



Session des jeunes 2015

27 - 30 août 2015

> Dossier

Droit d'initiative

Table des matières

1	Introduction.....	2
2	Le système actuel.....	3
3	Propositions récentes de changement.....	6
3.1	Augmenter le nombre de signatures.....	6
3.2	Changement de l'autorité qui invalide les initiatives	7
3.3	Relation avec le droit international	8
3.4	Initiative législative	8
3.5	Maintenir le statut-quo	9
4	Conclusion.....	10
5	Sources et liens	10

1 Introduction

L'initiative populaire fait partie intégrante du système politique suisse et le différencie également d'autres pays puisqu'elle est très peu répandue dans le monde. En Suisse, des citoyen-ne-s peuvent se mettre à récolter des signatures pour ajouter ou supprimer des articles à leur Constitution, avec presque aucune limite quant au contenu de la revendication.

De plus, on observe depuis une quinzaine d'années que l'initiative populaire remporte un franc succès : de plus en plus d'initiatives sont déposées, mais surtout de plus en plus d'initiatives sont acceptées. Ces initiatives doivent être ensuite mises en œuvre, ce qui n'est pas sans créer souvent des tensions entre les opposant-e-s à l'initiative et les initiant-e-s. Ce sujet est donc très actuel.

L'objectif de ce dossier est de donner un aperçu des droits populaires en Suisse et en particulier au niveau fédéral, de présenter les différents projets plus ou moins aboutis de réformes et les différentes positions quant à ces réformes. Il va également de soi, comme il le sera rappelé, qu'un certain nombre d'acteurs et actrices ne souhaitent pas de changement.

Dans un premier temps, je me centrerai sur l'histoire de ces droits populaires et leur état actuel, j'aborderai ensuite les propositions de réformes qui ont surtout émané de groupes d'intérêt et des partis politiques. Je n'aborderai que peu le sujet du référendum, le frère de l'initiative, car ce n'est pas le sujet de ce dossier, même si ce dernier a une grande importance pratique également !

2 Le système actuel

Au niveau fédéral, le droit d'initiative existe depuis 1891, donc quelques années après la deuxième révision totale de la Constitution, qui date de 1874 (la première datant de 1848 et la troisième de 1999, mais ça tu le sais déjà bien sûr !). Pour commencer, il faut récolter 100'000 signatures dans un délai de 18 mois. Dans un deuxième temps, le projet est soumis au vote du peuple et des cantons, qui l'acceptent ou le refusent¹. Pour que cette modification soit acceptée, elle doit l'être par une majorité du peuple ET des cantons, comme pour toute modification de la Constitution.

Quelle forme peut avoir une initiative ? L'initiative populaire peut demander la modification de toute la Constitution ou seulement de quelques articles. Dans ce dernier cas, on parle d'initiative demandant une révision partielle de la Constitution. En pratique, c'est cette dernière qui est utilisée.

De plus, une initiative peut être rédigée de toute pièce, c'est à dire que les initiant-e-s (= les personnes qui proposent la modification et qui forment ce qu'on appelle le comité d'initiative) écrivent le texte. Elle peut aussi être écrite en termes généraux, c'est à dire être formulée en termes d'objectifs. Par exemple, une initiative écrite en termes généraux pour être formulée ainsi : « la Constitution doit être modifiée pour que les jeunes puissent avoir plus de skate-parks », ou encore « L'âge d'entrée à l'école, le début de l'année scolaire et la durée de la scolarité obligatoire [doivent être fixés] uniformément pour toute la Suisse² ». Mais en pratique, c'est l'initiative populaire rédigée qui est la plupart du temps utilisée.

Une initiative rédigée visant à une modification partielle de la Constitution ressemble donc à cela³:

Initiative populaire fédérale «Le loup, l'ours et le lynx»

L'initiative populaire a la teneur suivante:

La Constitution⁴ est modifiée comme suit:

Art. 80, al. 4 (nouveau)

⁴ Le loup, l'ours et le lynx comptent parmi les espèces de faune strictement protégées.

¹ Art. 139§1 et §5 de la Constitution fédérale

² Ce dernier exemple (et pas le premier !) est tiré d'une vraie initiative populaire de 1969 qui s'appelait « pour la coordination scolaire ».

³ Cette initiative a été déposée le 28 août 2012 avec...une signature valable ! Si tu as été attentif, tu t'es rendu compte qu'il en manque 99'999 ! L'initiative a donc échoué.

Quelle est la procédure pour déposer une initiative populaire ?

1. D'abord, un groupe de citoyen-ne-s a une idée et va former ce qu'on appelle le comité d'initiative, pour rédiger le texte.
2. Ensuite, l'initiative est traduite par la Chancellerie fédérale (l'administration fédérale), et elle est publiée dans la Feuille Fédérale⁴. Le délai de 18 mois commence à courir.
3. Dans ce délai de 18 mois, les initiant-e-s vont récolter les 100'000 signatures nécessaires. Seules les personnes qui ont le droit de vote (c'est à dire être de nationalité suisse et avoir plus de 18 ans) peuvent signer.
4. Une fois que les signatures sont récoltées, elles sont transmises à la Chancellerie qui vérifie si les 100'000 signatures sont bien valables. Si c'est le cas, on dit que l'initiative a abouti, sinon on dit que l'initiative a échoué.
5. Si l'initiative a abouti, le Parlement vérifie les conditions de validité (voir supra) puis donne son avis sur l'initiative, tout comme le Conseil fédéral.
6. L'initiative est soumise au vote du peuple et des cantons.

Au niveau fédéral, une initiative ne peut modifier que la Constitution, on ne peut pas modifier une loi. Une possibilité de faire une initiative législative, qui permettait de modifier une loi, a été en vigueur quelques années dans les années 2000, mais cette possibilité a été ensuite abrogée sans avoir été utilisée. J'en parle plus en détail dans le point 4.4 infra.

Quelles sont les conditions que doit remplir une initiative populaire ? Les conditions que doit remplir une initiative sont minimales : en effet, on a voulu garantir une très grande liberté des initiant-e-s à ce sujet. Ces conditions minimales expliquent notamment les sujets très diverses sur lesquels portent les initiatives (cornes des vaches, criminels dangereux, rémunération des top-managers, redevance radio-télévision, etc...). Néanmoins, il existe des conditions⁵ qu'une initiative doit respecter :

1. L'unité de la forme : on ne peut pas faire à la fois une initiative rédigée et une initiative conçue en terme généraux, il faut choisir. Ce critère ne pose en règle générale pas de problème, comme il y a peu d'initiatives conçues en termes généraux.
2. L'unité de la matière : il doit y avoir une certaine unité dans le texte. Un même texte ne doit pas porter sur deux sujets différents. Dernier exemple en date, l'initiative « pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix »⁶.

⁴ Pour savoir plus précisément ce qu'est la Feuille Fédérale, voir ce lexique du parlement: <http://www.parlament.ch/f/wissen/parlamentswoerterbuch/pages/bundesblatt.aspx>

⁵ Art. 139§3 de la Constitution

⁶ L'initiative avait la forme suivante : « §1La Confédération réduit annuellement les crédits alloués en faveur de la défense nationale de dix pour cent au mois par rapport au budget de l'année précédente jusqu'à ce que les dépenses militaires soient réduites de moitié au moins par rapport au comte de l'année précédant la première réduction. Le renchérissement est compensé.

Cette initiative voulait en effet faire baisser le budget de l'armée et redonner l'argent ainsi économisé à la sécurité sociale. Le Parlement a estimé que les deux sujets étaient trop différents.

3. Les règles impératives du droit international : une initiative doit être conforme à ces dernières. Attention, on ne parle que des règles **impératives** du droit international. Le (gros) problème, c'est que l'on ne sait pas vraiment ce qui est contenu dans ces règles. Elles incluent en tout cas l'interdiction de la torture et de l'esclavage, ainsi que le principe de non-refoulement (c'est à dire que l'on n'a pas le droit de renvoyer une personne dans un pays si l'on sait que cette personne y risque un traitement gravement contraire aux droits humains, comme par exemple la torture).

La dernière initiative qui a été invalidée à cause de ce critère date de 1996, pour l'initiative « pour une politique d'asile raisonnable ». Cette initiative prévoyait notamment le renvoi automatique des requérant-e-s d'asile entré-e-s illégalement dans le pays.⁷ Cela a été jugé contraire au principe de non-refoulement, car il y aurait pu avoir des renvois dans des pays où les personnes étaient directement menacées.

Les conditions qui permettent d'invalider les initiatives populaires sont donc assez peu nombreuses.

C'est l'Assemblée fédérale (c'est à dire le Conseil national et le Conseil des Etats) qui décide de la validité ou non d'une initiative, en fonction de ces trois critères. Comme nous l'avons vu, il est assez rare qu'elle le fasse. Elle peut également n'en invalider qu'une partie, et dans ce cas, la partie valable est soumise au vote.⁸ Il n'y a pas de recours possible contre cette décision. L'Assemblée fédérale donne aussi en même temps une recommandation de vote sur l'initiative.

Même si ce n'est pas exactement le sujet, voici un petit paragraphe sur l'initiative populaire dans les cantons, en soulignant deux différences avec le niveau fédéral. Tous les cantons connaissent l'initiative populaire constitutionnelle, qui permet donc de changer la Constitution du canton. Mais tous les cantons connaissent aussi l'initiative législative, qui permet, elle, de changer seulement une loi et pas la Constitution du canton. C'est une première différence avec le niveau fédéral, ou comme nous l'avons vu, il n'y a plus d'initiative législative. L'organe qui décide ou non de la validité des initiatives change en fonction des cantons, mais ensuite il y a dans tous les cas un recours possible devant le Tribunal fédéral. C'est une deuxième différence importante, car comme nous l'avons vu au niveau fédéral, c'est l'Assemblée fédé-

§2 Sur les montants ainsi économisés sont affectés:

au moins un tiers à des efforts supplémentaires en matière de politique de paix sur le plan international (protection du cadre de vie, coopération au développement, prévention des conflits);

au moins un autre tiers à des efforts supplémentaires dans le domaine de la sécurité sociale en Suisse. ».

⁷ Extrait : « Les requérants d'asile qui sont entrés illégalement en Suisse et ceux dont la demande a été rejetée de manière définitive sont renvoyés immédiatement; ils ne peuvent faire recours. »

⁸ Art. 98 de la Loi sur la Parlement (LParl).

rale, qui est donc composée de politicien-ne-s et non de juges, qui peut invalider les initiatives.

On notera aussi que les conditions de nombre de signatures ou de durée de la période de récolte de signatures varient beaucoup selon les cantons. Par exemple, dans le canton de Vaud, il faut récolter 12'000 signatures (c'est à dire environ 2.8 % du corps électoral) mais en seulement 4 mois.

3 Propositions récentes de changement

Nous allons maintenant examiner les propositions récentes visant à réformer l'initiative populaire. Je présente toutes les propositions de façon équilibrée, avec à chaque fois les avantages et les inconvénients que cela apporterait. Il faut remarquer que nombres de ces propositions sont très controversées politiquement, et qu'elles peineront aujourd'hui à trouver une majorité politique et en votation populaire.

3.1 Augmenter le nombre de signatures

Cette proposition est assez ancienne : déjà au début de la mise en œuvre de l'initiative populaire ce chiffre avait fait débat. Le chiffre prévu était alors de 50'000 personnes, mais il faut se rappeler qu'à cette époque les femmes ne pouvaient pas voter... En 1891, ce chiffre de 50'000 personnes représentait donc 7.7% du corps électoral⁹. Ce chiffre ne change pas pendant une grande partie du 20ème siècle, même quand les femmes accèdent au droit de vote en 1971. Une réaction interviendra tout de même en 1977¹⁰, et on augmente le nombre de signatures nécessaires à 100'000. Des tentatives pour augmenter encore le nombre de signatures (à 150'000 ou 200'000) essayeront de changer cela lors de la révision totale de la Constitution en 1999, mais il n'y aura pas de majorité au Parlement fédéral.

Aujourd'hui, compte tenu du fait que la majorité civique¹¹ a aussi été abaissée, 100'000 signatures correspond à 1.9% du corps électoral, donc une part moins importante de l'ensemble du corps électoral qu'auparavant.

Dans ce contexte, une des modifications dont on parle régulièrement est d'augmenter le nombre de signatures. Soit en fixant un nombre (comme par exemple 150'000 ou 200'000) ou encore un pourcentage du corps électoral (comme 4%¹², ce qui équivaut aujourd'hui à environ 210'000 personnes).

Faisons le tour des arguments régulièrement invoqués :

⁹ C'est à dire les personnes qui peuvent voter, donc qui sont suisses et ont plus de 18 ans.

¹⁰ C'est la date de la votation populaire sur ce changement

¹¹ C'est à dire l'âge à partir duquel une personne a des droits civiques, donc peut notamment voter.

¹² C'est une proposition du think-tank Avenir Suisse, et également du conseiller national Yannick Buttet (motion 15.3649).

Pour: aujourd'hui, il est plus facile de récolter des signatures grâce à internet notamment¹³/ il faut augmenter le « coût » de modifier la Constitution¹⁴

Contre : avec le vote par correspondance, il est plus difficile de récolter des signatures car on ne peut plus le faire lors des dimanches de votation¹⁵/ Pour des citoyens, il est déjà très difficile de faire aboutir une initiative : avec ce changement, seuls les grands partis politiques pourraient faire aboutir une initiative.¹⁶

3.2 Changement de l'autorité qui invalide les initiatives

Aujourd'hui comme je l'ai déjà dit, c'est l'Assemblée fédérale qui invalide les initiatives populaires. Elle le fait en même temps que la recommandation de vote qu'elle propose et que l'examen d'un éventuel contre-projet (c'est à dire une modification de la Constitution ou de la loi qu'elle propose plutôt que l'initiative. Généralement il s'agit une version plus « soft » de l'initiative). L'Assemblée fédérale doit examiner les critères ci-dessus d'une façon juridique : cela veut dire qu'elle ne peut pas invalider une initiative en prenant pour seule justification que cette initiative est une mauvaise idée. Néanmoins, si elle le faisait, l'initiative resterait invalide, car la décision de l'Assemblée fédérale n'est pas sujette à recours : elle est définitive. Il n'y a pas de recours devant le Tribunal fédéral, par exemple.

Ce point est controversé : en effet certain-e-s¹⁷ acteurs et actrices estiment que l'Assemblée fédérale est trop laxiste et n'invalide pas assez d'initiatives. En 125 ans, l'Assemblée fédérale a en effet invalidé 5¹⁸ initiatives, dont 2 car elles étaient contraires à l'unité de la matière et une qui était contraire au droit international impératif. Ces acteurs et actrices estiment aussi que l'Assemblée fédérale n'est pas assez neutre, car c'est une autorité politique par nature polarisée, au contraire d'une autorité judiciaire. Par exemple, il y a eu débat quant à la validité de l'initiative Ecopop¹⁹, contraire pour certain-e-s à l'unité de la matière.

Dans les cantons, et à titre d'illustration, la pratique est très diverse. Dans certains cantons c'est le gouvernement qui a le pouvoir d'invalider l'initiative (VD), dans d'autres il s'agit du Parlement cantonal (GE, ZH). Certains cantons ont aussi mis en place des recours devant une Cour constitutionnelle cantonale, comme dans les cantons de Vaud ou Genève. Mais dans tous les cas, il y a un recours possible au Tribunal fédéral, qui peut donc invalider les initiatives populaires cantonales, si elles sont

¹³ Argument avancé par Roger Nordmann dans l'émission Infrarouge (19 ème minute)

¹⁴ Avenir Suisse (2015), p. 47.

¹⁵ Argument avancé par Christine Bussat dans l'émission Infrarouge (22 ème minute)

¹⁶ Argument avancé par Christine Bussat dans l'émission Infrarouge (23 ème minute)

¹⁷ Avenir Suisse (2015), p.43.

¹⁸ 4 entièrement et une partiellement, l'initiative UDC « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) ». Dans ce dernier cas, un seul article a été déclaré invalide.

¹⁹ Pour en savoir plus, voir dans le répertoire chronologique des initiatives populaire de la Chancellerie fédérale : <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis406t.html>

contraires aux conditions prévues par le droit cantonal. Il y a donc à la fin un contrôle judiciaire.

Au niveau fédéral, on pourrait imaginer que ce soit la Chancellerie ou le Tribunal fédéral qui fasse l'examen de la validité²⁰.

Pour : ce ne serait ainsi plus un organe politique mais un organe judiciaire qui aurait à juger de la validité des initiatives²¹.

Contre : l'Assemblée fédérale représente le peuple : avec la perte de ce pouvoir ce serait des personnes qui n'ont pas été élues démocratiquement qui devraient juger ou non de la validité. La procédure serait moins démocratique²².

3.3 Relation avec le droit international

Je l'ai déjà expliqué ci-dessus, une initiative populaire peut être invalidée si elle est contraire au droit international impératif. A contrario, une initiative qui est contraire seulement au droit international, c'est à dire à un traité que la Suisse a ratifié, ne doit pas être invalidée. Cela n'est pas sans poser des problèmes par la suite. En cas de conflit, les autorités qui interprètent ces accords et la Constitution vont essayer de procéder à une interprétation conforme, c'est à dire d'interpréter les dispositions conformément au droit international. Ensuite, si une interprétation conforme n'est pas possible, on va soit tenter de renégocier le traité, soit dénoncer le traité. Selon un rapport du Conseil fédéral²³, « le Tribunal fédéral n'a pas encore établi de marche à suivre définitive sur la manière de traiter les conflits entre le droit constitutionnel et le droit international, et la doctrine est partagée sur cette question ».

Certains acteurs et actrices, comme le think-tank Foraus proposent que les citoyen-e-s votent en même temps sur une initiative, si elle est contraire au droit international et sur la dénonciation du traité²⁴.

3.4 Initiative législative

Comme je l'ai expliqué ci-dessus, une initiative législative permet de changer directement la loi, sans modifier la Constitution. Elle existe dans tous les cantons, mais pas au niveau fédéral.

Au niveau fédéral, il n'y a jamais eu d'initiative législative à proprement parler. L'initiative populaire « générale » a été en vigueur pendant quelques années pendant les années 2000. Une telle initiative devait être rédigée en termes généraux, et le

²⁰ Avenir Suisse (2015), p.44.

²¹ Argument avancé par Tibère Adler dans l'émission Infrarouge (44 ème minute)

²² Argument avancé par Céline Amaudrux dans l'émission Infrarouge (43 ème minute)

²³ Page 8 du rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 13.3805 : <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/voelkerrecht/ber-br-f.pdf>

²⁴ Voir proposition dans la rubrique „source“.

parlement devait aussi décider s'il préférerait changer la loi ou la Constitution. Elle n'a jamais été utilisée puis a été abrogée quelques années plus tard.

Des initiatives parlementaires ont depuis plusieurs années déjà essayé de mettre en place une initiative législative. La dernière tentative en date, nous la devons à Hugues Hildpold²⁵ (PLR/GE), dont l'initiative parlementaire a été refusée en décembre 2014. Notons que sa proposition demandait, pour l'initiative législative, un socle de 80'000 signatures seulement.

Divers arguments ont été échangés :

Pour : cela permettrait de mieux « aiguiller » les droits populaires : aujourd'hui les initiant-e-s n'ont pas de choix et doivent agir au niveau constitutionnel. Il faudrait qu'ils et elles puissent choisir entre la loi et la Constitution²⁶/ L'initiative législative existe déjà dans les cantons, et elle ne pose pas de problèmes²⁷

Contre : mettre en place ce nouvel outil ne serait pas simple²⁸/On pourrait imposer une modification législative aux petits cantons, comme modifier une loi ne demande que la majorité du peuple²⁹

3.5 Maintenir le statut-quo

Les propositions qui ont été énumérées ci-dessus comportent toutes des avantages et des inconvénients, comme cela a été inventorié. Il apportera à chacun et chacune de peser le pour et le contre et les aspects qui lui semblent importants.

Une posture est aussi souvent adoptée : pourquoi finalement faudrait-il absolument changer quelques choses à l'initiative populaire ? L'initiative populaire existe depuis 125 ans, et permet au peuple de changer directement la Constitution sans que ni le Conseil fédéral ni l'Assemblée fédérale n'ait un droit de veto. On peut estimer que le système fonctionne bien aujourd'hui, et qu'il n'y a pas besoin de le changer, car le système a fait la réussite de la Suisse³⁰

²⁵ Il s'agit de l'initiative 13.464. Elle a été refusée par le conseil national par 116 voix contre 61. Voici le lien vers le rapport de la commission concernée :

http://www.parlament.ch/sites/kb/2013/Rapport_de_la_commission_CIP-N_13.464_2014-10-31.pdf

²⁶ Hugues Hiltpold devant le Conseil National (BO 2014 N 2347).

²⁷ idem

²⁸ André Bugnon devant le Conseil National (BO 2014 N 2347)

²⁹ Gerhard Pfister devant le Conseil National (BO 2014 N 2347)

³⁰ Argument avancé par Céline Amaudruz dans l'émission Infrarouge (5^{ème} minute)

4 Conclusion

Par ce dossier, j'espère que tu as pu avoir un bon aperçu général de la pratique de l'initiative populaire. Il ne se veut pas totalement exhaustif, car le sujet est (très) large, avec des implications multiples, et demande parfois de bonnes connaissances juridiques. Mais il nous place au milieu des droits populaires helvétiques, et suivant les réponses que l'on veut y apporter, les conséquences sur la démocratie sont grandes.

Ces discussions peuvent être assez complexes, mais pour nous donner du courage, je terminerais sur cette citation de Churchill (malheureusement pas dans une langue nationale, mais en version originale) : « Democracy is the worst form of government - except for all those other forms, that have been tried from time to time ».

5 Sources et liens

Par commencer, tu peux te procurer une Constitution suisse gratuitement dans les bonnes librairies, ou alors sur le site internet de la Chancellerie fédérale.

Tu peux également regarder l'émission „Infrarouge“ du 28 avril 2015, intitulée „votons mieux, votons moins“, avec notamment Céline Amaudruz, Roger Nordmann, Tibère Adler et Christine Bussat, en français bien sûr. Un bon nombre des arguments de ce dossier en sont tirés. Pour les germanophones, „Arena“ a fait une émission plus généralement sur les droits populaires, mais aussi sur l'initiative populaire, „Allmächtiges Volk?“, le 27 mars 2015

Pour les sources, je me suis basé sur les ouvrages suivants:

1. Auer, Andreas; Malinverni, Giorgio et Hottelier, Michel (2013): Droit constitutionnel suisse, Volume I, L'État, 3^e édition. Berne: Stämpfli.
2. Aubert, Jean-François (1975) : Traité de droit constitutionnel suisse, Volume 1. Neuchâtel : Ides et Calendes.
3. Avenir Suisse (Lukas Rühli et Tibère Adler) (2015) : Réformer l'indispensable trublion de la politique suisse, Zurich. Consultable directement sous : <http://www.avenir-suisse.ch/fr/44730/initiative-populaire/> Même si ce rapport est orienté, car ils proposent des réformes, il est intéressant pour se forger une opinion en général.
4. Foraus (Anina Dalbert, Fanny de Weck, Stefan Schlegel (2014) : Initiatives populaire et droit international : une solution pour éviter les violations des traités internationaux. Consultable directement sous : <http://www.foraus.ch/#!/fr/publications/c!/content-192>

5. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 13.3805 du 12 juin 2015 : Clarifier la relation entre le droit international et le droit interne. Consultable directement sous :
(<http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/voelkerrecht/ber-br-f.pdf>)
6. Les sites internet de la chancellerie fédérale (<http://www.bk.admin.ch>) et du Parlement (www.parlament.ch). Si tu n'est pas au clair sur certaines notions utilisées dans ce dossier, le lexique du parlement peut t'aider (<http://www.parlament.ch/f/wissen/parlamentswoerterbuch/Pages/default.aspx>), ou lien sur la page d'accueil du site du parlement.