

CH_VB 98.065 vom 9. Februar 1999

Bundesverwaltung, 1999-02-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_98.065

FR: CH_VB 98.065 du 9 février 1999

IT: CH_VB 98.065 del 9 febbraio 1999

Erwägungen

E. 28

octobre 1998 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Cotti Le chancelier de la Confédération, Couchepin 40229 1998-496 795

Condensé L'initiative populaire «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» demande qu'à l'avenir, les initiatives populaires soient soumises au vote du peuple et des cantons au plus tard douze mois après leur dépôt. Dans ce délai, le Conseil fédéral devrait prendre position sur l'initiative et rédiger le message y relatif; les deux Chambres de l'Assemblée fédérale devraient en débattre; enfin, il faudrait préparer et mettre en œuvre la votation. Le délai de douze mois pourrait être prolongé avec le consentement du comité d'initiative lorsque l'Assemblée fédérale opposerait un contre-projet. Le Conseil fédéral considère que l'initiative populaire est valable. Celle-ci réclame cependant un régime juridique qui, dès la première moitié du siècle, s'est avéré impraticable. L'acceptation de ce texte représenterait un retour en arrière. Le Conseil fédéral juge donc qu'il convient, pour les motifs exposés ci-dessous, de recommander au peuple et aux cantons le rejet de cette initiative, sans présenter de contre-projet. La modification des lois fédérales sur les droits politiques et sur les rapports entre les conseils, entrée en vigueur le 1er avril 1997, a considérablement amélioré la situation dans le sens d'un examen plus rapide des initiatives populaires par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Les nouvelles dispositions, qui prévoient des délais plus courts, ont dans une large mesure anticipé sur l'objet de l'initiative. Un délai d'une année pour élaborer le message du Conseil fédéral, débattre de l'initiative dans les deux Chambres, préparer et mettre à exécution la consultation du peuple et des cantons occasionnerait des difficultés pratiques considérables. Le peu de temps disponible ne permettrait plus de procéder à un examen approfondi des initiatives populaires comme par le passé. Le message dans lequel le Conseil fédéral émet son avis sur une initiative populaire y perdrait obligatoirement en qualité. En conséquence, on ne saurait exclure que le Conseil fédéral soit appelé à jouer un rôle plus important que l'Assemblée fédérale dans l'examen d'une initiative populaire. Les commissions parlementaires tout d'abord, mais également les deux Chambres fédérales, seraient limitées dans leur fonctionnement et leur aptitude à se faire une opinion. Dans son appréciation sur un projet d'initiative populaire, le Parlement serait contraint de s'appuyer exclusivement sur l'avis du Conseil fédéral. Cela aurait pour conséquence d'accroître l'influence du gouvernement sur le Parlement. L'initiative populaire, si elle était acceptée, limiterait les possibilités de soumettre au peuple et aux cantons un contre-projet valable. En effet, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ne seraient plus guère en mesure d'élaborer un contre-projet susceptible de modifier une situation juridique jugée insatisfaisante. La fonction d'innovation, attribut essentiel de l'initiative populaire considérée comme un instrument de la rénovation de l'ordre juridique,

serait largement compromise. Si elle était acceptée, l'initiative populaire examinée ici ne ferait donc que desservir toutes celles qui suivront. 796

Le comité d'initiative, dans la mesure où il doit consentir à une prolongation du délai lorsque l'Assemblée fédérale oppose un contre-projet, disposerait d'une influence considérable sur le Parlement. Cette faculté serait inconciliable avec le rôle que la constitution reconnaît au Parlement. Dans le cadre de la réforme de la Constitution, le Parlement traite une réforme des droits populaires. Cette réforme a également pour objet d'introduire une initiative populaire générale qui pourrait constituer une solution appropriée pour un processus de démocratie directe plus rapide. Il convient de mener d'abord à terme la réforme constitutionnelle entreprise dans le domaine des droits populaires. 797

Message I Examen formel de l'initiative II Teneur L'initiative a la teneur suivante: I La constitution fédérale est modifiée comme suit: Art. 121, 6e al. 6 Lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, le projet sera soumis au vote du peuple et des cantons au plus tard douze mois après le dépôt de la demande. L'Assemblée fédérale peut opposer au projet un contre-projet qui sera soumis à la votation en même temps que lui. Si un contre-projet est opposé à l'initiative, le délai dans lequel la votation doit avoir lieu peut être prolongé d'un an au plus, à condition que la majorité du comité d'initiative y consente. II Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit: Art. 24 (nouveau) Les dispositions de lois ou d'ordonnances qui ne sont pas compatibles avec le délai prévu à l'article 121, 6e alinéa, sont réputées abrogées, notamment les articles 26, 27 et 29 de la loi sur les rapports entre les conseils et l'article 74 de la loi fédérale sur les droits politiques. 12 Genèse Par décision du 29 juillet 1997, la Chancellerie fédérale a constaté que la liste de signatures à l'appui de l'initiative populaire «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» satisfaisait aux exigences de la loi (FF 7997 III 1259). Le texte de l'initiative a été publié dans la Feuille fédérale du 12 août 1997 (FF 7997 III 1261). Le 5 décembre 1997, l'initiative était déposée dans les délais à la Chancellerie fédérale. Par décision du 16 janvier 1998, la Chancellerie a constaté que l'initiative populaire, ayant recueilli 115 684 signatures valables, avait formellement abouti (FF 799S 177). 13 Délai de traitement Aux termes de l'art. 29, al. 1, let. a, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 777.77)', le Conseil fédéral présente son message et ses propositions à l'Assemblée fédérale dans un délai d'un an à compter du dépôt de l'initiative. Ce 1 Dans la version de la modification du 21.6.1996 de la loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1); en vigueur depuis le 1.4.1997 (RO 1997 757). 798

délai est respecté par l'adoption du présent message. L'Assemblée fédérale doit décider dans un délai de 30 mois à compter du jour où l'initiative a été déposée, soit d'ici au 5 juin 2000, si elle approuve ou non l'initiative (art. 27, al. 1, LREC). 14 Validité 141 Unité de la forme Une initiative populaire peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, al. 4, est.). Le mélange de ces deux formes n'est pas admis (art. 75, al. 3, de la loi fédérale sur les droits politiques; LDP). La présente initiative se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc respectée. 142 Unité de la matière Une initiative populaire ne peut porter sur plus d'un sujet. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative (art. 121, al. 3, est. et art. 75, al. 2, LDP). L'initiative populaire «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» propose

une modification de la teneur de l'art. 121, al. 6, est. Selon la nouvelle version proposée, un projet d'initiative doit être soumis au vote du peuple et des cantons au plus tard douze mois après le dépôt de la demande. Ce délai peut être prolongé avec le consentement de la majorité du comité d'initiative. L'initiative contient également une disposition transitoire de la constitution fédérale selon laquelle les dispositions de lois ou d'ordonnances qui ne sont pas compatibles avec le délai demandé sont réputées abrogées. Cette nouvelle disposition présente un rapport intrinsèque avec la disposition constitutionnelle proposée. Dès lors, l'initiative populaire ne porte pas sur plusieurs sujets distincts, raison pour laquelle elle satisfait au principe de l'unité de la matière. 143 Caractère réalisable de l'initiative La constitution fédérale ne retient pas comme condition de validité le caractère réalisable d'une initiative populaire. Cependant, il est de pratique constante que les autorités fédérales déclarent nulle une initiative parce que celle-ci n'est pas réalisable; en effet, une initiative populaire qui présente une demande impossible et à laquelle il ne peut être donné suite est matériellement sans objet et ne doit pas être soumise au vote du peuple et des cantons (FF 7997 I 453). Si l'initiative qu'il s'agit d'examiner ici était acceptée, elle serait - comme on le développera plus loin (voir ch. 42) - la source de difficultés pratiques considérables. Toutefois, elle ne serait pas irréalisable. 799

15 Récapitulation Pour les motifs exposés, le Conseil fédéral estime que l'initiative populaire présentée est valable. 2 L'initiative populaire du point de vue du comité d'initiative Selon le contenu d'une annonce parue dans la presse et d'un communiqué de presse, le comité d'initiative entend mettre un terme à l'une des nombreuses situations intolérables qui régissent dans notre pays et parvenir à accélérer le processus démocratique. Du point de vue du comité d'initiative, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale peuvent, malgré les délais fixés par la loi, faire traîner quasi indéfiniment une initiative populaire. La démocratie directe dont les Suisses sont si fiers s'en trouverait vidée de tout contenu. Cette situation ne serait plus acceptable et il conviendrait donc d'y remédier une fois pour toutes. Toujours selon le comité d'initiative, il serait important que le peuple suisse, surtout à une époque où les choses changent toujours plus vite et plus souvent, puisse intervenir rapidement et efficacement sur les événements politiques afin d'en corriger le cours. L'initiative présentée accorde un «délai de réflexion» de douze mois au gouvernement et au Parlement. Toute initiative populaire devrait être soumise au vote du peuple et des cantons dans ce délai. Il s'agirait ainsi d'empêcher tout retard dans l'examen des initiatives populaires. 3 Traitement des initiatives populaires en général

E. 31

Droit antérieur relatif aux délais de traitement (1892-1996) La constitution fédérale actuelle ne prévoit, pour le traitement des initiatives populaires, aucun délai tel que celui qui est demandé par l'initiative examinée ici. Au niveau législatif, en revanche, des délais sont fixés. Nous commencerons par donner un historique de la situation juridique de 1892 à 1996. 311 La situation juridique avant 1962 Après l'introduction de l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la constitution de 1891, la loi fédérale du 27 janvier 1892 sur le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale (RS 1 159) a consacré la règle que les Chambres fédérales devaient décider au plus tard dans le délai d'une année si elles adhéraient à un projet d'initiative ou si elles le rejetaient (art. 8). En 1950, ce délai a été prolongé à trois ans à compter du dépôt de l'initiative (RO 1951 18). En 1948, le Conseil fédéral avait justifié la nécessité de cette prolongation de délai de la façon suivante: depuis longtemps, le délai d'un

an paraissait trop court et s'était également révélé trop court dans la pratique. D était arrivé très souvent que le Conseil fédéral n'ait même pas été en mesure de formuler son avis dans le délai imparti. D'une part, le nombre des initiatives populaires avait augmenté, de même que le volume de travail dans tous 800

les départements; d'autre part, l'examen des initiatives (et notamment l'élaboration de messages plus complets et détaillés par le Conseil fédéral) prenait davantage de temps. Point n'était besoin sans doute d'exposer longuement que la seule procédure (préparation par l'administration, traitement par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale) exigeait dans bien des cas plus d'une année (FF 1948 III 915 ss). 312 La situation juridique lors de l'entrée en vigueur de la loi sur les rapports entre les conseils de 1962 La loi sur les rapports entre les conseils est entrée en vigueur le 1er décembre 1962. Les articles 27 et 29 de cette loi régissent le traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale. Depuis 1962, ces dispositions ont subi plusieurs modifications. Au départ, l'Assemblée fédérale devait se prononcer sur une initiative populaire dans un délai de trois ans; le Conseil fédéral, pour sa part, disposait de deux ans pour rédiger son message. Si, en raison de circonstances particulières, le Conseil fédéral n'était pas en mesure de prendre position sur une initiative, l'Assemblée fédérale pouvait prolonger d'une année le délai de trois ans (art. 29, al. 3, LREC). 313 La modification de 1974 En 1974 est intervenue une modification de l'article 29 LREC (adjonction d'un al. 4; modification du 14 mars 1974, en vigueur depuis le 20 juin 1974; RO 1974 1051). Selon ce nouvel alinéa, l'Assemblée fédérale pouvait, en complément à la disposition de l'art. 3, décider de prolonger le délai d'un an, si les décisions des conseils divergeaient sur un contre-projet ou sur un acte législatif ayant un rapport étroit avec l'initiative populaire; c'est-à-dire qu'un des conseils au moins devait s'être prononcé en faveur d'un contre-projet (direct ou indirect) (art. 29, al. 4, aujourd'hui: art. 27, al. 5bis, LREC). Selon la conférence des présidents de groupe, à laquelle revenait l'initiative de la modification, la possibilité de prolonger le délai était justifiée par le fait que le délai d'un an en vigueur à l'époque ne permettait jamais au Parlement d'élaborer lui-même un contre-projet si le Conseil fédéral, de son côté, y renonçait. La réglementation d'alors avait pour effet que, en ce qui concerne la présentation d'un contre-projet, l'élément décisif n'était pas la volonté du Parlement, déterminante selon la constitution, mais bien l'existence ou l'absence de travaux préparatoires du Conseil fédéral, lesquels ne devraient constituer qu'une base de discussion pour le Parlement. C'est pourquoi il importait d'accorder aux Chambres davantage de temps pour traiter les divergences ayant trait à la présentation de contre-projets directs ou indirects relatifs à des initiatives populaires (FF 7973 II 819; voir aussi à ce sujet ch. 35). 314 La modification de 1976 Pourtant, en raison du grand nombre des initiatives déposées et de la complexité des sujets à traiter, le nouveau délai de trois ans s'est révélé trop bref. Selon le Conseil 801

fédéral, la pression exercée par les délais empêchait d'examiner soigneusement les initiatives populaires. Comme l'Assemblée fédérale faisait assez souvent usage de la possibilité de proroger d'un an le délai imparti, à laquelle l'art. 29, al. 3, LREC lui permettait de recourir dans des circonstances exceptionnelles (FF 7975 I 1372), le délai de traitement ordinaire a été porté à quatre ans, dès 1976, par la LDP (modification de l'art. 29 LREC, en vigueur depuis le 1.7.1978; RO 1978 688, 708). Le Conseil fédéral disposait dorénavant de trois ans pour élaborer un message. En contrepartie, toutefois, la possibilité de prolonger ce délai était supprimée (abrogation de l'art. 29, al. 3, LREC). L'Assemblée

fédérale, quant à elle, n'avait toujours qu'une année pour traiter une initiative populaire (avec une possibilité de prolongation si un contre-projet était présenté). 315 La modification de 1986 Cependant, le délai de quatre ans, réparti par le législateur entre le Conseil fédéral (trois ans) et l'Assemblée fédérale (un an), n'a pas non plus donné satisfaction, notamment en raison du fait que les délais n'étaient plus considérés comme des délais indicatifs mais comme des délais péremptoires (voir ch. 35). Compte tenu de l'augmentation générale de la charge de travail supportée par l'Assemblée fédérale, la commission du Conseil national estima que le délai d'une année prévu par le droit en vigueur à l'époque ne permettait plus de traiter une initiative populaire dans les deux Chambres sans pression excessive; en outre, l'Assemblée fédérale n'avait pas la possibilité matérielle d'élaborer elle-même un contre-projet dans un délai d'une année. C'est pourquoi la commission proposa, dans le cadre d'une initiative parlementaire, une nouvelle répartition des délais entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale (FF 1983 IV 506 ss, avec référence à la FF 1982 III 1073). Mais le Conseil fédéral ne put se rallier à cette proposition, estimant que des délais plus courts ne lui permettraient pas de préparer des bases de décision dûment fondées: «Il est toutefois dans l'intérêt d'un ordre juridique cohérent que les initiatives populaires ne soient pas traitées sans qu'on puisse se fonder sur des éléments de décision sûrs» précisa-t-il (FF 1984 II 1010 ss, 1017). La loi sur les rapports entre les conseils fut néanmoins modifiée le 20 juin 1986. La modification entra en vigueur le 1er janvier 1987 (RO 1986 1712). Le délai de quatre ans, précédemment imparti à l'Assemblée fédérale pour prendre position sur une initiative, restait donc inchangé (art. 27, al. 1, LREC). Mais sur les quatre années, vingt-quatre mois étaient désormais réservés au Conseil fédéral pour préparer son message; si un contre-projet, direct ou indirect, était présenté, le Conseil fédéral disposait même de trente mois (art. 29, al. 1 et 2, LREC). Si les Chambres fédérales ne parvenaient pas à prendre une décision concordante dans le délai légal, c'est-à-dire dans les quatre ans (cinq ans dans certains cas exceptionnels) qui suivaient le dépôt de l'initiative, le Conseil fédéral ordonnait la votation du peuple et des cantons (voir art. 27, al. 6, LREC). Jusqu'alors, le Conseil fédéral disposait d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer la date de la votation populaire (voir FF 1993 III 464); il ne devait cependant pas retarder cette date de façon excessive². 2 Luzius Wildhaber, Commentaire de la constitution fédérale de la Confédération suisse, Bûle/Zurich/Berne, n° 76 ad art. 121/122. 802

E. 32

Droit actuel relatif aux délais de traitement Le 21 juin 1996, l'Assemblée fédérale a voté une modification de la loi fédérale sur les droits politiques et de la loi sur les rapports entre les conseils³. Cette modification est entrée en vigueur le 1er avril 1997 (RO 7997 753). Elle porte notamment sur une réduction des délais de traitement des initiatives populaires (art. 74 LDP et art. 27, al. 1, et 29, al. 1, let. a, LREC). Selon le nouveau droit, le Conseil fédéral dispose d'une année au plus (contre deux ans auparavant) à compter de la date de dépôt de l'initiative pour soumettre à l'Assemblée fédérale son message et ses propositions (une année et demie si un contre-projet est présenté; art. 29 LREC). De son côté, l'Assemblée fédérale doit se prononcer sur l'initiative dans un délai maximum de 30 mois à compter du jour où l'initiative a été déposée (contre quatre ans auparavant; art. 27, al. 1, LREC). Comme par le passé, l'Assemblée fédérale peut prolonger le délai légal d'une année si l'un des conseils au moins a pris une décision sur un contre-projet direct ou indirect (art. 27, al. 5bis, LREC). En ce qui concerne la compétence du Conseil fédéral de fixer la date et l'objet des votations populaires, la Commission des institutions politiques du Conseil national a admis que le Conseil fédéral devait pouvoir disposer d'une certaine marge de manœuvre -

qui devait cependant rester limitée -, notamment les années où se déroulent les élections au Conseil national, lorsque des objets soumis à la votation sont incompatibles ou en cas d'accumulation d'initiatives prêtes simultanément à être soumises au vote populaire (BO 7990 N 1887). C'est pourquoi, pour soumettre une initiative au vote populaire, le Conseil fédéral dispose désormais d'un délai de neuf mois à compter du vote final des Chambres fédérales, mais au maximum de neuf mois après l'échéance des délais légaux (art. 74, al. 1, LDP). Les nouvelles dispositions légales ont donc anticipé dans une large mesure sur l'objet de l'initiative populaire. La différence réside d'une part dans la longueur du délai de traitement: selon l'initiative populaire qu'il s'agit d'examiner ici, il est limité en règle générale à une année, alors que selon le droit actuellement en vigueur, il est en principe de trois ans et trois mois au maximum. D'autre part, il existe entre les deux dispositions une différence hiérarchique. L'initiative vise l'adoption d'une norme constitutionnelle alors que le droit en vigueur consacre un délai légal. L'un des objectifs poursuivis par la modification législative mentionnée, qui était d'accélérer le traitement des initiatives populaires, ne va porter ses effets qu'à l'avenir. La présente initiative, en effet, est la première à laquelle s'appliqueront les nouvelles dispositions, puisque la récolte des signatures a débuté après le 31 mars 1997 (voir l'art. 2 de l'ordonnance du 26.2.1997 sur l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale sur les droits politiques; RO 7997 760). Modification fondée notamment sur une motion du Conseil national (ad 88.235) qui demandait une réduction des délais de traitement; compte tenu de cette motion, aucune suite n'a été donnée à l'initiative parlementaire du conseiller national Diinki (88.235), qui proposait une votation populaire dans les 6 mois suivant le vote final (BO 1990 N 1886 ss). 803À

L

E. 33

Les autres tentatives visant à réglementer les délais de traitement En 1989 déjà, une initiative «contre les manœuvres dilatoires dans le traitement des initiatives populaires» avait été lancée (FF 1989 I 1449). Le texte en question prévoyait que toute initiative populaire devait être soumise au verdict du peuple et des cantons dans les deux ans qui suivaient son dépôt. L'initiative, toutefois, n'a jamais abouti (FF 1990 III 139). Lors des délibérations sur l'initiative parlementaire 91.410 du conseiller national Zwingli concernant le traitement des dispositions dont les initiatives populaires prévoient l'application rétroactive, le Conseil national avait décidé le 28 avril 1993 d'apporter à l'article 122 est. un complément aux termes duquel une loi fédérale devait fixer des délais maximaux pour le traitement des initiatives jusqu'au vote du peuple et des cantons (BO 1993 N 793 ss, 820). Le Conseil des Etats n'est pas entré en matière, ni sur l'initiative parlementaire, ni sur le contre-projet du Conseil national (BO 7994 E 740 ss, 742). Les deux Chambres n'arrivant pas à se mettre d'accord, cet objet fut purement et simplement biffé de la liste des objets à traiter (BO 7995 E 969 s.). Le 9 octobre 1997, le conseiller national Maspoli présentait une initiative parlementaire soutenue par 57 autres membres du Conseil national (97.440). Ce texte était pratiquement identique à l'initiative populaire dont il est question ici, à la seule différence que le délai de traitement qu'il prévoyait n'était pas de douze, mais de 18 mois. Le motif invoqué pour lancer cette initiative parlementaire était que les initiatives populaires disparaissaient souvent dans les tiroirs, comme l'initiative dite «des petits paysans»⁴. Arguant qu'il était fréquent qu'une initiative populaire ne parvînt au stade du vote que lorsqu'elle avait perdu toute actualité, l'initiative parlementaire entendait améliorer cet état de chose. La Commission des institutions politiques du Conseil national décida lors

de sa séance du 27 mars 1998 de demander au Conseil national de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire, puisque les délais en vigueur précédemment avaient été considérablement réduits en 1997, mesure dont les effets ne se feraient cependant sentir que deux ou trois ans plus tard (voir ch. 32). Aller encore plus loin aurait pour conséquence que les autorités fédérales ne seraient plus en mesure d'approfondir l'examen des initiatives et que l'élaboration de contre-projets deviendrait pratiquement impossible. La sous-commission 1 de la commission constitutionnelle du Conseil des Etats, pour sa part, décida dans sa séance du 17 novembre 1997, dans le cadre de la réforme des droits populaires, de donner une base constitutionnelle aux délais de traitement des initiatives populaires par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale. En ce qui concerne les initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces, ces délais correspondent à ceux qui sont prévus aux articles 27 et 29 LREC et à l'article 74 LDP (voir ch. 32). La commission constitutionnelle du Conseil des Etats ne s'est pas encore occupée définitivement de la question de l'inscription des délais de traitement dans la constitution. Quant à la commission constitutionnelle du Conseil national, elle ne s'est pratiquement pas exprimée sur ce point. 4 Initiative populaire «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques», déposée le 17.6.1994, traitée par l'Assemblée fédérale le 21.3.1997, rejelée par le peuple et les cantons le 27.9.1998 (voir en annexe: initiative populaire n° 52). 804

E. 34

De l'élaboration du message concernant une initiative populaire jusqu'au vote du peuple et des cantons Le chapitre qui suit permettra de dresser l'état des lieux de la procédure d'élaboration, d'adoption et de discussion du message relatif à une initiative populaire d'une part, de la préparation, puis de la réalisation pratique de la consultation du peuple et des cantons d'autre part. Pour chaque initiative populaire, le Conseil fédéral présente un message et des propositions à l'Assemblée fédérale (art. 29 LREC). Dans ce message, il se prononce sur la validité formelle et matérielle de l'initiative et en examine le contenu et les buts, ainsi que les conséquences en cas d'acceptation. Il y formule également, à l'intention de l'Assemblée fédérale, une proposition d'acceptation ou de rejet de l'initiative et lui soumet, le cas échéant, un contre-projet. Après un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale, le texte de l'initiative est publié dans la Feuille fédérale (art. 69 LDP). Cette publication marque le début du délai de dix-huit mois pendant lequel les auteurs peuvent récolter les signatures (art. 71 LDP). Parallèlement, le Conseil fédéral prend connaissance du début de la récolte des signatures. Le moment venu, la Chancellerie fédérale informe le Conseil fédéral du dépôt des listes de signatures. Ce dernier charge alors un département d'élaborer le message relatif à l'initiative. Pendant ce temps, la Chancellerie fédérale vérifie et compte les signatures. Cet examen dure en règle générale un à deux mois; cependant, si plusieurs initiatives populaires ou demandes de référendum sont déposées pratiquement en même temps, la vérification peut prendre jusqu'à cinq mois. Selon les cas, un nouveau comptage, voire plusieurs, pourront s'avérer nécessaires. Lorsque ce contrôle est terminé, la Chancellerie fédérale constate l'aboutissement formel de l'initiative populaire et publie cette décision dans la Feuille fédérale (art. 72 LDP). Le Conseil fédéral et le département concerné sont informés de l'aboutissement de l'initiative. En vue de l'élaboration du message, le département concerné demande au Conseil fédéral, en règle générale quatre mois au plus tard après le dépôt de l'initiative, une décision de principe sur les questions politiques préalables. Les affaires traitées par le Conseil fédéral font généralement l'objet d'une consultation des offices et sont toujours soumises à une procédure de co-rapport (voir

art. 15 de la loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOCA; RS 172.010). Le but de la consultation des offices est de régler à l'échelon des offices fédéraux toutes les questions formelles et purement techniques et de mettre en évidence toutes les divergences politiques que le Conseil fédéral aura à trancher. Les résultats de cette consultation fournissent des éléments essentiels pour la procédure de co-rapport et pour les délibérations du Conseil fédéral; aussi sont-ils résumés dans la proposition adressée à ce dernier. Les membres du Conseil fédéral disposent donc d'une vue d'ensemble sur les divergences aplanies lors de la consultation des offices et sur celles qui subsistent. Cette procédure est soumise à un délai approprié - qui est généralement de deux à quatre semaines - fixé en fonction de l'importance de l'affaire et de la quantité de documents à traiter. La procédure de co-rapport est une procédure de coordination et de préparation destinée à décharger le Conseil fédéral. Son but consiste à aplanir autant que possible, sur le plan interdépartemental, les divergences qui subsistent au terme de la procédure de consultation des offices et, en vue de la séance du Conseil fédéral, à mettre en évidence les questions que ce der-

805
nier devra encore trancher. La procédure de co-rapport dure généralement trois semaines; sur demande, le Conseil fédéral peut cependant écourter ce délai. Une décision de principe du Conseil fédéral est requise surtout lorsqu'il s'agit d'élaborer un contre-projet. Dans ce cas, il convient également de déterminer s'il y a lieu de nommer une commission d'experts. Dans certains cas exceptionnels, il est même possible d'envisager l'organisation d'une procédure de consultation (voir art. 1, al. 3, de l'ordonnance du 17.6.1991 sur la procédure de consultation; RSjf 72.062). Le département chargé du dossier élabore le message relatif à l'initiative en se conformant aux instructions du Conseil fédéral. Il vérifie notamment si l'initiative déposée satisfait aux exigences de validité formelle et matérielle que doivent remplir les initiatives populaires. S'il existe des doutes à cet égard, notamment en ce qui concerne le respect de l'unité de la forme ou de la matière, ou si l'initiative risque de contrevenir au droit international public (impératif), le département responsable demande généralement une expertise à l'Office fédéral de la justice ou à la direction du droit international public. Le cas échéant, le département élabore un contre-projet. Le projet de message fait à son tour l'objet d'une procédure de consultation des offices avant d'être soumis à la procédure de co-rapport. Quatre mois au moins avant l'expiration du délai imparti au Conseil fédéral (art. 29 LREC), le département en charge du dossier doit adresser au Conseil fédéral une proposition d'adoption du message, ce qui donne le temps d'apporter à celui-ci les éventuelles modifications nécessaires. A ce stade de la procédure, les textes à publier doivent être disponibles au moins en français et en allemand. Il peut arriver qu'un projet de message, après avoir été examiné une première fois par le Conseil fédéral, doive être revu ou corrigé. Une fois adopté par le Conseil fédéral, le message est imprimé. Il doit être remis à l'Assemblée fédérale dans les trois langues officielles, en règle générale cinq semaines au moins avant le début de la session parlementaire au cours de laquelle seront nommées les commissions, ou cinq semaines avant le début des travaux de la commission compétente chargée de l'examen préalable. L'initiative populaire est alors communiquée à l'un des deux conseils afin d'y être traitée par la commission compétente (art. 9 et 8iui(n)(u'(!S LREC). Cette dernière est libre de modifier l'éventuel contre-projet présenté par le Conseil fédéral ou, en l'absence de contre-projet du Conseil fédéral, d'en élaborer un elle-même. Selon les cas, ce contre-projet pourra être soumis à une procédure de consultation. Lorsque l'affaire est assez avancée pour faire l'objet d'une décision, elle est transmise au premier conseil afin que celui-ci en délibère. Ensuite, la commission chargée

de l'examen préalable dans le deuxième conseil, puis le deuxième conseil lui-même, sont saisis du dossier. Si les décisions des deux conseils ne concordent pas, le dossier est renvoyé au premier conseil (et à sa commission; voir art. 12 ss LREC). Lorsque, après trois délibérations dans chaque conseil, ceux-ci ne parviennent pas à décider de façon concordante s'ils acceptent ou s'ils rejettent l'initiative, ou s'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le texte d'un contre-projet, une conférence de conciliation est convoquée, dont le rôle est de chercher à amener une entente (voir l'art. 27 en relation avec les art. 17 ss LREC). Si les deux conseils ne parviennent pas à prendre une décision concordante dans le délai de 30 mois (trois ans et demi si un contre-projet est présenté), le Conseil fédéral ordonne la votation du peuple et des cantons (voir art. 27, al. 1, 5bis et 6, LREC). Selon l'article 10 LDP, le Conseil fédéral arrête la date de la votation. Les dates réservées d'avance à cet effet sont fixées pour toute l'année, au printemps ou au

806 cours de l'été de l'année précédente. Généralement, les votations fédérales ont lieu quatre fois par année et se déroulent entre février et avril, en mai ou en juin, en septembre, et en novembre ou décembre. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral disposait d'une grande latitude pour décider à quelle date il soumettait tel projet à la votation. Mais depuis peu, il doit soumettre l'initiative au vote populaire dans un délai maximum de neuf mois après l'échéance des délais légaux (art. 74, al. 1, LDP). Une votation populaire nécessite un certain temps de préparation pour le layout, la composition, les corrections, l'impression et l'envoi des bulletins de vote, des projets et des explications du Conseil fédéral en quatre langues à 4,63 millions de personnes habilitées à voter. Par expérience, on sait que, la date de la consultation étant fixée, il faut compter au minimum 13 semaines et demie pour l'organiser (voir aussi le ch. 424).

E. 35

Nature juridique des délais de traitement Dans sa jurisprudence relative au droit d'initiative cantonal, le Tribunal fédéral tend à considérer les délais de traitement comme des délais indicatifs dont le non-respect est rarement sanctionné⁵. Le Conseil fédéral, pour sa part, défendait dès 1948 l'opinion suivante: «Quand bien même le dépassement du délai peut s'expliquer par de bonnes raisons, cet état de chose est fâcheux non seulement parce que des dispositions légales qui demeurent inappliquées n'atteignent pas leur but, mais surtout parce qu'il a pour effet de saper deux fondements particulièrement importants de la démocratie, c'est-à-dire la confiance dans les autorités chargées d'appliquer les lois et le respect que celles-ci devraient inspirer» (FF 1948 III 916). Il est aujourd'hui admis que les délais de traitement au niveau fédéral ont un caractère impératif⁶. C'est pour cette raison qu'en 1982, l'initiative populaire «contre les importations excessives de denrées fourragères et les fabriques d'animaux» ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol» (initiative sur les denrées fourragères), déposée le 23 août 1978, a été soumise au peuple et aux cantons sans recommandation. L'Assemblée fédérale, en effet, n'avait pas pu mener à terme les délibérations sur cette initiative en temps voulu (FF 1982 III 1073)⁷.

E. 36

Respect des délais de traitement à ce jour De 1978 à fin juin 1998, 72 initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces ont été déposées après avoir recueilli plus de 100 000 signatures (voir annexe; ce chiffre ne tient pas compte de 19 initiatives populaires retirées après leur dépôt). Fin juin 1998, 47 initiatives populaires avaient été soumises au vote du peuple et des cantons (ce chiffre ne tient pas compte de deux initiatives

populaires déclarées nulles⁸). Dans 35 cas sur 47 (soit 74,4%), la votation s'est déroulée avant l'expiration de la cinquième année à compter du dépôt de l'initiative 5 Luzius Wildhaber, op.cit., n° 79 ad art. 121/122, avec renvois 6 Voir FF 1973 II 818 s. et FF 1983 IV 509; BO 1982 E 421 ss. Voir également Hans-Urs Wili, *Jux Populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung*, RDS, vol. 110, 1991, p. 492. 7 L'initiative populaire a été retirée le 28 octobre 1983, raison pour laquelle elle ne figure pas dans l'annexe. 8 Voir en annexe: initiatives populaires nos 43 et 44. 807 (dans 18 de ces cas [soit 38,2%], elle a même eu lieu avant l'expiration de la quatrième année). Dans douze cas (soit 25,5%), la consultation n'est intervenue que dans la sixième année ou plus tard. Si l'on tient compte du fait que, selon le droit en vigueur, l'Assemblée fédérale devait se prononcer sur les initiatives populaires dans un délai de quatre ans et que le Conseil fédéral pouvait ordonner le déroulement des votations selon sa libre appréciation, on constate que dans près de 75% des cas, le peuple et les cantons ont voté dans les délais prévus par la loi. Deux initiatives populaires, l'une «pour la sauvegarde de nos eaux», l'autre «pour une saine assurance-maladie»⁹, ont fait l'objet d'un contre-projet indirect contre lequel le référendum a été demandé, ce qui a retardé la votation populaire sur les initiatives elles-mêmes. L'initiative populaire «S.O.S. - pour une Suisse sans police fouineuse»¹⁰ a, elle aussi, fait l'objet d'un contre-projet indirect qui a été approuvé¹¹; la demande de référendum lancée contre ce projet de loi n'a cependant pas abouti et le nouveau comptage des voix, le nouveau contrôle et les décisions incidentes demandés par le comité référendaire ont entraîné de nouveaux retards de plusieurs mois (FF 7997IV 1427). Quant aux 23 initiatives populaires qui, fin juin 1998, n'avaient pas encore été soumises au verdict des urnes, la plus ancienne a été déposée en 1993.

E. 37

Rapport entre le contenu d'une initiative populaire et le délai de traitement La durée du traitement d'une initiative populaire dépend de plusieurs facteurs. Certaines circonstances, en effet, peuvent prolonger la procédure: - Un doute quant à la validité d'une initiative populaire impose des recherches plus poussées. Le contenu d'une initiative populaire ne peut être intégré tel quel dans l'ordre juridique. - Une initiative populaire ne correspond pas aux conceptions juridiques généralement admises et n'est pas de nature à préserver la sécurité du droit. Les conséquences de l'adoption d'une initiative populaire doivent faire l'objet d'une évaluation détaillée. - Les bases de décision permettant de se prononcer sur une initiative populaire sont insuffisantes et doivent encore être créées ou complétées. - Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale approuvent, sur le principe, le but poursuivi par les auteurs de l'initiative mais travaillent à un contre-projet afin de leur donner satisfaction. Le contenu d'une initiative populaire présente un lien étroit avec des dossiers en cours d'examen ou dépend des suites qui seront données à ceux-ci (p. ex. des négociations internationales), de sorte qu'il s'avère indispensable de suspendre provisoirement l'examen de l'initiative. Inversement, certaines circonstances permettent au contraire d'accélérer le traitement d'une initiative populaire: Le contenu et le but d'une initiative sont parfaitement en harmonie avec le régime juridique établi. 9 Voir en annexe: initiatives populaires nos 19 et 26. 10 Voir en annexe: initiative populaire n° 41 " Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure. SOS

L'initiative populaire correspond à des conceptions juridiques largement répandues ou à une nécessité juridique. L'initiative populaire concerne un domaine dans lequel toutes les bases de décision nécessaires existent; c'est notamment le cas lorsque l'Assemblée fédérale

a, peu de temps auparavant, traité un objet similaire (par exemple l'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat»)12. Le but d'une initiative populaire peut être atteint par une simple modification de la loi. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale proposent d'accepter l'initiative populaire ou, au contraire, de la rejeter mais sans présenter de contre-projet. 4 Examen matériel de l'initiative populaire et de ses conséquences en cas d'acceptation

E. 41

Le contenu de l'initiative L'initiative populaire fédérale «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» demande une modification de l'art. 12, al. 6, est., modification aux termes de laquelle les initiatives populaires devraient, en principe, être soumises au vote du peuple et des cantons dans le délai d'une année à compter de la date du dépôt des listes de signatures. Si un contre-projet était opposé à l'initiative, ce délai pourrait être prolongé d'un an au plus, à condition que la majorité du comité d'initiative y consente. En outre, l'initiative porte sur l'adjonction d'une nouvelle disposition transitoire de la constitution fédérale selon laquelle les dispositions de lois ou d'ordonnances qui ne seraient pas compatibles avec le nouveau délai demandé seraient réputées abrogées. Le contenu et la teneur de l'initiative sont suffisamment explicites et ne requièrent pas d'explications plus détaillées.

E. 42

Les conséquences d'une acceptation de l'initiative Au chiffre 34, on a présenté la procédure appliquée à l'élaboration, à l'adoption et au traitement d'un message relatif à une initiative populaire. Selon l'initiative populaire examinée ici, il faudrait que dans le délai ordinaire d'une année, le Conseil fédéral prépare et adopte les messages relatifs aux initiatives, que l'Assemblée fédérale en débatten et enfin que soient organisées et que se déroulent les votations populaires. L'acceptation de cette initiative occasionnerait des difficultés pratiques considérables. L'examen d'une initiative populaire par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ne pourrait plus s'effectuer dans de bonnes conditions. La pression des délais amenuiserait les chances de renouvellement de l'ordre juridique par le biais des contre-projets et rendrait la formation de l'opinion politique plus difficile. 12 Voir en annexe: initiative populaire n° 42. 809

421 Conséquences sur l'élaboration du message Pour respecter le délai d'une année, l'administration fédérale devrait non seulement commencer à préparer, mais pratiquement terminer le message pendant la phase de récolte des signatures. La réduction des délais de traitement revient, pour les autorisés, à renoncer à toute marge de manœuvre (FF 7993 III 469). De ce fait, le Conseil fédéral devrait, sitôt achevée la récolte des signatures, vraisemblablement en l'espace de trois mois, adopter le message relatif à l'initiative, le cas échéant sous réserve car, au moment où il rendrait sa décision, la Chancellerie fédérale n'aurait pas toujours pu confirmer l'aboutissement formel de l'initiative. En effet, l'expérience a démontré que dans les cas litigieux, plusieurs mois sont nécessaires pour contrôler les listes de signatures déposées. Cette circonstance revêt de l'importance à deux égards au moins. En premier lieu, le délai ordinaire de dépôt des listes de signatures est, il est vrai, de 18 mois (art. 71 LDP). Cependant, celles-ci peuvent aussi être déposées plus tôt; les signatures récoltées pour appuyer la présente initiative, par exemple, ont été déposées quatre mois à peine après le début de la récolte. Or, il est extrêmement rare, compte tenu des autres priorités auxquelles il doit faire face, que le Conseil fédéral puisse, en si peu de

temps, élaborer à propos d'une initiative populaire un avis dûment fondé¹³. En 1993 déjà, le Conseil fédéral attirait l'attention sur le fait que la réduction des délais de traitement (voir ch. 32) pouvait avoir pour conséquence que, faute de temps, il ne pourrait plus reprendre les exigences, même justifiées, des initiatives populaires dans un contre-projet direct ou indirect (FF 7993 III 469). La qualité du message et de l'appréciation qu'il contient sur l'initiative populaire en souffrirait obligatoirement. Des problèmes surgiraient notamment lorsqu'un doute sur la validité d'une initiative commanderait de recourir à l'avis d'experts. Le Conseil fédéral devrait probablement se limiter à donner acte du dépôt de l'initiative sans être en mesure d'élargir le débat à une alternative susceptible de donner satisfaction, ne serait-ce que partiellement, à ses auteurs. En deuxième lieu, de 1978 à fin juin 1998, 46 des 134 initiatives populaires annoncées dans la Feuille fédérale n'ont pas été déposées. Cela correspond à 34,3%. Dans tous ces cas, le projet de message aurait dû être rédigé et traduit alors que l'initiative n'a finalement pas abouti. Eu égard à l'insuffisance des ressources humaines et à la précarité des finances de la Confédération, le Conseil fédéral estime qu'une telle solution n'est pas opportune.

422 Conséquences sur les débats parlementaires Si l'on part du principe que le Conseil fédéral utilise trois mois du délai de traitement ordinaire pour adopter le message et trois autres mois pour préparer la votation populaire (voir ch. 34 et 424), l'Assemblée fédérale ne disposerait plus que de six mois à peine pour débattre de l'initiative. Normalement, les Chambres fédérales ne délibèrent pas pendant la même session des objets qu'elles ont à traiter (art. 9, al. 1, LREC en relation avec l'art. 11, al. 1, LREC). Afin de respecter le délai inscrit dans la constitution, les deux Chambres devraient délibérer sur une initiative populaire en procédure accélérée et l'approuver 13 Voir Luzius Wildhaber, op.cit., n° 78 ad art. 121/122. 810

au cours d'une seule et même session (voir art. 11 LREC). En effet, elles n'auraient certainement pas le temps d'aplanir d'éventuelles divergences lors de la session suivante. L'Assemblée fédérale peut, il est vrai, commencer à délibérer avant que le Conseil fédéral ait présenté son message et ses propositions (art. 29, al. 3, LREC). Cette possibilité vaut à plus forte raison pour les commissions parlementaires. Illustrons ce propos à partir de l'exemple de l'initiative populaire examinée ici. Le 5 décembre 1997, l'initiative populaire fédérale «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» est déposée. La dernière votation populaire prévue en 1998 tombe le 29 novembre. Pour soumettre un objet au vote du peuple lors de cette consultation, il faut qu'il soit prêt à être soumis au vote au plus tard le 26 août 1998. En supposant que le Conseil fédéral ait achevé son message dans un délai de trois mois, soit le 2 mars 1998, l'Assemblée fédérale ne disposerait plus, pour délibérer, que de la période comprise entre mars et fin août au cours de laquelle, il est vrai, deux sessions ordinaires sont prévues. On aurait donc pu, à la rigueur, inscrire cette initiative à l'ordre du jour de l'une des deux Chambres lors de la session de mars. Mais si elle avait été déposée trois semaines plus tard ou si le Conseil fédéral l'avait approuvée ultérieurement, cela devenait pratiquement impossible. Cet exemple montre bien que pour le traitement d'une initiative populaire, deux sessions ordinaires des Chambres fédérales ne suffisent que dans les cas où le calendrier est favorable. Normalement, les deux Chambres auraient dû débattre de l'initiative et rendre une décision au cours de la même session afin de respecter le délai de traitement, à moins qu'elle n'ait été soumise au vote du peuple et des cantons sans recommandation de l'Assemblée fédérale (voir l'art. 27, al. 6, LREC). Les commissions parlementaires au premier chef, mais également les deux Chambres fédérales, seraient fortement gênées dans leur travail. Compte tenu de l'urgence,

elles devraient, dans leur appréciation de l'initiative, se fonder exclusivement sur l'avis du Conseil fédéral. Elles n'auraient pratiquement plus le temps de solliciter des expertises complémentaires ni d'entendre des spécialistes extérieurs à l'administration pour se forger leur propre opinion, à moins de commencer leurs travaux parallèlement à la préparation du message par le Conseil fédéral. Les commissions et les Chambres seraient aussi peu en mesure que le Conseil fédéral d'opposer à l'initiative un contre-projet mieux adapté à l'ordre juridique existant et, de ce fait, davantage susceptible d'atteindre le but recherché. L'Assemblée fédérale serait presque inévitablement restreinte dans sa liberté de décision et l'influence du gouvernement sur le législatif augmenterait en conséquence. En outre, il convient d'attirer l'attention sur le fait que d'autres projets (législatifs) pourraient se trouver retardés, voire bloqués si, en raison du délai de traitement à respecter, les initiatives populaires passaient systématiquement avant les autres objets lors des débats parlementaires. Cela ne pourrait qu'accroître encore le nombre des réformes nécessaires et engendrer une nouvelle avalanche d'initiatives populaires. Le délai de traitement n'aurait pas vraiment de conséquences importantes sur le mode de délibération concernant les initiatives populaires en session plénière, que ce soit au Conseil national ou au Conseil des Etats; au Conseil national, cependant, le débat libre devrait probablement être limité au profit du débat organisé, du débat réduit, voire du bref débat (art. 68 ss du règlement du Conseil national du 22.6.1990; RS171.13). 811

423 Conséquences sur l'élaboration d'un contre-projet en cas de prolongation du délai Le délai d'un an demandé par les auteurs de l'initiative pour le traitement des initiatives populaires ne doit pas s'appliquer de façon absolue. La législation en vigueur permet déjà à l'Assemblée fédérale de prolonger d'une année le délai de traitement - qui est depuis peu d'une année et demie - si l'un des conseils au moins a pris une décision sur un contre-projet ou un acte législatif qui a un rapport étroit avec l'initiative populaire (art. 27, al. 5bis, LREC). Une prolongation du délai implique donc que l'une des deux Chambres fédérales au moins ait déjà délibéré d'un contre-projet de niveau constitutionnel ou d'un contre-projet indirect de niveau législatif. La décision de prolonger le délai n'appartient qu'à l'Assemblée fédérale. L'initiative populaire, le droit de référendum et le droit de vote sont les principaux instruments de la participation du peuple au processus démocratique dans notre Etat fédéral. Bien que le peuple et les cantons n'aient approuvé que 10% environ des initiatives populaires qui leur ont été soumises, celles-ci ont toujours influencé l'ordre juridique établi, soit par leur acceptation directe, soit parce qu'elles ont donné une impulsion décisive à l'élaboration d'un contre-projet. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont souvent fait usage de la possibilité qui leur est offerte de présenter un contre-projet, et ils tendent à y recourir de plus en plus fréquemment. Ils cherchent ainsi à prendre en considération, partiellement du moins, une demande formulée par le biais d'une initiative populaire qui ne pourra pas être acceptée. Le contre-projet est souvent le seul moyen pour aider les auteurs d'une initiative à faire valoir leurs intérêts, du moins jusqu'à un certain point. Cela se vérifie dans le fait que les comités d'initiative demandent souvent eux-mêmes un contre-projet et que les initiatives populaires sont souvent retirées au profit du contre-projet. Il faut cependant savoir que l'élaboration d'un contre-projet prend du temps, particulièrement lorsque celui-ci revêt la forme d'un contre-projet indirect au niveau législatif. Le délai de traitement proposé, même s'il pouvait être prolongé d'un an au plus, serait trop court, dans bien des cas, pour permettre l'élaboration d'un contre-projet. Selon la disposition constitutionnelle proposée, le délai d'un an pourrait être prolongé d'un an au plus, moyennant le consentement de la majorité du comité d'initiative, si un contre-projet était opposé à

l'initiative. L'application de cette disposition se heurterait à un certain nombre de difficultés qui resteraient à résoudre, notamment en matière de procédure. La condition pour qu'une prolongation du délai entre en ligne de compte réside en dernière analyse dans une décision concordante des deux conseils sur un contre-projet, décision prise sur la base des délibérations de leur commission parlementaire respective. La forme requise pour cette décision serait celle de l'arrêté fédéral simple (art. 8 LREC). Une fois cette décision prise, il y aurait lieu de prendre contact avec le comité d'initiative pour demander la prolongation du délai. Si cette prolongation était refusée, cela ne ferait que peser davantage sur un calendrier déjà très chargé. Le comité d'initiative pourrait également n'accorder qu'une fraction du délai supplémentaire; la possibilité de prolongation offerte s'inscrit en effet dans un délai maximum. Il pourrait également tenter d'obtenir par ce moyen des concessions de fond de la part du Parlement. Un marchandage de quelques semaines, de quelques mois, en échange d'un certain contenu du contre-projet serait aisément concevable. Or, ces possibilités, offertes à des groupements privés, d'exercer leur influence sur le Parlement porteraient une atteinte déraisonnable à la dignité de ce dernier puisqu'une prolongation du délai dépend au premier chef du

bon vouloir du comité d'initiative. Une telle influence serait inconciliable avec le rôle que la constitution fédérale reconnaît à l'Assemblée fédérale, laquelle, sous réserve des droits du peuple et des cantons, est la plus haute autorité de la Confédération. On ne saurait tolérer que le Parlement suisse, élu selon le système représentatif - quelque 10 000 votants inscrits pour chacun des quelque 200 élus au système de la représentation proportionnelle -, se place ainsi dans la dépendance d'un comité d'initiative comptant au maximum 27 membres. L'importance que donnerait au comité d'initiative sa faculté de consentir au prolongement du délai n'est au reste qu'apparente car finalement les facultés de participation des citoyens seraient diminuées. Le Conseil fédéral estime donc qu'il convient de refuser que la prolongation du délai de traitement par l'Assemblée fédérale puisse dépendre du consentement du comité d'initiative.

424 Conséquences sur le déroulement des votations populaires

Selon les aléas du calendrier, il pourrait s'avérer impossible de faire voter sur l'initiative, dans le délai d'une année, à l'une des dates habituelles, fixées d'avance. Il serait alors nécessaire d'organiser une votation spéciale consacrée à ce seul objet. E faut en revanche observer que de nombreuses années d'expérience ont montré que l'organisation d'une votation populaire requiert un temps minimum et que ce délai ne peut être raccourci sous peine de compromettre le bon déroulement du scrutin. Il s'agit d'abord de rédiger les explications quelques mois avant la votation dans les quatre langues nationales et de les faire approuver par le Conseil fédéral. En règle générale, elles ne peuvent être rédigées qu'une fois toutes les divergences éliminées dans les débats parlementaires. La préparation technique d'une votation fédérale exige au moins treize semaines et demie. Il faut compter une semaine pour la préparation graphique des manuscrits concernant les différents documents, quatre semaines et demie pour l'impression (4,8 millions d'exemplaires, répartis en quatre langues), quatre à cinq semaines pour la distribution à tous les votants inscrits, enfin la loi réserve à ces derniers trois à quatre semaines pour étudier les projets. Des contraintes existent aussi en raison du calendrier. Ainsi, pour des raisons avant tout de préparation technique d'une part, d'information d'autre part, il faut un intervalle d'au moins huit semaines entre deux scrutins. Le bon déroulement et les considérations sur le taux de participation interdisent de procéder à des scrutins lors des week-ends prolongés ou comprenant des fêtes dans plusieurs cantons (Nouvel-an, dimanche des Rameaux, Pâques, dimanche après l'Ascension, Pentecôte, Jeûne fédéral, Noël), les dimanches de

Landsgemeinde (fin avril et début mai), pendant la durée des carnivals qui ont lieu à différents moments suivant les régions, pendant les périodes de vacances qui ont lieu aussi à différents moments suivant les régions (vacances de sports, vacances d'été, vacances d'automne) et le week-end réservé au tir fédéral. Les fêtes de fin d'année empêchent la poste de procéder à des envois massifs du 1er décembre au 3 janvier, tels que l'envoi du matériel de vote. Les dates des votations devraient si possible aussi être fixées de manière que les principaux acteurs du débat politique public - en premier lieu les membres du Conseil fédéral et des Chambres et les partis - puissent participer activement aux campagnes en vue des votations. Sous cet aspect, fixer les votations pendant ou directement après les sessions parlementaires n'est pas judicieux. 813

Si les jours fériés et les périodes de vacances se suivent de près - comme surtout dans la seconde quinzaine de janvier et la première quinzaine de février ou la première quinzaine de septembre - prévoir une votation durant ce laps de temps cause aux partis de grandes difficultés: les assemblées des délégués au niveau fédéral et au niveau cantonal, où les consignes de vote sont décidées, ne peuvent plus être préparées avec le soin nécessaire, les campagnes pour les votations peuvent difficilement être organisées dans ce bref délai. Il n'est plus guère possible aux journaux dans des laps de temps aussi courts de publier les différents points de vue et prises de position vu la masse générale d'informations. Ces réflexions sont d'autant plus importantes que, le nombre annuel de votations étant limité impérativement, le nombre de projets sur lesquels voter chaque dimanche de votations s'est accru. Cette circonstance demande un important travail d'explication et une grande faculté d'assimilation de la part des votants inscrits (voir aussi le rapport de gestion 1980 du Conseil fédéral, p. 2 s.). Une votation supplémentaire aurait de lourdes conséquences d'ordre financier et organisationnel, non seulement pour la Confédération, les cantons et les communes, mais également pour les partis politiques et toutes les autres associations et institutions qui participent à la vie politique de notre pays. Lors des années électorales, notamment, une consultation populaire supplémentaire pourrait poser des problèmes dans la mesure où jusqu'à présent, aucune votation ne se déroulait pendant l'élection du Conseil national. La séparation des votations populaires et des élections législatives permet au scrutin électoral de se dérouler dans une sérénité que ne peut offrir le climat propre aux consultations populaires sur des objets controversés. D'autre part, elle ménage à la fois les finances et les cadres des partis, mis à rude épreuve par le financement et l'organisation de la campagne électorale. Compte tenu de la complexité des opérations de dépouillement qu'il nécessiterait, le déroulement simultané d'une élection au scrutin proportionnel et d'une votation populaire (en particulier si celle-ci porte à la fois sur une initiative et sur un contre-projet) causerait au reste d'importantes difficultés pratiques (par exemple des problèmes de place dans les locaux de vote, des difficultés de recrutement par le système de milice) et devrait se faire dans l'urgence. Si, en dépit de délais très courts, un contre-projet indirect pouvait être élaboré, il ne serait pas possible de procéder le même jour à la votation sur l'initiative populaire et à la votation sur le contre-projet, car on ne serait alors pas en mesure d'attendre l'expiration du délai référendaire. Deux scrutins pourraient donc s'avérer nécessaires, avec les conséquences financières et administratives que cela implique. L'initiative examinée ici ne permettrait pas au peuple et aux cantons de se prononcer en connaissance de cause. 425 Conséquences sur la formation de l'opinion politique Les initiatives populaires relaient les vœux de l'opposition¹⁴ et constituent une réaction à certaines situations sociales ou économiques qu'une partie des Suisses jugent intolérables et voudraient voir corrigées. Peuple et cantons ont le droit de se prononcer, par la voie des

urnes, sur toute initiative populaire valable qui n'a pas été retirée. 14 Hans-Urs Wili, op.cit., p. 494. 814

Le résultat de la votation, selon qu'il est négatif ou positif, signifie le refus ou l'acceptation de la solution proposée pour résoudre le problème, voire la négation de l'existence d'une situation intolérable, ou du moins de son caractère intolérable. Les conséquences d'un délai de traitement plus long ou plus court peuvent être aussi bien positives que négatives. Le fait de disposer d'un délai plus long pour examiner une initiative populaire permet d'élaborer plus facilement un contre-projet. Le temps qui sépare l'événement à l'origine d'une initiative et le vote sur celle-ci est utile pour prendre en considération d'autres critères afin d'apporter une solution au problème posé. La prise de décision y gagne en indépendance. Il est également vrai, cependant, qu'au fil du temps pourraient apparaître de nouveaux problèmes qui occulteraient celui qu'il s'agissait de résoudre. L'initiative populaire pourrait être dépassée du fait des événements survenus depuis son lancement. Ne prenant pas en considération les nouveaux problèmes, elle perdrait une partie de son actualité et, de ce fait, du soutien dont elle bénéficiait. Le problème soulevé peut, après une certaine période, s'avérer avoir un caractère purement passager, voire se révéler un faux problème. Plus le traitement d'une initiative populaire est rapide et plus le contexte qui la soutient appartient à l'actualité et apparaît problématique, plus l'intérêt de l'opinion pour la consultation populaire sera grand. On ne saurait exclure que cette circonstance se traduise par un taux de participation plus élevé et un soutien plus marqué à l'initiative. Mais le manque de temps ne permettrait plus guère au Conseil fédéral d'expliquer au peuple et aux cantons la décision prise par l'Assemblée fédérale sur une initiative populaire. Cette circonstance risque donc de rendre plus difficile la formation de l'opinion politique. Les institutions de la démocratie directe participent de l'existence et de l'identité de notre système politique et en sont une conquête essentielle. Elles associent d'une manière unique la collaboration directe des citoyens aux décisions importantes de notre Etat à des éléments de la démocratie représentative. L'initiative populaire examinée ici perturberait l'équilibre existant entre la participation et la démocratie représentative et compromettrait les droits de participation des citoyens en limitant leur latitude de décision. 426 Conséquences sur le renouvellement de l'ordre juridique L'initiative populaire est le moteur qui, dans le système consensuel helvétique, permet de faire avancer, au cas par cas, la résolution des problèmes. Elle fournit au processus décisionnel de nouvelles impulsions et alternatives politiques¹⁵. Elle représente un instrument qui a permis d'influencer durablement dans notre pays l'Etat, le droit et la politique¹⁶. De 1891 à fin juin 1998, 124 (100%) initiatives populaires ont été soumises au vote du peuple et des cantons. Seules 12 d'entre elles (9,6%) ont été acceptées; 112 (90,3%) ont été rejetées. Au cours de la même période, 28 contre-projets directs ont été soumis au vote du peuple et des cantons avec la recommandation de les accepter; 18 ont été acceptés, les 10 autres refusés. Voir Luzius Wildhaber, op.cit., n° 38 ad art. 121/122.; Oswald Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939*, Helvetia politica B XIII, Berne 1978. Voir Hans-Urs Wili, op.cit., 504. 815

Ces chiffres montrent que les initiatives populaires sont rarement acceptées directement. De nombreuses raisons expliquent le taux d'échec élevé qu'elles enregistrent. L'initiative populaire ne peut avoir d'autre objet qu'une modification de la constitution. Elle ne peut donc demander l'adoption d'une règle juridique au niveau de la loi ou de l'ordonnance. L'absence d'initiative législative en droit fédéral oblige les comités d'initiative à adopter la voie de la modification constitutionnelle lorsqu'ils entendent modifier l'ordre juridique en

recourant aux droits de participation inhérents à la démocratie directe. Si l'on considère la matière traitée, on constate que trois quarts des initiatives populaires relèvent pour le fonds essentiellement, si ce n'est exclusivement, du droit législatif ou réglementaire¹⁷. Le rejet des initiatives populaires s'explique donc en premier lieu par l'inexistence de l'initiative législative dans notre système: de nombreux objets ne sont pas jugés dignes de figurer dans la constitution. D'autre part, des initiatives populaires ont été rejetées parce que leur contenu avait paru aller trop loin. Dans ces cas, ce ne sont donc pas des raisons avant tout formelles, mais bien matérielles, qui ont joué un rôle déterminant dans le refus. Les initiatives populaires trouvent souvent leur origine dans un problème social ou politique dont la portée n'échappe ni au Conseil fédéral ni à l'Assemblée fédérale. Dans un tel cas, cette dernière soumet au peuple et aux cantons un contre-projet ou décide de modifier une loi dans le sens voulu par les auteurs de l'initiative, lorsqu'elle ne soutient pas l'initiative. Lorsqu'un contre-projet est accepté, ou qu'une modification de la loi, décidée à la suite du lancement de l'initiative, entre en vigueur, l'initiative populaire porte ses fruits, si ce n'est directement, du moins indirectement. Si l'initiative examinée ici était acceptée, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale disposeraient de neuf mois au plus¹⁸ pour procéder à l'examen des initiatives populaires. Ce court laps de temps ne leur permettrait plus d'accomplir cette tâche avec le même soin que par le passé et rendrait beaucoup plus difficile l'élaboration d'un contre-projet de niveau constitutionnel et, davantage encore, d'un contre-projet de niveau législatif. Cette évolution aurait pour effet de diminuer considérablement, par rapport à la situation actuelle, les chances de modifier, ne serait-ce que par le moyen du contre-projet, une situation juridique jugée insatisfaisante. Il faut partir du principe que l'Assemblée fédérale, compte tenu du délai écourté dont elle disposerait, renverrait plus souvent qu'elle ne le fait actuellement les initiatives populaires devant le peuple sans contre-projet, en recommandant le rejet du texte. De ce fait, l'initiative examinée ici desservirait les futures initiatives populaires. Cela étant, rien n'empêche le Conseil fédéral ni l'Assemblée fédérale d'entreprendre et d'adopter, en dehors des délais de traitement préconisés par l'initiative, les modifications qu'il convient d'apporter à l'ordre juridique existant. Rudolf Wertenschlag, *La structure de l'initiative populaire et ses rapports avec la législation parlementaire en Suisse*, in: *Pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Recueil des travaux présentés aux deuxièmes journées juridiques yougoslavo-suisse*, Belgrade, 19 au 21 mars 1986, 21-40; id., *Strukturen und Formen der Volksinitiative*, in: Aldo Lombardi/ Rudolf Wertenschlag, *Formen der Volksinitiative im Bund: Heute und morgen*, Bâle 1990, 55-115. Délai maximum d'une année dont il faut déduire le délai de trois mois nécessaire pour organiser la votation. 816

E. 43

Les délais de traitement en droit constitutionnel cantonal Depuis toujours, le droit constitutionnel fédéral a su tirer profit du droit constitutionnel cantonal. L se justifie donc d'établir la comparaison avec les solutions adoptées en la matière par les constitutions cantonales les plus récentes. Une seule parmi les constitutions cantonales adoptées depuis 1977 (Berne, Uri, Claris, Soleure, Baie-Campagne, Appenzell Rhodes Extérieures, Argovie, Thurgovie, Tessin et Jura) connaît une disposition correspondant au contenu de l'initiative examinée ici: dans le canton du Tessin, une initiative populaire tendant à une révision partielle de la constitution doit être soumise au vote du peuple dans un délai maximum de deux ans à compter de la publication officielle de son dépôt (art. 46, al. 2, et 90, al. 3, de la constitution du canton du Tessin du 14.12.1997). L'inscription dans la constitution de normes régissant les délais de traitement des initiatives populaires n'apparaît donc pas

imperative. La comparaison du calcul des délais (deux ans depuis la publication de la décision sur l'aboutissement de l'initiative au Tessin, un an après le dépôt d'une initiative à la Confédération [art. 121, al. 6, est. dans la version du texte de l'initiative]) montre aussi combien le délai pour traiter avec soin les initiatives populaires serait utopiquement court pour les autorités fédérales responsables de la cohérence interne de l'ordre juridique.

E. 44

Est-il possible de traiter rapidement les initiatives populaires? Sous chiffre 32, nous avons déjà rappelé la réduction des délais de traitement intervenue à la suite de la modification de la loi sur les rapports entre les conseils. Les auteurs de l'initiative populaire aimeraient accélérer encore le traitement des initiatives populaires en introduisant dans la constitution fédérale une norme réduisant une nouvelle fois ces délais. On peut dès lors se poser la question de savoir si d'autres mesures ne permettraient pas de traiter plus rapidement les initiatives sans qu'il soit nécessaire de raccourcir les délais comme le demande l'initiative. Deux solutions seraient envisageables. La première consisterait à renoncer à l'avis du Conseil fédéral. Pour cela, il faudrait, il est vrai, modifier l'art. 23 LREC aux termes duquel le Conseil fédéral a le droit et le devoir de prendre position sur une initiative populaire et de formuler des propositions quant à son contenu. En outre, selon l'art. 102, ch. 4, est., il donne son préavis sur les propositions qui lui sont adressées par les conseils ou par les cantons. L'Assemblée fédérale peut ainsi compter sur le concours éclairé et compétent du Conseil fédéral et donner au gouvernement l'occasion de prendre position sur des questions essentiellement politiques. Le Conseil fédéral, de son côté, est ainsi assuré de pouvoir faire entendre sa position et ses arguments. D a toujours compris ces demandes de préavis comme une obligation à laquelle il ne pouvait se soustraire et n'a jamais refusé de donner son avis. En fin de compte, la pratique veut que l'on ne se passe pas de l'opinion du Conseil fédéral¹⁹. C'est au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale qu'il incombe de garantir la cohérence interne de notre ordre juridique. Cette responsabilité justifie le droit qu'a le gouvernement de prendre

¹⁹ Voir Kurt Eichenberger, Commentaire de la constitution fédérale de la Confédération suisse, Bâle/Zurich/Berne, n° 63 ad art. 102. 817

position sur les initiatives populaires et, le cas échéant, de leur opposer un contre-projet qui concilie les intérêts des auteurs de l'initiative et l'exigence de cohérence juridique. Le Conseil fédéral estime donc qu'il serait problématique, du point de vue de la politique nationale, qu'il ne puisse plus faire connaître sa position sur les initiatives populaires. S'il fallait renoncer à l'opinion du gouvernement sur une initiative, on risquerait fort de s'exposer à des problèmes d'application en cas d'acceptation. Une suppression générale de cette prise de position aurait en outre pour conséquence que le Conseil fédéral ne pourrait plus proposer de contre-projets. La deuxième possibilité consisterait à soumettre les initiatives populaires d'abord à la commission compétente du Conseil national ou du Conseil des Etats, ensuite seulement au Conseil fédéral pour que celui-ci prenne position. Cette priorité donnée à une commission parlementaire dans l'examen des initiatives populaires pourrait être instituée sur le modèle de la procédure préalable des initiatives parlementaires (voir art. 21bis ss et 21sePlics ss LREC; dans cette hypothèse également, une révision de la loi serait nécessaire). A cet égard, il faut remarquer qu'un traitement des initiatives populaires calqué sur la procédure applicable aux initiatives parlementaires et aux initiatives des cantons ne saurait entrer en ligne de compte: une initiative populaire, en effet, doit impérativement être soumise au vote du peuple et des cantons (sous réserve de celles qui sont déclarées nulles), ce qui n'est pas le cas des autres

catégories. Ce traitement initial ne représenterait donc pas un examen préalable remplissant une fonction de filtre. On peut notamment douter que cette façon de procéder accélère réellement les choses. La commission parlementaire chargée de l'examen préalable - ou les services du Parlement et de l'administration fédérale qui l'assistent - devraient procéder à un premier examen sans connaître l'avis du Conseil fédéral. Dans ces conditions, l'examen préalable ne prendrait guère moins de temps que les travaux préparatoires que l'administration fédérale accomplit à l'intention du Conseil fédéral, n'est fort probable que la procédure suggérée, loin de faire gagner du temps, en ferait plutôt perdre, notamment en raison du fait que l'initiative populaire, après que le Conseil fédéral aurait fait connaître sa position, devrait de nouveau être soumise à la commission parlementaire avant d'être examinée par le plénum du premier conseil, puis par la commission et le plénum du deuxième conseil. En ce qui concerne les deux variantes envisagées ci-dessus pour accélérer le traitement des initiatives populaires, le Conseil fédéral juge que les inconvénients qu'elles comportent l'emporteraient sur leurs avantages et qu'elles n'apporteraient vraisemblablement aucun gain de temps. Il renonce dès lors à entreprendre des modifications en ce sens. Il convient de mentionner ici l'instrument de l'initiative populaire générale proposé dans le cadre de la réforme des droits populaires (FF 1997 I 464 ss). D laisserait à l'Assemblée fédérale le soin de décider si la demande formulée doit être concrétisée au niveau constitutionnel ou législatif. L'Assemblée fédérale, si elle approuve le contenu de l'initiative, pourrait également agir simultanément au niveau constitutionnel et législatif, élaborant à la fois une norme constitutionnelle et la législation d'exécution (voir FF 1994 III 1480 ss, 1997 I 441 s. et 453 s.; BO 1995 E 334 ss, 7996 N 331 ss). Il faut partir du principe qu'à l'instar du système actuel, le Conseil fédéral commenterait par soumettre l'initiative populaire générale à un examen préalable avant de la transmettre à l'Assemblée fédérale avec des propositions concrètes sur les suites qu'il conviendrait de lui donner. Dans les cas où l'initiative devrait être mise en

œuvre au niveau constitutionnel, la procédure serait très proche de celle qui est actuellement suivie pour l'initiative populaire présentée sous forme de projet rédigé de toutes pièces et soumise au vote avec un contre-projet, car il faudrait, là également, élaborer une norme constitutionnelle. Lorsqu'il s'agirait de mettre en œuvre une réforme législative, plusieurs dispositions légales, voire certaines parties d'une loi devraient être modifiées. Selon les cas, la tâche pourrait s'avérer importante. De ce fait, le Conseil fédéral et l'administration fédérale auraient aussi besoin d'un certain délai pour apprécier les initiatives populaires générales et formuler des propositions de mise en œuvre. Il faut partir du principe que le délai d'une année dont le Conseil fédéral dispose, dans le droit actuel, pour élaborer le message relatif à une initiative populaire (voir ch. 32) serait également appliqué à l'initiative populaire générale. Il faut toutefois relever qu'il n'y aurait plus lieu forcément d'édicter une disposition constitutionnelle concrète, ce qui représenterait, par rapport à la situation actuelle, un gain de temps appréciable sur l'ensemble de la procédure (au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale). C'est la raison pour laquelle les réformes poursuivies par le biais de l'initiative populaire générale devraient aboutir plus rapidement. Cet instrument constituerait donc une variante adéquate pour rendre le processus démocratique plus rapide.

E. 45

«pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre»

E. 46

Page Pagina Ref. No 10 109 716 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.