

Ad 99.436

**Initiative parlementaire (Commission 96.091 CE)
Suppression de carences dans les droits populaires**

Rapport du 2 avril 2001

Avis du Conseil fédéral

du 15 juin 2001

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater}, alinéa 4 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous adoptons à l'égard du rapport du 2 avril 2001 la position suivante :

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 juin 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Préambule

Par courrier daté du 2 avril 2001, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a invité le Conseil fédéral à prendre position sur son rapport du 2 avril 2001 intitulé « 99.436 Initiative parlementaire (Commission 96.091 CE). Suppression de carences dans les droits populaires ».

L'initiative parlementaire avait été lancée par la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats. Cette dernière préconisait de reprendre, parmi les propositions formulées par le Conseil fédéral dans son message du 20 novembre 1996 (96.091), celles qui étaient susceptibles de rallier une majorité de voix favorables. Le projet du Conseil fédéral avait échoué parce que les deux Chambres n'avaient pas pu se mettre d'accord sur une stratégie commune.

Le Conseil des Etats avait donné suite à l'initiative parlementaire le 30 août 1999.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Considérations générales

2.1.1 Approbation des grandes lignes des propositions formulées

Le Conseil fédéral se réjouit de constater qu'après l'échec de la réforme des droits populaires devant les Chambres fédérales :

- la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats a déposé une initiative parlementaire pour la « suppression de carences dans les droits populaires », et que le Conseil des Etats a donné suite à cette initiative en date du 30 août 1999 ;
- les commissions des institutions politiques des deux conseils ont institué des sous-commissions siégeant ensemble afin de mettre en œuvre l'initiative parlementaire ;
- les deux sous-commissions sont entrées en matière sur l'initiative et ont élaboré un rapport ;
- la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) est également entrée en matière sur le projet et a adopté à son tour un rapport, ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral, qui prévoit l'introduction de l'initiative populaire générale et la réforme du référendum en matière de droit international.

C'est pourquoi le Conseil fédéral peut approuver les grandes lignes des propositions formulées dans le rapport de la CIP-E. Il est confiant dans le fait que les travaux préparatoires accomplis permettront de mener à bien la révision des droits populaires entreprise par le Parlement, même si, comme le montrent de récents sondages, la population n'est pas très favorable aux réformes.

Le Conseil fédéral espère que, suite à l'approbation par le peuple et les cantons de la nouvelle Constitution et de la réforme de la justice, le train de réformes contenu dans l'arrêté relatif à la modification des droits populaires puisse être mis en œuvre, et qu'un terrain propice à de nouvelles réformes de l'Etat soit ainsi créé (réforme de la direction de l'Etat, nouveau système de péréquation financière).

2.1.2 Points sur lesquels le Conseil fédéral est d'accord

Par rapport aux propositions initiales du Conseil fédéral, la CIP-E a apporté plusieurs modifications qui ne suscitent aucune objection de la part du Conseil fédéral :

- concernant l'initiative populaire générale, l'Assemblée fédérale peut lui opposer un contre-projet dès le début de la procédure (art. 139a, al. 4, Cst.) ;
- la procédure à suivre en présence d'une initiative et d'un contre-projet est réglée dans un article distinct (art. 139b Cst.) ;
- les exceptions au principe de la double approbation par les deux conseils sont définies dans la Constitution (art. 156 Cst.) ;
- il est possible de déposer un recours auprès du Tribunal fédéral en cas de non-respect du contenu et des objectifs d'une initiative populaire générale par l'Assemblée fédérale (art. 189, al. 1, let. abis, Cst.).

2.1.3 Points pour lesquels le Conseil fédéral propose d'autres solutions ou des compléments

Sur certains points, le Conseil fédéral formule des propositions qui diffèrent du projet de la CIP-E ; il demande par ailleurs que l'on apporte plusieurs compléments aux propositions de la commission. L'ordre des prises de position suit la numérotation des dispositions constitutionnelles visées, à l'exception des questions transversales « Initiative des cantons » et « Nombre de signatures et délais de récolte », qui sont traitées en premier lieu.

2.1.4 Résumé des positions respectives de la CIP-E et du Conseil fédéral

En annexe figure un tableau résumant les différentes positions (réglementation selon la nouvelle Constitution, propositions du Conseil fédéral de 1996, rapport de la CIP-E daté du 2 avril 2001, ainsi que le présent avis).

2.2

Position du Conseil fédéral sur les questions transversales

2.2.1

Initiative déposée par huit cantons (« initiative des cantons »)

Dans son projet de 1996, le Conseil fédéral avait demandé aux Chambres fédérales d'introduire l'initiative des cantons. Aujourd'hui, il se prononce à nouveau en faveur de cet instrument.

Selon la Constitution actuelle, les cantons peuvent déjà utiliser un des instruments des droits populaires. En effet, aux termes de l'article 141 Cst., 50 000 citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent demander le référendum. L'on souhaite maintenant donner au même nombre de cantons la possibilité de lancer une initiative constitutionnelle ou une initiative populaire générale. Autrement dit, les cantons doivent disposer non seulement de possibilités de blocage, mais également d'instruments leur permettant d'impulser un projet.

En ce qui concerne le nombre de huit, il convient de préciser que les cantons et les demi-cantons compteraient tous pour un canton.

Selon la disposition proposée, l'initiative ne doit pas émaner du gouvernement cantonal mais du parlement ou du peuple. Il reviendra au constituant cantonal de définir le partage des compétences entre le parlement et le peuple. Obtenir l'approbation de huit parlements cantonaux paraît être une condition aussi difficile à satisfaire que de réunir 100 000 ou 70 000 signatures.

Probablement en raison de la brièveté des délais et du manque de concertation entre les cantons, le « référendum des cantons » n'a jamais été demandé.

Il est difficile de savoir si l'« initiative des cantons » sera aussi peu utilisée que l'est le référendum. Il serait tout à fait possible envisageable que les cantons l'utilisent en dernier recours pour préserver leurs droits ou en vue de réformer le fédéralisme dans les cas où, à leurs yeux, le Conseil fédéral ou les Chambres fédérales ne tiennent pas assez compte des intérêts cantonaux. Cette initiative donnerait également l'occasion aux cantons de participer activement à la politique d'intégration. Puisque la condition nécessaire pour lancer une telle initiative serait identique à celle prévue pour le référendum (soit l'approbation de huit cantons), mais avec un délai de récolte plus long, il est parfaitement possible que l'« initiative des cantons » soit plus fréquemment utilisée.

Plusieurs arguments peuvent être opposés à l'introduction de l'« initiative des cantons » :

- premièrement, certains invoquent le fait que les cantons disposent déjà de « l'initiative d'un canton » et les conseillers aux Etats de l'initiative parlementaire, ce qui leur permet de présenter les intérêts de leurs cantons. Cependant, dans les deux cas, ce sont les Chambres fédérales qui statuent sur ces initiatives ; ces deux instruments ne permettent donc pas de donner automatiquement lieu à un véritable débat national ou à une votation populaire sur une modification de la Constitution ou de la loi. Seule l'« initiative des cantons » offre de telles possibilités ;
- deuxièmement, certains estiment que, lors des votations, l'« initiative des cantons » risquerait de creuser un fossé entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux. Cependant, il ne faut pas accorder trop d'importance

à cette supposition. Au cours des débats précédant les votations, on assiste en effet souvent à la création de «fossés», par exemple entre les partis gouvernementaux ou entre les conseillers fédéraux et «leur» parti ; mais ces divergences de vue n'empêchent généralement pas les protagonistes de renouer ensuite une étroite collaboration. Le système gouvernemental suisse possède une grande expérience des coalitions mouvantes et des campagnes précédant les grandes votations ;

- troisièmement, certains pensent que l'« initiative des cantons » pourrait donner naissance à des alliances régionales. Il faut cependant se rendre compte que rassembler le soutien de huit cantons n'est pas une condition facile à remplir.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Conseil fédéral propose la création du droit d'initiative (initiative constitutionnelle, initiative populaire générale) pour huit cantons. Ce droit ne pourra être exercé que par le parlement cantonal ou par le peuple et sera consacré par un nouvel article constitutionnel, l'article 139c.

Le Conseil fédéral propose donc de compléter la Constitution fédérale en y introduisant les articles suivants :

Art. 138 Initiative populaire et initiative des cantons tendant à la révision totale ...

¹ 100 000 citoyennes et citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent ...

Art. 139 Initiative populaire rédigée et initiative des cantons rédigée tendant à ...

¹ 100 000 citoyennes et citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent ...

Art. 139a Initiative populaire générale et initiative des cantons

¹ 100 000 citoyennes et citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent ...

Art. 139c Initiative des cantons

Le droit d'initiative des cantons doit être exercé par le parlement cantonal ou par le peuple.

2.2.2 Nombre de signatures et délais de récolte

2.2.2.1 Généralités

Dans son message du 20 novembre 1996, le Conseil fédéral avait proposé de relever le nombre de signatures de 100 000 à 150 000 pour l'initiative rédigée et de 50'000 à 100 000 pour le référendum, et de fixer à 100 000 le nombre de signatures nécessaires pour l'initiative populaire générale.

La CIP-E souhaite maintenir le nombre actuel de signatures. En revanche, elle souhaite inscrire dans la Constitution les délais de récolte, délais qu'elle propose de réduire de 18 à 12 mois pour l'initiative constitutionnelle et de fixer à 12 mois l'initiative populaire générale.

Le Conseil fédéral a motivé sa proposition d'augmentation du nombre de signatures en invoquant l'évolution démographique (le rapport entre le nombre de signatures nécessaires et le nombre de citoyens ayant le droit de vote est passé de 7 % à moins de 2,2 %), le développement des moyens de communication et l'extension des droits populaires telle que proposée à l'époque.

Dans son rapport, la CIP-E justifie sa proposition de ne pas augmenter le nombre de signatures nécessaires en invoquant les difficultés rencontrées lors des dernières campagnes pour réunir suffisamment de signatures. Selon la commission, ces difficultés s'expliquent par différents facteurs, notamment le fait que la récolte de signatures devient difficile dans les bureaux de vote en raison du droit de vote par correspondance, et la dépolitisation de la société. Mais la commission admet par ailleurs que le quorum nécessaire pour mettre en œuvre les instruments de la démocratie directe a nettement diminué, qu'il existe aujourd'hui des moyens de communication plus performants et, enfin, que la balance penche désormais plutôt du côté de la démocratie indirecte.

Le Conseil fédéral maintient dans les grandes lignes, le point de vue qu'il avait exprimé en 1996. Il constate que le nombre des votations populaires a fortement augmenté depuis les années septante et qu'il demeure toujours assez élevé. Il constate également que la réforme des droits populaires offre de nouveaux moyens d'action, ce qui ne contribuera pas à réduire le nombre des scrutins.

Cependant, compte tenu de l'évolution intervenue depuis lors, le Conseil fédéral nuance aujourd'hui quelque peu sa position.

Premièrement, il y a lieu de constater que les initiatives et les référendums facultatifs ne sont responsables que pour moitié de l'augmentation du nombre des votations populaires observée depuis les années septante. L'autre moitié des votations porte sur des projets émanant des autorités (référendum obligatoire). La pratique adoptée en Suisse consistant à énumérer de façon très détaillée dans la Constitution fédérale les compétences et obligations de la Confédération a pour conséquence que toute extension ou limitation des compétences fédérales entraîne automatiquement une modification de la Constitution, qui doit être approuvée par le peuple et par les cantons. Si l'on souhaite réduire efficacement le nombre des votations populaires, il faudra que l'exécutif et le législatif s'entendent pour faire preuve d'une certaine retenue en matière de création de normes constitutionnelles. Il se pourrait par ailleurs que, grâce à la nouvelle Constitution fédérale, les référendums obligatoires soient moins nombreux à l'avenir du fait que de nombreuses règles ont été déplacées au niveau de la loi lors de la réforme constitutionnelle.

Deuxièmement, on peut relever que différents facteurs (comme le vote par correspondance ou un intérêt probablement moindre pour la politique) ont contribué à rendre la récolte de signatures globalement plus difficile, en dépit de l'amélioration des moyens de communication. Depuis 1980, le nombre des initiatives n'ayant pas abouti a fortement augmenté, passant de une par législature à onze par législature en moyenne. Compte tenu de la quantité relativement importante d'initiatives lancées, le nombre de celles qui ont abouti a pratiquement stagné (en moyenne 5 à 6 par année, 11 en 1999 - année électorale -, puis à nouveau 6 en 2000).

Troisièmement, on notera que le train de réformes émanant de la CIP-E est de moindre ampleur que celui proposé par le Conseil fédéral en 1996. Alors que l'introduction de l'initiative populaire générale vise en premier lieu à ce que les initiatives constitutionnelles n'aient plus de contenu purement législatif et qu'il ne

devrait donc pas en découler une augmentation sensible du nombre total d'initiatives, l'extension du référendum facultatif en matière de traités internationaux pourrait théoriquement se traduire par une augmentation du nombre des référendums. En pratique, toutefois, les choses ne devraient guère changer. Jusqu'à présent, le référendum facultatif en matière de traités internationaux n'a été demandé que cinq fois¹. Eu égard à toutes des considérations, le Conseil fédéral recommande aux Chambres fédérales d'adopter la stratégie qui suit, en ce qui concerne le durcissement des conditions d'exercice des droits populaires.

2.2.2.2 Délais de récolte inscrits dans la Constitution

Au bout du compte, le nombre de signatures nécessaires et le délai de récolte constituent des obstacles comparables, tant pour l'initiative que pour le référendum. L'exercice des droits populaires dépend donc dans une très large mesure du délai dans lequel les signatures nécessaires doivent être récoltées. Le Conseil fédéral se rallie donc à la proposition de la CIP-E qui prévoit que les délais de récolte soient inscrits dans la Constitution. D'autres modifications, telles que la prolongation pour des raisons techniques du délai référendaire de 90 à 100 jours (modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques ; LDP ; RS 161.1) ne sont pas prévues dans un avenir proche. La nécessité d'une réforme constitutionnelle pour des raisons d'ordre technique ne justifie pas que l'on refuse de régler les délais de récolte au niveau de la Constitution.

2.2.2.3 Délais de récolte plus courts

Du point de vue matériel, le Conseil fédéral n'a pas d'objection fondamentale à opposer à la proposition de la CIP-E de réduire les délais de récolte.

2.2.2.4 Nombre de signatures

Concernant le référendum facultatif : si le Parlement décide de raccourcir le délai de récolte pour les initiatives populaires, il sera nécessaire de revoir les conditions à

¹ Il s'agissait des traités mentionnés dans les arrêtés suivants :
Arrêté fédéral portant approbation des accords sectoriels entre, d'une part, la Confédération suisse, et, d'autre part, la Communauté européenne, ainsi que, le cas échéant, ses Etats membres ou la Communauté européenne de l'énergie atomique ; votation du 21.05.2000 ; FF 2000 3538
Arrêté fédéral concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods ; votation du 17.05.1992 ; FF 1992 V 443
Arrêté fédéral concernant la conclusion d'un accord entre la Confédération suisse et l'Association internationale de développement (IDA) relatif à un prêt de 200 millions de francs ; votation du 13.06.1976 ; FF 1976 II 1525
Arrêté fédéral concernant l'approbation de la convention conclue entre la Confédération et la République italienne au sujet de l'utilisation de la force hydraulique du Spöl ; votation du 07.12.1958 ; FF 1959 I 86
Arrêté fédéral ratifiant la Convention entre la Suisse et la France réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex et les cantons suisses limitrophes, signée à Paris le 7 août 1921 ; votation du 18.02.1923 ; FF 1923 I 743

remplir pour le référendum, afin que les instruments des droits populaires ayant un effet ralentisseur ne soient pas privilégiés. Comme il n'est pas indiqué de raccourcir le délai de récolte pour les référendums, il conviendra de relever, le cas échéant, le nombre de signatures à 70 000.

Concernant l'initiative populaire générale : depuis 1996, le Conseil fédéral est d'avis que le nombre de signatures requises pour lancer une initiative populaire générale doit dans tous les cas être inférieur à celui d'une initiative constitutionnelle. Sinon, ce nouvel instrument ne présentera pas suffisamment d'attrait et il faudra s'attendre à ce que les citoyens continuent d'utiliser l'initiative tendant à une révision partielle de la Constitution pour demander des modifications qui devraient figurer dans la loi.

Si l'on fixait un nombre identique de signatures pour l'initiative populaire générale et pour le référendum, il en résulterait probablement comme effet positif que cette initiative serait dans certains cas préférée au référendum. Ainsi, un projet pour lequel les autorités ont déployé beaucoup d'efforts aurait une chance d'entrer en vigueur et de « faire ses preuves ». Et l'opposition à certaines dispositions isolées d'un texte ne supposerait plus obligatoirement, comme c'est le cas avec le référendum facultatif, le rejet de l'ensemble du projet ; en effet, il serait dès lors possible de demander la modification des dispositions contestées uniquement, sans toucher au reste du projet.

2.2.2.5 Présentation des propositions

Pour l'heure, le Conseil fédéral a décidé de ne pas encore se prononcer sur la question de savoir si les modifications doivent être présentées aux citoyens sous forme d'un « paquet global », comme il l'avait suggéré en 1996, ou en deux parties ou plus. On pourrait notamment envisager de soumettre séparément au scrutin populaire les propositions qui tendent à l'affinement des droits populaires et celles qui posent des conditions plus strictes (réduction du délai de récolte pour l'initiative constitutionnelle, augmentation du nombre de signatures requises pour le référendum).

2.2.2.6 Récapitulation des différentes propositions relatives aux délais de récolte et au nombre des signatures

	Réglementation en vigueur	Proposition de 1996 CIP-E		Avis
Initiative constitutionnelle				
Signatures	100 000 Cst.	150 000 Cst.	100 000 Cst.	100 000 Cst.
Délais	18 mois LDP	18 mois LDP	12 mois Cst.	év. 12 mois Cst.
Initiative populaire générale				
Signatures	—	100 000 Cst.	100 000 Cst.	70 000 Cst.
Délais	—	18 mois LDP	12 mois Cst.	év. 12 mois Cst.
Référendum				

Signatures	50 000 Cst.	100 000 Cst.	50 000 Cst.	év. 70 000 Cst.
Délais	100 jours LDP	100 jours LDP	100 jours Cst.	100 jours Cst.

Cst. = Constitution fédérale

LDP = Loi sur les droits politiques

2.2.2.7 Résumé de la position du Conseil fédéral

- Le Conseil fédéral n’a pas d’objection fondamentale à opposer à la réduction des délais de récolte des signatures en matière d’initiatives (initiative tendant à la révision totale ou partielle de la Constitution, initiative populaire générale). Il est d’avis que ces délais doivent figurer dans la Constitution.
- Si le Parlement décide de raccourcir le délai de récolte pour les initiatives populaires, il sera nécessaire de revoir les conditions à remplir pour le référendum, afin que les instruments des droits populaires ayant un effet ralentisseur ne soient pas privilégiés. Comme il n’est pas indiqué de raccourcir le délai de récolte pour les référendums, il convient de relever, le cas échéant, le nombre de signatures à 70 000.
- Le nombre de signatures requises pour lancer une initiative populaire générale doit être inférieur à celui de l’initiative tendant à la révision partielle de la Constitution. Ainsi, l’initiative populaire générale pourrait devenir un instrument attrayant permettant de demander des modifications législatives.
- Le Conseil fédéral a décidé de ne pas se prononcer, à ce stade, sur la question de savoir si les modifications devaient être présentées aux citoyens sous la forme d’un « paquet global », comme il l’avait suggéré en 1996, ou en deux parties ou plus. On pourrait notamment envisager de soumettre séparément au scrutin populaire les propositions qui tendent à l’affinement des droits populaires et celles qui posent des conditions plus strictes (réduction du délai de récolte pour l’initiative constitutionnelle, augmentation du nombre de signatures requises pour le référendum), afin que le peuple (et les cantons) puissent se prononcer séparément sur ces derniers points.

2.3 Position du Conseil fédéral sur certaines dispositions constitutionnelles

2.3.1 Article 139, alinéa 5 : Le rejet de l’initiative populaire comme condition sine qua non pour présenter un contre-projet ?

Selon le rapport de la CIP-E, l’Assemblée fédérale ne devrait pouvoir opposer un contre-projet à l’initiative populaire que si elle recommande le rejet de celle-ci.

Il convient tout d’abord de signaler que, du fait que l’initiative et le contre-projet peuvent être tous deux acceptés, les six cas de figure suivants peuvent se présenter concernant la recommandation de vote des Chambres fédérales :

- a. Les Chambres fédérales approuvent l'initiative. Recommandation : approbation de l'initiative populaire.
- b. Les Chambres fédérales rejettent l'initiative (sans présenter de contre-projet). Recommandation : rejet de l'initiative populaire.
- c. Les Chambres fédérales rejettent l'initiative et se prononcent en faveur du contre-projet. Recommandation : rejet de l'initiative populaire, approbation du contre-projet.
- d. Les Chambres fédérales approuvent l'initiative quant à son principe, mais lui préfèrent malgré tout un contre-projet. Recommandation : approbation de l'initiative populaire et du contre-projet ; en réponse à la question subsidiaire, donner la préférence au contre-projet.
- e. Les Chambres fédérales approuvent l'initiative quant à son principe, mais déposent simultanément un contre-projet. Recommandation : approbation de l'initiative populaire et du contre-projet ; en réponse à la question subsidiaire, donner la préférence à l'initiative. Ce cas de figure, certes possible en théorie, peut être exclu, à la réflexion, car il serait plus judicieux, dans un tel cas que les Chambres fédérales adopte la solution a.
- f. Les Chambres fédérales ne parviennent pas à se mettre d'accord sur une recommandation de vote pour l'initiative, mais parviennent à s'entendre sur un contre-projet.

La proposition de la CIP-E exclut une recommandation de l'Assemblée fédérale pour les cas d et f. Selon cette proposition, l'Assemblée fédérale se trouve contrainte *de facto* d'exprimer dans ces deux cas de figure une recommandation correspondant à celle du cas de figure c (rejet de l'initiative, approbation du contre-projet). Elle se verrait ainsi limitée dans l'expression de son opinion.

Mais c'est au Parlement qu'il incombe en fin de compte de décider s'il entend se ménager, pour le cas de figure d, la possibilité d'émettre une recommandation appropriée. S'il le souhaite, deux formulations sont possibles :

Solution n° 1: Article 139, alinéa 5 fixant la possibilité d'une recommandation

⁵ L'initiative est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale peut en recommander l'approbation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet.

Solution n° 2: Article 139, alinéa 5 sans réglementation constitutionnelle de la question de la recommandation

⁵ L'initiative est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale peut lui opposer un contre-projet.

Dans la deuxième solution, les modalités de la recommandation de vote sont réglées dans la loi. Une réglementation n'est pas nécessaire au niveau constitutionnel.

On pourrait, théoriquement, envisager une troisième solution dans laquelle interviendrait une disposition prévoyant que l'Assemblée fédérale approuve et l'initiative et le contre-projet et recommande au peuple et aux cantons d'accorder leur préférence au contre-projet dans la question subsidiaire. Mais une telle disposition serait complexe et, de plus, elle n'aurait pas sa place dans la Constitution en raison de son caractère détaillé.

Le Conseil fédéral préfère la version la plus simple du point de vue du droit constitutionnel, à savoir la solution n° 2, et dépose donc une proposition dans ce sens.

2.3.2 Article 139b : Initiative populaire tendant à une révision partielle de la Constitution et initiative populaire générale : initiative et contre-projet/réglementation de la question subsidiaire en cas de divergence entre le peuple et les cantons

En l'état actuel du droit, une initiative et un contre-projet sont considérés comme rejetés si le peuple et les cantons les approuvent, mais donnent des réponses divergentes à la question subsidiaire. La solution proposée par la CIP-E vise à éviter cette situation qui constituerait une impasse. Selon cette proposition, c'est le projet qui a obtenu la plus forte somme des pourcentages des voix des votants et des voix des cantons qui l'emportera.

Le Conseil fédéral ne peut qu'approuver toute solution permettant d'éviter une telle impasse. Rares sont les cas, mais il faut néanmoins se poser la question de principe de savoir si on veut privilégier de la sorte les votants des petits cantons. En effet, puisqu'en raison de la loi des grands nombres, les voix des 26 cantons sont soumises à des fluctuations plus importantes que celles des citoyens, la solution proposée privilégie de fait les voix des cantons.

2.3.3 Article 139d: Deux initiatives populaires ayant trait au même objet

Le Conseil fédéral propose de donner à l'Assemblée fédérale la possibilité de soumettre à votation deux initiatives populaires selon une procédure analogue à celle qui est appliquée lorsque le scrutin porte sur une initiative et un contre-projet. Il propose la disposition suivante :

Art. 139d Initiatives populaires ayant trait au même objet

Lorsque, deux initiatives populaires ayant trait au même objet mais prévoyant des solutions différentes sont déposées à des dates rapprochées, l'Assemblée fédérale peut les soumettre au vote selon une procédure similaire à celle applicable au vote sur une initiative et un contre-projet.

Cette disposition est motivée par les constats faits ces dernières années. Il arrive en effet régulièrement que plusieurs initiatives portant sur la même matière constitutionnelle mais proposant des solutions divergentes soient déposées à des dates rapprochées².

² Cf. par exemple les trois initiatives suivantes relatives à l'âge de la retraite AVS :
– Initiative populaire fédérale «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite».
– Initiative populaire fédérale «pour une retraite à la carte dès 62 ans tant pour les femmes que pour les hommes».
– Initiative populaire fédérale «pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes».

Lors de la révision de la LDP, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1997, les délais applicables aux initiatives populaires ont été considérablement écourtés. Selon l'article 74 LDP, le Conseil fédéral dispose d'un délai de neuf mois à compter du vote final des Chambres fédérales pour soumettre l'initiative au vote populaire. Si plusieurs initiatives portant sur la même matière constitutionnelle sont déposées simultanément, le Conseil fédéral n'aura d'autre choix que de les soumettre au vote du peuple et des cantons lors de la même votation.

Dans une telle situation, les citoyens appelés à voter sont confrontés à un grand dilemme s'ils souhaitent approuver les deux initiatives et qu'ils estiment qu'elles ont l'une et l'autre des chances d'être adoptées. En effet, si les deux textes sont approuvés par le peuple et les cantons, deux solutions divergentes, voire contradictoires, seront inscrites dans la Constitution. Les citoyens soucieux d'éviter un tel résultat sont donc contraints de n'approuver que l'une des deux initiatives. Si un grand nombre de votants procèdent ainsi et que leurs voix se répartissent de la même façon sur les deux initiatives, il n'est pas exclu que les deux initiatives soient finalement rejetées, alors qu'elles avaient toutes deux la faveur d'une majorité des votants. La volonté des votants risque ainsi d'être faussée. La solution proposée par le Conseil fédéral permettrait aux votants d'approuver les initiatives et d'indiquer celle qu'ils préfèrent en réponse à la question subsidiaire.

Pour que deux initiatives populaires puissent être soumises ensemble au vote selon le système proposé, deux conditions doivent être remplies. La première est que la décision doit être prise par l'Assemblée fédérale, la procédure étant réglée au niveau législatif. A cet égard, on pourrait envisager que toute proposition du Conseil fédéral en ce sens doive être avalisée par l'Assemblée fédérale. La deuxième condition est que cette solution ne doit intervenir que si les deux initiatives portent sur la même matière constitutionnelle et que leurs contenus divergent. La procédure proposée s'appliquera particulièrement bien pour les cas où deux initiatives font état de préoccupations similaires mais proposent des réponses différentes. En revanche, on s'abstiendra de recourir à cette solution si les éléments normatifs proposés sont complémentaires. Selon la législation et la jurisprudence actuelles, les initiatives populaires sont considérées comme portant sur le même objet dès lors qu'elles concernent «la même question constitutionnelle» (art. 28, al. 1, LREC).

En raison des problèmes techniques qui se posent lors des votations portant sur plus de deux projets, problèmes évoqués par le Conseil fédéral dans son message relatif au référendum constructif (FF 1999 2695 ss), il n'est pas judicieux de soumettre en même temps au peuple et aux cantons deux initiatives populaires *plus* un contre-projet. Dans un tel cas, il serait préférable de procéder à deux votations distinctes portant l'une sur la première initiative populaire et son contre-projet, l'autre la seconde initiative, par exemple.

2.3.4 Article 141 : Référendum en matière de traités internationaux

Dans son projet de 1996, le Conseil fédéral avait prévu que les traités dont la mise en œuvre nécessitait l'édition de lois fédérales conférant des droits ou imposant des obligations aux particuliers, devaient être soumis au référendum.

La CIP-E souhaite aller encore plus loin, et propose de soumettre au référendum tous les traités qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre entraîne obligatoirement l'édiction de lois fédérales.

Aussi bien le Conseil fédéral que la CIP-E souhaitent étendre le référendum à tous les traités internationaux importants. La question qui se pose est de savoir ce qu'il faut entendre par-là. La CIP-E propose d'établir un parallèle entre le référendum applicable à la législation nationale et le référendum en matière de traités internationaux, en se référant à la formulation de l'article 164, alinéa 1, Cst.

Le Conseil fédéral est d'avis que seuls doivent être soumis au référendum les traités dont la mise en œuvre nécessite des modifications de lois qui confèrent des droits ou imposent des obligations aux particuliers, à savoir qui ont des incidences directes sur ces derniers. Selon la proposition de la CIP-E, les traités qui ne règlent que l'organisation ou les tâches des autorités pourraient également être soumis au référendum. Le Conseil fédéral considère que sa proposition de 1996 reste la solution idéale. C'est pourquoi il recommande de formuler l'article 141, alinéa 1, lettre d, Cst. de la manière suivante :

- d. les traités internationaux :
 1. qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables ;
 2. qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ;
 3. dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales conférant des droits ou imposant des obligations aux personnes.

De plus, le Conseil fédéral n'approuve l'élargissement du champ d'application du référendum que si l'on prévoit simultanément la possibilité de soumettre le traité et les dispositions d'exécution en bloc au vote (voir ci-dessous 2.3.5). C'est en effet la seule façon de mettre en place un système cohérent et équilibré. Cela permet en outre, d'assurer la transparence sur les conséquences du traité, de sorte que le peuple peut se prononcer en connaissance de cause.

2.3.5 Article 141a : Possibilité d'une votation globale sur les traités internationaux et les dispositions d'exécution

Dans son projet de 1996, le Conseil fédéral proposait que les traités internationaux et les modifications législatives nécessaires à leur mise en œuvre puissent être soumis à votation sous la forme d'un « paquet global ».

La CIP-E ne souhaite pas qu'une telle disposition soit inscrite dans la Constitution. Elle motive son refus par le fait que, à ses yeux, une votation globale proposée ne permettrait pas aux citoyens de donner leur avis de façon nuancée.

Le Conseil fédéral propose pour sa part de prévoir la possibilité d'une votation globale (traité et dispositions d'exécution). L'expérience récente (EUROLEX, GATT-Lex, accords sectoriels bilatéraux) a en effet montré que, pour diverses raisons, le fait d'offrir cette possibilité au Conseil fédéral ou aux Chambres fédérales comportait plusieurs avantages :

- s'agissant des traités internationaux dont la mise en œuvre ne laisse à la Suisse aucune marge de manœuvre (comme, par exemple, l'introduction progressive de la limite des 40 t), une votation distincte sur les dispositions d'exécution ne constituerait qu'un leurre. En effet, si celles-ci étaient reje-

tées, le Conseil fédéral ou le Parlement n'aurait pas d'autre choix que d'adopter ou de soumettre au peuple un autre projet, pratiquement identique. Des précédents (par exemple l'introduction de l'heure d'été) montrent que le fait de passer outre au refus du peuple, démarche à laquelle la Suisse peut se trouver pratiquement contrainte en raison de circonstances juridiques ou factuelles, peut miner la confiance des citoyens à l'égard de la classe politique et des institutions. Une votation distincte sur les dispositions d'exécution pour les cas où la Suisse n'a aucune marge de manœuvre irait donc à l'encontre des buts visés par le renforcement des droits populaires ;

Il se peut en outre que la CIP-E craigne que, lors d'une votation globale, les citoyens soient fortement incités, si on leur fait valoir l'utilité du traité, à approuver également les dispositions d'exécution. Cependant, ce serait méconnaître d'une part le fait que la modification constitutionnelle proposée ne tend qu'à créer la *possibilité* d'une votation globale, et d'autre part le fait que le *Parlement* doit approuver un arrêté d'approbation en ce sens. Une votation globale permet en outre d'assurer une certaine transparence dans la mesure où les citoyens appelés à voter peuvent se prononcer sur la mise en œuvre du traité dans leur droit national en ayant la certitude que le paquet proposé continuera à former un tout. De plus, l'introduction de l'initiative populaire générale permettra désormais au peuple de demander la modification d'une loi existante, et donc également des dispositions d'exécution d'un traité international ;

- une votation globale permettra également de renforcer la crédibilité de la politique étrangère de la Suisse et la position du Conseil fédéral lors de négociations ;
- enfin, une votation globale permettra de raccourcir la procédure et contribuera à éviter que des décisions contradictoires ne soient prises (acceptation du traité et refus des dispositions d'exécution, ou inversement).

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Conseil fédéral propose un article 141 Cst. formulé comme suit :

Art. 141a Mise en œuvre des traités internationaux

Lorsqu'un arrêté portant approbation d'un traité international est soumis au référendum obligatoire ou au référendum facultatif, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en œuvre du traité.

2.4 Les droits populaires dans le cas d'une adhésion à l'Union européenne

Dans son rapport sur l'intégration 1999 (FF 1999 3600–4012), le Conseil fédéral a exposé en détail les conséquences d'une adhésion à l'Union européenne sur les droits populaires (FF 1999 3930–3937). En outre, dans son rapport sur la politique étrangère 2000 du 15 novembre 2000 (FF 2001 237–335), il a posé comme condition préalable à toute négociation sur l'entrée de la Suisse dans l'Union européenne, que soient évalués les effets qu'aurait une éventuelle adhésion sur certains domaines parmi lesquels celui des droits populaires ; il a également précisé qu'il allait effectuer les études nécessaires durant la présente législature.

A court terme, la priorité en matière de politique d'intégration est accordée à l'entrée en vigueur et à la mise en œuvre dans le droit suisse des accords bilatéraux ; à moyen terme, elle portera sur de nouvelles négociations bilatérales. L'adhésion à l'Union européenne n'entrera en ligne de compte qu'à plus long terme.

Dans son rapport, la CIP-E ne s'exprime pas de façon explicite sur la relation entre la révision des droits populaires et l'intégration européenne. Cela ne signifie pas pour autant que les questions touchant à la politique d'intégration aient été totalement exclues de ses réflexions. Les modifications proposées pour le référendum en matière de traités internationaux, ainsi que l'introduction de l'initiative populaire générale, ne devraient assurément pas constituer un obstacle en cas de rapprochement avec l'Union européenne. Mais la CIP-E a renoncé à proposer des modifications qui n'auraient de sens qu'en cas d'adhésion à l'Union européenne. Le Conseil fédéral juge cette approche tout à fait judicieuse.

Le fait qu'il ait été renoncé à l'engagement de négociations d'adhésion au cours de la présente législature permet d'instaurer, sans aucune pression, un débat approfondi ayant trait aux conséquences possibles et prévisibles aujourd'hui d'une adhésion à l'Union européenne sur les institutions de notre pays (fédéralisme, droits populaires, gouvernement) et sur les principaux domaines politiques concernés.

Concernant les droits populaires, le rapport sur l'intégration estime qu'ils sont compatibles avec une adhésion à l'Union européenne. Cette analyse, faite en 1999, est encore valable aujourd'hui. Il conviendra toutefois de la compléter et de l'approfondir. A cette occasion, il faudra porter une attention particulière aux points suivants :

- la compatibilité du droit interne et du droit communautaire a été analysée sur la base des initiatives populaires et des référendums lancés ces dernières années. Cependant, le droit européen ne cesse de se développer. L'examen des conséquences d'une adhésion sur nos institutions devra désormais tenir davantage compte de la dynamique politique et juridique de l'Union européenne ;
- la question d'une éventuelle adhésion à l'Union européenne se situe dans une perspective à plus long terme ;
- une adhésion à l'Union européenne aura, d'une part, des conséquences sur la portée pratique des droits populaires. Il y aura lieu notamment de compter avec quelques limitations. Mais l'adhésion permettra, d'autre part, à la Suisse de contribuer à modeler l'Union européenne. Quant à savoir dans quelle mesure le peuple pourra – et devra – dans le futur, grâce à un affinement des droits politiques, influencer sur la politique suisse relative à l'Union européenne, il s'agit là d'une question qui devra être étudiée avec soin.

Lorsqu'il faudra examiner, compléter et approfondir les aspects institutionnels des options de la Suisse en matière de politique européenne, il ne faudra pas se contenter d'évaluer les conséquences d'une adhésion à l'Union européenne sur l'aménagement des droits populaires ; il faudra également déterminer quelles options peuvent entrer en ligne de compte eu égard aux différentes sensibilités en matière d'intégration européenne. Il s'agit donc d'instaurer un dialogue afin de mettre en évidence non seulement la marge de manœuvre et les points communs, mais également les divergences et les incompatibilités. Ce dialogue contribuera à créer une base commune qui permettra d'évaluer les perspectives, les avantages et les risques d'une adhésion

à l'Union européenne. Ce dialogue et cette évaluation ne permettront pas répondre à toutes les questions liées aux options de la Suisse en matière de politique européenne, et, selon l'option choisie, il y aura lieu de réunir des expériences, puis d'affiner la démarche.

99.436 Initiative parlementaire (Commission 96.091 CE). Suppression de carences dans les droits populaires. Tableau récapitulatif des dispositions constitutionnelles actuelles, les propositions du Conseil fédéral de 1996, les propositions de la CIP-E du 2 avril 2001 et l'avis du Conseil fédéral

Numérotation des articles de la Cst :

selon le message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale du 2 novembre 1996
selon la *Constitution fédérale du 18 avril 1999*

Sujet	Nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999	Projet du Conseil fédéral du 20.11.1996	Rapport de la CIP-E du 02.04.2001	Avis du Conseil fédéral
Financement de l'exercice des droits politiques (art. 127a ; 136a)	Non	Oui	Non	D'accord
Iv. pop. rév. totale Cst./rév. partielle Cst., Iv. pop. générale ; « initiative des cantons » (art. 128/129/129a ; 138/139/139a/139c)	Non	Oui	Non	Propose d'introduire cette possibilité
Iv. pop. rév. totale Cst./rév. partielle Cst., signatures/délais (art. 128/129 ; 138/139)	100 000/pas de délai (loi : 18 mois)	150 000/pas de délai (loi : 18 mois)	100 000/12 mois	100 000/év. 12 mois
Iv. pop. rév. partielle Cst./Recommandation de vote de l'Assemblée fédérale (art. 129, al. 5 ; 139, al. 5)	Contre-projet uniquement en cas de rejet de l'initiative	Contre-projet uniquement en cas de rejet de l'initiative	Contre-projet uniquement en cas de rejet de l'initiative	Recommande une solution plus ouverte
Iv. pop. générale, principe (art. 129a ; 139a)	Non	Oui	Oui	D'accord
Iv. pop. générale, signatures/délais (art. 129a ; 139a, al. 1)	—	100 000/pas de délai (loi : 18 mois)	100 000/12 mois	70 000/év. 12 mois

Sujet	Nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999	Projet du Conseil fédéral du 20.11.1996	Rapport de la CIP-E du 02.04.2001	Avis du Conseil fédéral
Iv. pop. générale, contre-projet dès la première votation (art. 129a, al. 4 ; 139a, al. 4)	—	Non	Oui	D'accord
Iv. pop. rév. partielle Cst./Iv. pop. générale, procédure en cas d'initiative + contre-projet : question subsidiaire en cas de divergence entre le peuple et les cantons (art. 131 ; 139b)	Pas de solution	La majorité populaire l'emporte	Somme des pourcentages des voix du peuple et des cantons	D'accord
Votation simultanée sur deux initiatives ayant trait au même objet (art. 131f ; 139d)	Non	Oui	Non	Il propose d'introduire cette possibilité
Réf. fac. en matière de traités, intern., aménagement (art. 131b ; 141)	Statu quo	Traités dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales conférant des droits ou imposant des obligations aux personnes	Traités qui contiennent des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou requièrent l'adoption de lois fédérales	Selon projet de 1996
Réf. fac., signataires/délais (art. 131b ; 141)	50 000/pas de délai (loi : 100 jours)	100 000/pas de délai	50 000/100 jours	Ev. 70 000/100 jours
Réf. oblig. et fac. en matière de traités intern., possibilité d'une votation sur le traité et les dispositions d'exécution (art. 131c ; 141a)	Non	Oui	Non	Il propose d'introduire cette possibilité
Présentation d'alternatives (art. 131d ; art. 141d)	Non	Oui	Non	D'accord
Décision en cas de désaccord des deux Chambres (art. — ; 156)	Pas de disposition constitutionnelle	Pas de disposition constitutionnelle	Réglementation constitutionnelle	D'accord
Iv. pop. générale, recours en cas de non-respect du contenu et des objectifs (art. — ; 189)	Non	Non	Oui	D'accord