en général pas possible de mettre en parallèle l'initiative et le contre-projet. *On empêche ainsi le Parlement de présenter simultanément au peuple des alternatives claires.*

Si on exige la majorité des cantons pour l'adoption d'une initiative législative, on remplace un inconvénient de cette institution par un autre non moindre. Certes, les objections de caractère fédéraliste tombent. *Mais la distinction claire entre la constitution et la loi est gommée.* La majorité des cantons est requise en premier lieu pour garantir que le transfert à la Confédération d'attributions des cantons ne se fasse pas sans l'assentiment de ceux-ci. Selon le projet, la réglementation de matières pour lesquelles une base constitutionnelle et donc une compétence fédérale existent déjà serait derechef soumise à l'approbation des cantons, ce qui est étranger à notre système. On aurait deux catégories de lois, à savoir celles qui seraient adoptées par le peuple uniquement et celles qui seraient adoptées par le peuple et les cantons. Si, lors d'une révision ultérieure de ces dernières lois, le référendum était demandé, seul le peuple se prononcerait. De ce fait, la nécessité d'obtenir la majorité des cantons perdrait en grande partie sa signification.

Outre ces considérations de fond, l'interprétation du mandat donné à la commission a également déterminé la majorité de la commission à préférer, au cours d'un scrutin préliminaire, le projet d'initiative de type unique (voir la teneur sous ch. 14) à celui d'initiative législative. Le mandat prévoyait l'élaboration d'un projet concernant l'institution de l'initiative de type unique. Le contre-projet ne dépasse certes pas le cadre fixé par le mandat et est conforme aux dispositions de la procédure. La majorité de la commission a toutefois estimé qu'il est douteux, pour des raisons d'ordre politique, que l'on puisse donner une interprétation aussi souple au mandat reçu du plénum.

Enfin, la majorité considère que le moment est fort mal choisi pour procéder à une révision des droits populaires. *L'intégration sur le plan européen peut dans un temps relativement court influencer sur ces droits.* Etant donné que les conditions ne sont pas connues actuellement, il paraît peu judicieux de proposer maintenant une révision desdits droits, alors que le dossier devra peut-être faire l'objet d'un nouvel examen dans deux ou trois ans.

34558

Arrêté fédéral concernant l'institution de l'initiative législative

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport du 20 juin 1991¹⁾ d'une commission du Conseil national;

vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,

arrête:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 93^{bis} (nouveau)

¹ 100 000 citoyens ayant le droit de vote peuvent déposer une demande d'arrêter, d'abroger ou de modifier une loi fédérale sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

² Si l'Assemblée fédérale accepte la demande, elle soumet la loi au référendum. Si elle n'accepte pas le projet, la demande est soumise à la décision du peuple et des cantons. Si le peuple et les cantons l'acceptent, la loi entre en vigueur.

³ Si la réalisation de l'initiative nécessite une modification de la constitution fédérale, l'Assemblée fédérale élabore un projet y relatif, qui doit être accepté par le peuple et par les cantons avant que la modification de la loi puisse entrer en vigueur.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

34558

¹⁾ FF 1991 III 884

²⁾ FF ...

Initiative parlementaire Institution de l'initiative unique Rapport de la commission du Conseil national du 20 juin 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.224
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.08.1991
Date	
Data	
Seite	884-897
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 659

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.