

Révision des droits populaires

Le 9 février 2003, le peuple aura à se prononcer sur l'initiative parlementaire de 1999 « Suppression de carences dans les droits populaires ». Plusieurs propositions ont fait l'objet de débats animés au Parlement sans toutefois aboutir. C'est le cas de l'introduction de l'initiative cantonale et le raccourcissement du délai de récolte des signatures de 18 à 12 mois pour les initiatives populaires. En revanche, le Conseil fédéral est parvenu à inscrire l'initiative populaire générale dans le projet de loi. Mais il regrette de n'avoir pas réussi à faire passer au Parlement l'exigence qui lui était liée, l'abaissement du nombre de signatures indispensables de 100 000 à 70 000.

Dossier: Droits populaires A4 c

La révision des droits populaires : une mini-réforme

Projet soumis à votation le 9 février 2003

Barbara Stähler

De la réforme constitutionnelle à l'initiative parlementaire

Dans le cadre de sa réforme constitutionnelle, le Conseil fédéral avait également prévu dans son message du 20 novembre 1996 une réforme des droits populaires. Il voulait s'efforcer par là d'adapter le système des droits populaires en vue de l'avenir et tenir compte en même temps de l'internationalisation croissante du droit. La conseillère fédérale Ruth Metzler, en charge de ce dossier, avait déclaré, lors du débat d'entrée en matière au Conseil des Etats, que le but de la réforme était de développer les droits populaires. Il ne s'agissait pas de bouleverser le système ni d'en changer, affirmait-elle alors. La conseillère fédérale demandait au Conseil des Etats d'avoir le courage de procéder à des changements et de se montrer prêt à faire ce pas.

Le point fort de la révision élaborée par le Conseil fédéral consistait à introduire de nouveaux instruments de démocratie directe, mais aussi à augmenter le nombre de signatures nécessaires pour qu'une demande de référendum facultatif aboutisse.

Alors que la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats était largement d'accord avec les propositions du Conseil fédéral, celle du Conseil national en revanche y était opposée. La principale pierre d'achoppement était l'augmentation du nombre de signatures. De plus, les positions au sein de la commission du Conseil national étaient si diverses que les différents groupes représentés ne pouvaient se mettre d'accord.

Ainsi, la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national recommanda-t-elle au plénum de ne pas entrer en matière sur le projet. Ses membres relevèrent toutefois que l'internationalisation du droit appelle une intervention dans ce domaine. Le 9 juin 1999, le Conseil

national a approuvé la proposition de non-entrée en matière par 134 voix contre 15.

Le Conseil des Etats se trouva alors dans une situation difficile : d'une part, sa commission avait soutenu le projet du Conseil fédéral, d'autre part, il se trouvait confronté à ce non impressionnant du Conseil national. C'est ainsi que la commission du Conseil des Etats recommanda la non-entrée en matière sur le projet.

De nouveaux droits populaires s'imposent

Il n'en reste pas moins que la Constitution actuelle présente certaines carences qui doivent être levées en matière de droits populaires. C'est le cas par exemple de l'absence de possibilité de lancer des initiatives législatives.

Estimant que les propositions de réforme du Conseil fédéral étaient vraisemblablement susceptibles de rallier une majorité, la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats présenta le 30 août 1999 son initiative parlementaire « Suppression de carences dans les droits populaires ». Celle-ci n'avait pour but ni de faciliter ni de rendre plus difficile l'exercice des droits populaires, mais de cibler les corrections à apporter au système existant.

Les deux Chambres donnèrent suite à l'initiative parlementaire.

La réformette

Même si une réforme des droits populaires apparaît nécessaire, les deux Chambres ont vivement discuté les propositions qui leur étaient soumises. La quantité d'interventions enregistrées lors de ces débats témoigne de l'intérêt manifesté pour le sujet. Une fois examinées de plus près, nombre de ces propositions se révélèrent à double tranchant dans leurs effets possibles.

Finalement, on renonça à des changements spectaculaires comme la réintroduction du référendum facultatif administratif et financier ou l'abaissement du nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement des initiatives. La NZZ a aussi qualifié la réforme des droits populaires de réformette.

Ce qui change concrètement avec ces nouveaux droits populaires

Les principaux changements soumis en votation populaire le 9 février 2003 sont les suivants :

- > L'initiative non formulée existant jusqu'ici serait remplacée par la nouvelle initiative populaire générale. Elle permettrait de demander, sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou législatives. Avec cet instrument, il deviendrait possible de combler une carence en matière d'initiative au niveau législatif.
- > Les initiatives populaires qui demandent une révision partielle de la Constitution fédérale ne pourraient plus être présentées que sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.
- > Les Chambres ont diversement apprécié l'abaissement de 100 000 à 70 000 du nombre de signatures exigées par le Conseil fédéral pour qu'une initiative populaire aboutisse. Le Conseil des Etats a clairement rejeté cette exigence et le Conseil national, qui y était favorable, n'a pas réussi à faire prévaloir son point de vue. Ainsi, le nombre des signatures requises reste fixé à 100 000.
- > Les deux Chambres ont approuvé l'initiative populaire générale. Au Conseil national, seuls les UDC et les Libéraux se sont prononcés contre ce nouvel instrument politique. Le conseiller national zurichois UDC Hans Fehr estime que le nouvel instrument n'est « ni chair, ni poisson » ; il déplore qu'il puisse s'appliquer aussi bien au niveau constitutionnel qu'au niveau législatif. Et de déclarer catégoriquement : « Tant qu'à faire, je préférerais que nous créions l'instrument de l'initiative législative au niveau fédéral. L'initiative populaire générale est un salmigondis. »

Mais l'UDC n'a pas réussi à faire prévaloir ses positions. Le Conseil national a adopté l'initiative populaire générale par 99 voix contre 46, soit deux fois plus de oui que de non.

- > La révision des droits populaires réglerait aussi clairement la procédure à adopter en cas d'initiatives assorties d'un contre-projet, qui pose la question du double oui, et celle de la question subsidiaire. Une procédure précise serait fixée pour le cas où, en réponse à la question subsidiaire, un projet obtiendrait la majorité des voix des cantons et l'autre la majorité populaire.
- > Les règles applicables au référendum en matière de traités internationaux seraient complétées de telle manière que tous les traités qui contiennent des règles de droit ou obligent à adopter des lois fédérales soient soumis au référendum facultatif. Ce complément est destiné à faire face à l'évolution du droit qui s'élabore de plus en plus au niveau international.

Les propositions de réforme du Conseil fédéral rejetées

Le Conseil fédéral n'a pas réussi à convaincre les deux Chambres d'adopter toutes ses propositions de réforme. Le Parlement a rejeté certaines idées du Gouvernement.

- > La Chambre prioritaire pour traiter le dossier, le Conseil des Etats, a déjà rejeté le raccourcissement du délai de récolte des signatures de 18 mois à 12, par 20 voix contre 17.
- > L'initiative cantonale proposée par le Conseil fédéral a elle aussi donné lieu à pas mal de discussions. La proposition a suscité une navette entre les deux Chambres, comparable à un échange de ping-pong. Contrairement à la proposition de sa propre commission, le Conseil des Etats a adopté l'initiative cantonale par 26 voix contre 12. Le Conseil national en revanche l'a rejetée. Raison de ce refus : la crainte d'une trop grande influence des cantons au niveau fédéral. A l'étape suivante, le Conseil des Etats a confirmé sa décision initiale et le projet est retourné au Conseil national qui l'a définitivement rejeté.
- > La proposition du Conseil fédéral de porter le nombre de signatures requises pour le référendum facultatif de 50 000 à 70 000 n'a pas été retenue.

Le PS contre la réforme des droits populaires

Le vote final sur la réforme est intervenu le 4 octobre 2002. Le Conseil des Etats a adopté la modification des droits populaires par 32 voix contre 7 et le Conseil national par 102 voix contre 67. Alors que les trois partis bourgeois ont adopté la réforme, la gauche et les verts l'ont unanimement rejetée au Conseil national. Le conseiller national socialiste Andreas Gross a donné une explication à

l'attitude de son parti face à la réforme des droits populaires. Il a qualifié l'initiative populaire générale de « fausse couche », le Parlement n'étant pas prêt à mettre en œuvre le projet conformément à la volonté du Conseil fédéral, à savoir avec 70 000 signatures. Les socialistes reprochent par ailleurs à cette réforme de ne pas résoudre les véritables problèmes. Le vote par correspondance rend la collecte de signatures plus difficile. Ces difficultés supplémentaires affaiblissent la démocratie directe. Le PS s'est donc aussi prononcé contre la réforme.

Le projet sera soumis au peuple le 9 février 2003.