

## **Initiative parlementaire Initiatives populaires. Délais**

### **Rapport de la commission du Conseil national**

du 14 septembre 1983

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

La commission, qui traite des questions relatives à la réforme du Parlement, vous soumet une initiative parlementaire concernant la révision des articles 27 et 29 de la loi sur les rapports entre les conseils. Elle est portée à la connaissance des membres du conseil et transmise au Conseil fédéral pour avis, conformément à l'article 21<sup>octies</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils.

La commission a constaté que, durant les années écoulées, les débats parlementaires sur les initiatives populaires ont souvent dû être menés dans la hâte. En ce qui concerne l'initiative sur les denrées fourragères, il a même fallu que l'Assemblée fédérale renonce à faire des recommandations de vote parce que le délai légal avait expiré. D'où des critiques émises dans les deux conseils au sujet de la fixation des délais que doivent observer le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale.

Compte tenu du grand nombre d'initiatives populaires pendantes et de l'accroissement général des travaux de l'Assemblée fédérale, la commission vous propose de modifier les dispositions de la loi sur les rapports entre les conseils concernant les délais à observer lors du traitement de ces initiatives. Les Chambres fédérales doivent pouvoir disposer de plus de temps à cet effet, sans que le délai global accordé au gouvernement et à l'Assemblée fédérale ne soit prolongé.

#### **Proposition**

La commission propose à l'unanimité au conseil de donner suite à l'initiative et d'adopter le projet d'arrêté modifiant la loi sur les rapports entre les conseils.

#### **Annexes**

- 1 Projet de révision de la loi sur les rapports entre les conseils
- 2 Considérations de la commission

14 septembre 1983

Au nom de la commission:  
Le président, Hubacher

# Loi sur les rapports entre les conseils

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport d'une commission du Conseil national, du 14 septembre 1983<sup>1)</sup>;

vu l'avis du Conseil fédéral du ...<sup>2)</sup>,

*arrête:*

### I

La loi sur les rapports entre les conseils<sup>3)</sup> est modifiée comme il suit:

*Art. 27, al. 5<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>sbis</sup> L'Assemblée fédérale peut décider de prolonger le délai d'un an, si une des Chambres au moins a pris une décision sur un contre-projet ou sur un acte législatif ayant un rapport étroit avec l'initiative populaire.

*Art. 29*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral doit faire parvenir le texte de son rapport et de ses propositions à l'Assemblée fédérale au plus tard 18 mois après le dépôt de l'initiative.

<sup>2</sup> S'il soumet un contre-projet à l'Assemblée fédérale, ce délai est porté à 30 mois.

<sup>3</sup> L'Assemblée fédérale entame ses délibérations à l'échéance fixée, même si le Conseil fédéral n'a pas encore présenté son rapport et ses propositions.

*Art. 72*

Les nouvelles dispositions de l'article 29, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, de la loi sur les rapports entre les conseils, adopté le ..., ne s'appliquent qu'aux initiatives populaires ayant été déposées après l'entrée en vigueur de ces dispositions.

<sup>1)</sup> FF 1983 IV 506

<sup>2)</sup> FF 1983 IV ...

<sup>3)</sup> RS 171.11

II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985.

28670

## Considérations de la commission

### 1 Droit en vigueur

La constitution fédérale oblige l'Assemblée fédérale à traiter les initiatives populaires, mais n'impose aucun délai (art. 121, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> al.). Il appartient à la législation de régler les détails (art. 122). Les délais pour l'examen des initiatives sont fixés dans la loi sur les rapports entre les conseils. L'Assemblée fédérale dispose de *trois ans* pour prendre une décision relative à une initiative populaire présentée sous la forme d'une proposition conçue *en termes généraux* (art. 26, 1<sup>er</sup> al.), et de *quatre ans* s'il s'agit d'une initiative présentée sous la forme d'un *projet rédigé de toutes pièces* (art. 27, 1<sup>er</sup> al.). Ces dispositions sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1978, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1). Auparavant, les délais étaient respectivement de *deux* et de *trois* ans. Il est vrai que l'Assemblée fédérale pouvait proroger ces délais d'un an sur proposition du Conseil fédéral. Selon le droit en vigueur, une prorogation de délai n'est possible que lorsque les décisions des conseils diffèrent au sujet d'un contre-projet (art. 29, 4<sup>e</sup> al.).

En dépit de certaines opinions divergentes, les délais légaux doivent être considérés comme des *délais péremptoires* et non comme des délais indicatifs. Cela ressort à la fois du contexte et de la genèse des dispositions. Le législateur a voulu protéger efficacement le droit d'initiative contre les lenteurs des autorités. La pratique récente du Conseil fédéral (v. p. ex. FF 1973 II 818, 819 et 865) et celle de l'Assemblée fédérale vont dans le même sens. Enfin, l'Assemblée fédérale a réaffirmé ce principe quand elle a enjoint au Conseil fédéral de soumettre à la votation l'initiative populaire contre les importations excessives de denrées fourragères sans faire de recommandation, parce que le délai était écoulé (FF 1982 III 1073).

A l'origine, *seule l'Assemblée fédérale* devait observer un délai (loi du 27 janvier 1892 sur les initiatives, art. 7, 1<sup>er</sup> al., et art. 8, révisée en 1950). Lorsque ces dispositions ont été intégrées dans la LREC en 1962, l'article 29, 1<sup>er</sup> alinéa, a imposé au *Conseil fédéral de soumettre un rapport et des propositions à l'Assemblée fédérale un an au plus tard avant l'expiration du délai* (FF 1960 I 1532 1574; RO 1962 818).

### 2 Pratique

A la différence de ce qui se passait auparavant, l'Assemblée fédérale a pu dès 1950 observer le délai de deux ans pour les initiatives populaires à deux exceptions près. En 1956, le Conseil des Etats a traité l'initiative de Rhénan II après l'expiration du délai. Lors des délibérations concernant l'initiative sur les denrées fourragères, en 1982, il n'a pas été possible non plus aux deux conseils de prendre une décision dans le délai prévu.

Le Conseil fédéral a légèrement dépassé son délai dans de nombreux cas au cours de ces dernières années. Certes, il a pris chaque fois sa décision juste avant l'expiration du délai, mais l'Assemblée fédérale n'était pas encore en possession du message et des propositions du Conseil fédéral un an avant l'expiration du délai qu'elle devait observer. Cela s'est produit en dernier lieu à propos des initiatives sur les denrées fourragères, les vacances et les petits commerces.

### 3 Considérations de la commission

#### 31 Situation initiale

La commission estime *intolérable le fait que le droit de l'Assemblée fédérale de délibérer sur des initiatives populaires déposées et de prendre une décision à leur sujet ait été mis en péril ces derniers temps*. Certes, il n'est arrivé qu'une seule fois qu'aucune recommandation n'ait pu être formulée, le délai étant expiré, mais les délibérations ont dû être menées en toute hâte dans d'autres cas. Cela n'est conforme ni au mandat donné au Parlement par la constitution, ni aux vœux des citoyens qui attendent à juste titre de l'Assemblée fédérale des propositions fondées quant à l'acceptation ou au rejet de l'initiative.

La commission a constaté que les deux conseils devront aussi traiter *un grand nombre d'initiatives populaires ces prochaines années*: ils auront encore à se prononcer sur 4 initiatives en 1983 (à part les 2 qui ont été traitées), sur 3 initiatives en 1984, sur 5 en 1985, sur 6 en 1986 et au moins sur 3 en 1987. Ce véritable flot d'initiatives montre clairement qu'il s'agit de résoudre le problème des délais.

L'initiative sur les denrées fourragères, au sujet de laquelle l'Assemblée fédérale n'a pas pu faire de recommandation, a donné l'occasion de revoir les délais. Déjà dans les deux conseils (BO E 1982 414 ss, N 1982 1504 ss), ainsi que dans la commission, on avait critiqué le fait que le Conseil fédéral ait utilisé jusqu'au dernier jour le délai qui lui était imparti et qu'il n'ait soumis le message et ses propositions au Parlement que neuf mois avant l'expiration du délai. L'Assemblée fédérale n'a pas non plus reçu à temps le message dans d'autres cas. Toutefois, lors de l'examen de l'initiative sur les denrées fourragères, le Conseil fédéral a donné l'assurance qu'à l'avenir le message serait remis au Parlement assez tôt pour qu'il dispose pleinement du délai d'un an. Les secrétaires généraux des départements ont donné les instructions nécessaires concernant le traitement des initiatives populaires.

Cependant, la commission estime que cela ne résout pas le problème des délais. Compte tenu du volume de travail croissant auquel doit faire face l'Assemblée fédérale, *le délai d'un an fixé par le droit en vigueur ne permet plus* aux deux conseils de délibérer sur une initiative populaire sans être pressé par le temps de manière excessive. Il faut en effet se rappeler qu'outre les délibérations de la commission auxquelles participent éventuellement des experts, il y a les débats des deux conseils et, au besoin, une

procédure d'élimination des divergences. De plus, dans de nombreux cas, le délai d'une année ne peut pas être entièrement mis à profit: par exemple, l'Assemblée fédérale devra se prononcer définitivement sur l'initiative en faveur de la culture déjà pendant la session de juin 1985, quoique le délai n'expire que le 10 août de la même année. On a constaté d'autre part que le Parlement n'est pratiquement pas en mesure de présenter un contre-projet dans le délai d'un an.

## **32 Variantes**

### **321**

La commission a discuté pour savoir s'il faut abandonner le système actuel du délai global (3 ou 4 ans) et *fixer 2 délais aussi bien pour le Conseil fédéral que pour l'Assemblée fédérale*. Le délai imparti à celle-ci ne commencerait à courir qu'une fois l'Assemblée fédérale en possession du message et des propositions du Conseil fédéral. Cette solution permettrait de garantir à l'Assemblée fédérale la pleine utilisation du délai dont elle dispose. Toutefois, elle crée pour les auteurs de l'initiative et les citoyens une incertitude quant à la date à laquelle le Parlement prendra sa décision. *Les délais ont été fixés en vue de sauvegarder les droits du peuple et la meilleure formule consiste en un délai global de l'observation duquel l'Assemblée fédérale est en fin de compte responsable.*

### **322**

*La solution prévoyant la simple prorogation d'un an des délais actuels a été rejetée à l'unanimité.* On doit pouvoir voter sur une initiative populaire alors qu'elle est encore actuelle. La commission estime qu'il n'est donc pas possible de proroger uniformément d'un an le délai fixé. Il ne se justifie de proroger le délai que si les conseils délibèrent simultanément sur un contre-projet direct ou indirect.

### **323**

La troisième solution consiste à *maintenir le délai global actuel, mais à le répartir différemment entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale.*

## **33 Solution proposée par la commission**

### **331**

La commission vous propose d'adopter la troisième solution et de *réduire en faveur de l'Assemblée fédérale le délai dont dispose le Conseil fédéral*. En fait, la commission propose de réviser l'article 29 LREC. Selon cette proposition, le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale le texte de son rapport et ses propositions *au plus tard 18 mois après le dépôt*

*de l'initiative. Si le Conseil fédéral soumet un contre-projet à l'Assemblée fédérale, le délai est automatiquement porté à 30 mois.*

La commission se rend compte qu'un rapport bien fait et que les propositions du Conseil fédéral constituent la base essentielle de la décision que l'Assemblée fédérale devra prendre quant à l'acceptation ou au rejet de l'initiative populaire et sur un éventuel contre-projet. Cependant, la majorité de ses membres sont d'avis que 18 ou 30 mois devraient suffire pour les enquêtes nécessaires, le processus de décision dans l'administration fédérale et au Conseil fédéral, ainsi que la rédaction du message. Dans ce contexte, il est instructif de noter que le Conseil fédéral a utilisé le plus souvent à son profit exclusif la prorogation générale d'un an des délais entré en vigueur en 1978. Quelques membres de la commission ont déclaré que le Conseil fédéral s'est parfois perdu dans les détails au cours de ses enquêtes.

On a également suggéré qu'il faudrait entreprendre certains travaux déjà *avant* le dépôt d'une initiative populaire, par exemple l'examen du texte de l'initiative quant à l'unité de la forme et de la matière, l'attribution de l'initiative au département compétent, la programmation des enquêtes nécessaires et de la manière de procéder. D'habitude, on se rend compte en temps voulu si l'initiative aboutira, de sorte qu'il n'y a guère à craindre de travaux préparatoires superflus.

Il résulte de la proposition de la commission qu'*en cas d'initiative présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, le Conseil fédéral doit décider à temps s'il a ou non l'intention de soumettre un contre-projet à l'Assemblée fédérale. S'il y renonce, il dispose de 18 mois pour préparer son message, comme dans le cas d'une initiative populaire présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Sinon, le délai est automatiquement porté à 30 mois.* En recommandant cette solution, la commission désire permettre à l'Assemblée fédérale de disposer de suffisamment de temps pour élaborer un contre-projet ou renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat de soumettre un contre-projet.

### 332

Afin que l'Assemblée fédérale dispose dans tous les cas du délai qui lui est imparti pour traiter l'initiative, la commission recommande l'adoption d'un 3<sup>e</sup> alinéa (nouveau) de l'article 29 LREC, prescrivant que *les débats de l'Assemblée fédérale commencent même si le Conseil fédéral ne soumet pas à temps son rapport et ses propositions.* Une telle disposition figurait précédemment à l'article 29 LREC, mais elle a été abrogée en 1978 lorsque les délais ont été uniformément prorogés.

### 333

Enfin, la commission vous propose de modifier légèrement la réglementation de la prorogation des délais qui figure à l'heure actuelle à l'article 29,

4<sup>e</sup> alinéa, et de la transférer à l'alinéa 5<sup>bis</sup> (nouveau) de l'article 27 LREC. Alors que, selon le droit en vigueur, l'Assemblée fédérale ne peut décider une prorogation d'un an que si les décisions des deux conseils divergent au sujet d'un contre-projet direct ou indirect, la sous-commission voudrait qu'on admette une prorogation de délai déjà si un conseil au moins s'est prononcé sur un contre-projet. La réglementation en vigueur n'a pu être appliquée qu'une fois jusqu'ici, à savoir lorsqu'on a institué le référendum en matière de traités internationaux. La raison en est notamment qu'on ne peut y recourir que si les décisions des deux conseils divergent sur un contre-projet, c'est-à-dire que si les divergences ne peuvent être éliminées à temps. Mais les exemples de l'initiative sur les denrées fourragères et de l'initiative contre le bradage du sol national montrent que les délibérations sur un contre-projet complexe prennent déjà énormément de temps. C'est pourquoi la commission recommande à la majorité d'élargir quelque peu la possibilité de prorogation.

### 334

La commission s'est encore demandé s'il fallait insérer dans la LREC une disposition prévoyant que le conseil qui a la priorité ne peut, lorsqu'il s'agit de traiter une initiative populaire, disposer d'un temps supérieur à la moitié de celui qui est imparti au Parlement. On aurait ainsi en quelque sorte la garantie que le conseil qui n'a pas la priorité pourrait aussi examiner le projet avec tout le soin voulu. Cependant, la commission a exprimé l'opinion que les organes des deux conseils peuvent se concerter à propos du traitement d'initiatives populaires, comme cela a toujours été le cas jusqu'à présent.

### 335

Par une disposition transitoire (art. 72), on précisera que les délais modifiés des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas de l'article 29 ne s'appliqueront qu'aux initiatives populaires déposées après l'entrée en vigueur de la revision proposée de la loi sur les rapports entre les conseils. Il sera ainsi établi que jusqu'à ce moment-là, le Conseil fédéral et l'administration pourront utiliser les délais plus longs prévus actuellement pour mener à bien leurs travaux préparatoires. La nouvelle disposition transitoire remplace la disposition actuelle de l'article 72 qui est sans objet.

## 4 Constitutionnalité

La revision de la loi se fonde sur l'article 85, chiffre 1, de la constitution.

## **Initiative parlementaire Initiatives populaires. Délais Rapport de la commission du Conseil national du 14 septembre 1983**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.224
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1983
Date	
Data	
Seite	506-513
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 884

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.