

Document de travail

L'initiative populaire

Réformer l'indispensable trublion de la politique suisse

Tibère Adler et Lukas Rühli

Remerciements

Les auteurs remercient chaleureusement les professeurs Silvio Borner et Jean-Pierre Roth, membres de la Commission de programme d'Avenir Suisse, pour leur relecture critique du manuscrit et leurs multiples et précieuses suggestions. La responsabilité de ce document de travail revient aux seuls auteurs et au Directeur d'Avenir Suisse, Gerhard Schwarz.

Auteurs	Lukas Rühli, www.avenir-suisse.ch/733/lukas-ruhli/ Tibère Adler, www.avenir-suisse.ch/37561/tibere-adler/
Correction	Hugo Moret, Nicole Pomezny, Samuel Rutz, Gerhard Schwarz
Éditeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Mise en page	Carmen Sopi, www.avenir-suisse.ch/43739/carmen-sopi/
Graphiques	Severin Hürzeler, www.die-grafischen.ch
Impression	Staffel Druck, www.staffeldruck.ch

© Avril 2015 Avenir Suisse, Zürich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commander assistent@avenir-suisse.ch, tél. 044 445 90 00
Télécharger <http://www.avenir-suisse.ch/fr/44730/initiative-populaire/>

Résumé

L'initiative populaire, ce pilier de la démocratie directe suisse, agite les débats. Elle est vue par les uns comme l'expression de la volonté populaire, rejetée par d'autres comme une forme d'absolutisme du peuple, qui ne se soucierait pas du respect des droits fondamentaux. Abstraction faite de tels jugements de valeur qui sont – pas toujours, mais souvent – davantage liés au contenu des initiatives qu'à leur fonctionnement, d'importantes évolutions porteuses d'un fort potentiel de conflit et d'effritement de la stabilité institutionnelle de la Suisse sont en cours.

- Mis en relation avec la constante augmentation de la population, et donc également du corps électoral, le nombre nécessaire de signatures pour faire aboutir une initiative populaire a fortement diminué au cours du temps.
- Le nombre et le taux d'acceptation des initiatives populaires ont nettement augmenté récemment. Leurs faiblesses potentielles sont donc plus visibles.
- L'instrument est de plus en plus utilisé par les partis gouvernementaux, contrairement à sa finalité initiale, afin de contourner le processus législatif parlementaire ou simplement se profiler.
- La globalisation de l'économie et du droit suscite un nouveau potentiel de tensions, car l'initiative populaire ne connaît que peu de limitations, tant dans sa forme que dans son contenu.
- Au niveau du contenu, un nombre croissant d'initiatives remet en question les principes fondamentaux d'un État de droit et la séparation des pouvoirs.
- Rares sont les initiatives acceptées qui sont appliquées telles que les initiateurs l'ont prévu.
- De nombreuses initiatives populaires sont indignes de la Constitution. Elles règlent des sujets qui devraient faire l'objet d'une loi, voire même d'une ordonnance, mais dont l'importance ne justifie pas une place dans la Constitution.

Combinées à la concordance qui s'ébrèche, ces évolutions accroissent l'imprévisibilité des décisions politiques et de leurs effets. À long terme, cela nuit à la réputation de la Suisse – aussi bien pour les entreprises, pour qui la confiance en des conditions-cadres stables et favorables au marché est décisive, mais aussi pour les habitants. Ces derniers seraient les premières victimes d'un affaiblissement de la place économique et risquent de se trouver de plus en plus fréquemment du côté des perdants lors de votations populaires.

L'initiative populaire a besoin d'une modernisation. Elle doit rester un défi, un aiguillon constant pour la politique, l'économie et les relations internationales. Nos propositions de réformes ne visent pas à affaiblir la participation démocratique directe. L'initiative doit cependant être mieux

structurée, pour limiter l'effervescence du débat politique et augmenter la légitimité des décisions. Les propositions de réformes développées dans l'étude peuvent être résumées comme suit:

- l'examen préalable de la validité des initiatives populaires sera effectué *avant* la récolte de signatures, et mené par la Chancellerie fédérale. Cette dernière fera appliquer les critères d'invalidité actuels de manière plus stricte que le Parlement, qui se trouve en conflit d'intérêts permanent en la matière.
- le nombre nécessaire de signatures pour faire aboutir une initiative constitutionnelle sera augmenté à un seuil de 4 % des citoyens disposant du droit de vote. À titre illustratif, basé sur cette règle, quiconque voudrait faire aboutir une initiative en 2016 devrait récolter 211 200 signatures.
- la législation de mise en œuvre des initiatives constitutionnelles acceptées en votation sera soumise au référendum obligatoire.
- l'instrument de l'initiative législative sera introduit. Pour celui-ci, le seuil de signatures sera fixé à 2 %, ce qui représente à l'heure actuelle 105 600 votants. La conformité de l'initiative législative à la Constitution sera vérifiée au préalable.
- pour favoriser un débat politique en profondeur à chaque proposition, une seule initiative populaire sera admise à chaque votation.

Ces propositions de réformes élèvent le niveau et renforcent l'intégrité du débat politique, en améliorant la qualité de la prise de décisions lors des votations. Le peuple ne doit pas être privé de son droit de participer, tout comme il ne peut et ne doit pas être empêché de prendre parfois des décisions critiques envers l'économie de marché. Il faut cependant limiter le danger que de telles décisions deviennent la norme, de manière irréfléchie ou même délibérément, et ne viennent affaiblir la place économique suisse, en raison d'une incertitude permanente. La confiance des acteurs en une Suisse stable et libérale, attractive à long terme, doit être renforcée.

1 _ Introduction	_7
2 _ Faits et chiffres	_10
2.1 _ Citoyens et économie de marché, une relation ambiguë	10
2.2 _ Hausse du nombre et du succès des initiatives populaires	13
2.3 _ Moins de temps entre le lancement et la votation populaire	16
2.4 _ Peu d'autolimitation des partis gouvernementaux	17
3 _ Quelques problèmes actuels	_19
3.1 _ De la démocratie à la dictature de la majorité	19
3.2 _ Un droit d'initiative sans garde-fous	22
3.3 _ Le sort tourmenté des initiatives acceptées	26
3.4 _ L'initiative populaire victime de son succès	30
3.5 _ Une Constitution de bric et de broc	34
4 _ Propositions de réformes	_37
4.1 _ Application rigoureuse des critères de validité actuels	39
4.2 _ Plus de signatures pour l'initiative constitutionnelle	44
4.3 _ Référendum obligatoire pour la loi de mise en œuvre	52
4.4 _ Introduction de l'initiative législative	54
4.5 _ Une seule initiative populaire par votation	61
5 _ Conclusions	_65
Bibliographie	67

1_ Introduction

Rien ne caractérise mieux le système politique suisse que l'initiative populaire et le référendum, ces droits populaires ardemment utilisés dans la Suisse moderne et qui font régulièrement l'étonnement des observateurs étrangers. L'initiative populaire et le référendum sont au cœur de la «démocratie directe», c'est-à-dire que les décisions sont directement prises par le corps électoral (souvent appelé le «souverain» dans le jargon politique helvétique), et non par l'intermédiaire de ses représentants au Parlement. Le système politique suisse, qui combine les deux éléments, est souvent décrit comme une démocratie «semi-directe», car les décisions du peuple en votations sont un complément – souvent une correction – du processus législatif parlementaire, mais ne se substituent pas à lui. Couplés à un fédéralisme toujours vivace (26 cantons, des centaines de communes), l'initiative populaire et le référendum imprègnent fortement toutes les strates du système politique suisse.

Le contrôle réciproque et équilibré des organes de l'État, soit un système de «checks and balances», est une condition importante pour le développement d'un État de droit démocratique. La question de savoir dans quelle mesure les instruments de démocratie directe contribuent à cet équilibre est aussi ancienne que ces institutions elles-mêmes. À la fin des années 1990, c'est le référendum législatif facultatif qui concentrait les critiques, accusé de favoriser le statu quo et d'entraver d'utiles et nécessaires réformes (notamment Borner et Bodmer 2004). Le catalyseur de cette critique était la faible croissance économique de la décennie; la Suisse s'en est depuis remise. En comparaison avec une Europe en large partie secouée par la crise économique, le pays se porte désormais bien, et ses préoccupations se concentrent actuellement surtout sur le franc fort. Corrélation intéressante, le nombre de référendums a baissé de manière significative depuis le milieu des années 1990.

Le débat sur la démocratie directe ne s'est pas éteint pour autant, et porte désormais avant tout sur l'initiative populaire. Alors que le référendum est limité à la régulation des vannes de débit aux écluses du flux législatif, l'initiative permet aux citoyens de faire constamment des propositions pour alimenter le fleuve constitutionnel par de nouveaux affluents. Expression ultime de la souveraineté des citoyens suisses, l'initiative populaire est entrée en tension croissante avec l'internationalisation de l'économie, de la politique et du droit. Par son usage actuel, elle est un vif aiguillon défiant constamment les équilibres institutionnels entre corps électoral, Parlement et pouvoir judiciaire. Elle crée ainsi un climat d'insécurité institutionnelle croissant, qui représente pour la Suisse un affaiblissement du pays comme lieu d'implantation d'activités économiques, et donc un danger pour la prospérité de ses habitants.

Le débat sur la démocratie directe porte désormais avant tout sur l'initiative populaire.

La présente étude ne porte que sur l'initiative populaire au niveau fédéral. Elle analyse les développements actuels de l'usage de l'institution, décrit les problèmes et propose des réformes, afin de préserver l'importance et l'efficacité citoyenne de l'initiative populaire au 21^e siècle.

L'initiative populaire, une indomptable centenaire en pleine forme

Inscrite en 1891 dans la Constitution fédérale, l'initiative populaire est – malgré son âge – l'enfant terrible de la politique suisse. De plus en plus turbulente, de plus en plus instrumentalisée, objet de tous les désirs et de toutes les critiques, véhicule des ambitions et des émotions, véritable tyran démocratique, elle dicte plus qu'aucun autre organe de l'État le rythme et l'agenda de la politique suisse.

L'institution de l'initiative populaire a beau exister depuis près de 125 ans, elle n'en reste pas moins d'une actualité brûlante: le monde a changé, la Suisse est devenue prospère – notamment grâce à la globalisation (Maddison 2007). Pourtant l'initiative populaire est toujours là, plus utilisée que jamais. Elle est perçue comme tout et son contraire: un instrument intouchable, voire une véritable «vache sacrée» pour beaucoup, une institution dépassée pour d'autres; un porte-voix des problèmes non résolus par les canaux politiques traditionnels pour les uns, une expression de la démagogie populaire pour les autres. D'aucuns lui attribuent la vertu de refléter la sagesse du corps électoral, alors que d'autres voient dans l'initiative populaire un risque institutionnel majeur – celui de confier au peuple des décisions trop complexes et trop importantes pour lui.

Entre 1891 et fin 2014, 196 initiatives populaires ont été soumises au vote populaire; 22 d'entre elles ont été acceptées à la double majorité requise des votants et des cantons. Durant cette même période, 313 initiatives ont abouti: 93 d'entre elles ont été retirées (souvent en raison d'un contre-projet jugé comme satisfaisant), 6 ont été invalidées ou annulées. Au 28 février 2015, 18 initiatives populaires étaient en suspens: soit prêtes à être soumises en votation, soit encore à l'examen auprès du Conseil fédéral ou du Parlement.

L'initiative populaire est depuis longtemps le catalyseur du débat politique. Plusieurs développements récents justifient la présente étude:

- le nombre d'initiatives populaires a atteint un nouveau sommet. Depuis 1970, l'augmentation est constante quoiqu'irrégulière. Avant 1970, une seule initiative par année (en moyenne) était soumise à votation, alors qu'il y en a désormais environ quatre par an.
- les chances d'acceptation d'une initiative sont aujourd'hui plus élevées que par le passé. Entre 1891 et 2003, 13 initiatives populaires ont été acceptées sur 157 votations (taux de réussite de 8,3 %). Depuis 2004, ce taux de succès est passé à 23,1% (9 «oui» sur 39 votations). Rien que depuis 2008, 7 initiatives ont été acceptées.
- l'acceptation plus fréquente des initiatives met en lumière, de manière brutale, la complexité de leur concrétisation législative. Certaines ini-

L'initiative populaire, instituée en 1891, est restée l'enfant terrible de la politique suisse.

tatives sont rédigées de façon ambiguë, d'autres entrent en friction avec certains des principes fondamentaux d'un État de droit.

- par rapport à l'environnement prévalant en 1891, l'extraordinaire développement de l'internationalisation des échanges (humains, économiques, financiers, technologiques) est l'un des changements les plus marquants. La Constitution fédérale a été plusieurs fois adaptée pour que les outils de démocratie directe (initiative et référendum) puissent aussi s'appliquer aux décisions importantes en matière internationale. La tension entre initiatives populaires et engagements internationaux n'en demeure pas moins permanente.
- l'utilisation de l'initiative populaire évolue dans deux directions: d'une part, par son instrumentalisation régulière et toujours plus radicale par certains partis politiques représentés au Conseil fédéral, d'autre part, par la banalisation thématique et la mobilisation émotionnelle qu'en font des groupes de citoyens aux intérêts très spécifiques et très particuliers.

Ces développements ne sont pas seulement porteurs de conflits potentiels au niveau démocratique, mais ils pourraient affaiblir la place économique suisse. En effet, la force de cette dernière repose largement sur la confiance accordée par tous ses acteurs à la stabilité institutionnelle, à la sécurité juridique et à l'épanouissement de l'économie de marché au sein du pays.

But et structure de l'étude

L'initiative populaire est devenue un outil de marketing politique efficace. Tant la multiplication des initiatives, leur instrumentalisation, ou encore leur banalisation, menacent d'en affaiblir la force vitale, en faisant de l'institution un simple vecteur de motivations de groupes particuliers. L'équilibre de notre système politique, entre démocratie directe et parlementaire, doit être préservé.

L'initiative populaire doit rester un défi aux institutions traditionnelles de la démocratie représentative. Imparfaite par nature, contradictoire par essence, l'initiative sera toujours une «vieille dame indigne», un «fauteur de troubles» forçant les acteurs politiques à argumenter, débattre et convaincre sans cesse; ce qui est sain, pour autant que le débat politique puisse être maintenu à un haut niveau de qualité et de bonne foi. L'initiative populaire, ainsi que tous les autres droits populaires, a certainement contribué à consolider les fondements du consensus social libéral de la Suisse, en la préservant bien plus souvent d'interventions superflues de l'État qu'elle n'en a générées. La présente étude analyse les mesures nécessaires pour garantir et améliorer ce cadre de qualité à l'avenir.

Le chapitre 2 livre des faits et des chiffres relatifs à l'utilisation de l'initiative populaire. Le chapitre 3 décrit les problèmes principaux auxquels cette institution emblématique de la démocratie directe helvétique est actuellement confrontée. Le chapitre 4 présente des propositions de réformes, avant les conclusions du chapitre 5.

L'initiative populaire doit rester un défi aux institutions traditionnelles de la démocratie parlementaire.

Court historique de l'initiative populaire dans la Constitution fédérale |¹

- 1848: la démocratie directe fait son entrée au niveau fédéral dans la Constitution de 1848: l'initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution requiert 50 000 signatures.
- 1874: révision totale de la Constitution et introduction du référendum législatif facultatif (avec un seuil de 30 000 signatures).
- 1891: introduction dans la Constitution de l'initiative populaire tendant à la révision constitutionnelle partielle, qui peut être présentée sous forme de projet rédigé ou en termes généraux, avec un seuil de 50 000 signatures.
- 1921: première extension de la démocratie directe vers le droit international; les traités internationaux de longue durée signés par la Suisse peuvent être soumis au référendum facultatif.
- 1949: succès d'une initiative populaire demandant le «retour de la démocratie directe» (après le régime de la clause d'urgence), contre l'avis du Conseil fédéral et du Parlement.
- 1971: introduction du droit de vote féminin dans la Constitution fédérale. Le corps électoral suisse augmente massivement, mais le seuil minimal de signatures pour l'initiative et le référendum n'est pas immédiatement adapté.
- 1977: deuxième extension de la démocratie directe vers le droit international. Le référendum obligatoire «dit de souveraineté» est étendu à l'adhésion à des organisations de sécurité collective (p. ex. ONU, OTAN) ou à des communautés supranationales (p. ex. UE).
- 1978: le seuil pour faire aboutir une initiative populaire est doublé et passe à 100 000 signatures; celui pour un référendum passe à 50 000 signatures (avant: 30 000). Le délai pour récolter les signatures nécessaires est limité à 18 mois dès la publication de l'initiative dans la Feuille fédérale.
- 1988: introduction du «double OUI», possible lorsqu'une initiative populaire est présentée en votation populaire simultanément à un contre-projet direct.
- 1999: révision totale de la Constitution fédérale. Pas de modification relative aux instruments de démocratie directe.
- 2003: révision partielle des droits populaires dans la Constitution fédérale. Les éléments nouveaux sont peu nombreux et plutôt techniques, et correspondent au «plus petit dénominateur commun» (Grisel 2004, p. 55) du Parlement.
- 2009: l'infortunée «initiative populaire générale» adoptée en 2003 est retirée de la Constitution, sans avoir jamais été utilisée.

L'initiative ayant pour but la révision partielle de la Constitution a été introduite en 1891.

2_ Faits et chiffres

Ce chapitre offre un aperçu de certains développements dans l'usage des droits populaires, en particulier de l'initiative populaire. L'identification des problèmes et leur analyse en sont volontairement exclues, car cette dimension fait l'objet du chapitre 3. Les chiffres et faits cités sont une contribution utile à l'information de base.

2.1_ Citoyens et économie de marché, une relation ambiguë

Il est souvent prêté à la démocratie directe la vertu de modérer la taille de l'État. Cette affirmation est en harmonie avec notre intuition: plus

¹ Pour toutes les étapes jusqu'en 1983, cf. Aubert (1983), no 30, 42, 47, 58, 67, 72; Auer (1996)

forte est la parole des citoyens, plus ces derniers ont la possibilité de se défendre contre une intrusion excessive de l'État ou de le faire renoncer à certaines dépenses ou activités non justifiées à leurs yeux. Dans les pays voisins, l'appel à un renforcement des droits de participation démocratique des citoyens se fait particulièrement entendre lorsque des investissements étatiques doivent être décidés ou sont mal engagés (p. ex. Stuttgart 21² ou la vaine résistance des Autrichiens contre la construction du centre des congrès viennois³).

Cette intuition est-elle étayée par des faits? Une analyse⁴ des mots d'ordre donnés depuis 1946 par les principales organisations et associations économiques⁵, ainsi que par le parti radical pour les initiatives et référendums, permet de se faire une opinion du degré de sympathie pour l'économie véhiculée par le recours aux droits populaires. Le résultat donne à réfléchir.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, seules 3 initiatives sont à considérer comme positives pour l'économie⁶, sur 131 initiatives populaires soumises à votation portant sur une thématique économique.⁷ Sur ces trois, une seule fut acceptée en votation, à savoir l'adhésion à l'ONU (2002). Les deux autres – «la limitation du droit de recours des associations» (2008) et la «participation des entreprises de droit public aux dépenses pour la défense nationale» (1951) – furent balayées en votation populaire. Les 128 autres initiatives furent toutes lancées contre les intérêts de l'économie, et 91 d'entre elles furent soutenues par des mots d'ordre positifs du ps, des Verts ou de l'Union syndicale suisse. La situation n'est guère plus positive en matière de référendums facultatifs: sur 82 référendums portant sur une thématique économique, 72 furent lancés contre les intérêts de l'économie.

Les droits populaires sont donc presque toujours utilisés en Suisse avec une intention critique envers l'économie de marché. Ceci s'explique partiellement par le fait que le Conseil fédéral et le Parlement fédéral ont été longtemps dominés par une majorité bourgeoise-libérale; il en découle

Les initiatives critiques envers l'économie ont été nombreuses, mais rarement acceptées en votation.

2 En 1995, on a estimé le coût de la réorganisation du noeud ferroviaire de Stuttgart à 2,46 milliards d'euros, alors qu'on évalue aujourd'hui le montant nécessaire pour ce projet controversé à au moins 6 milliards d'euros.

3 En Autriche, les citoyens qui récoltent 100 000 signatures en l'espace d'une semaine peuvent déposer une initiative populaire qui n'amène toutefois aucune obligation pour le Parlement. En 1982, 1,36 million de citoyens ont signé une initiative contre la construction de l'Austria Center de Vienne, qui fut cependant bâti.

4 Suivant *Kleinewefers (2010)*

5 Economiesuisse, Union suisse des arts et métiers, Union patronale suisse

6 Une initiative est estimée favorable au marché quand les mots d'ordre de acteurs proches de l'économie sont majoritairement «oui» (3 sur 4 ou 2 sur 3). Pour un référendum facultatif, les mots d'ordre doivent majoritairement être «non», car le non se réfère au projet contesté et soutient par conséquent l'objection des citoyens. Là encore, on peut remettre en question les résultats de la catégorisation par cas individuels. Mais une telle catégorisation, factuelle, est plus judicieuse (et nettement moins chronophage) qu'une évaluation subjective qui aurait été effectuée par les auteurs.

7 Une proposition est estimée importante pour l'économie quand au moins 3 des 4 acteurs cités donnent un mot d'ordre à son propos. Cette définition est relativement large: des 127 référendums facultatifs votés depuis 1946 (date avant laquelle il n'existe pas de données concernant les mots d'ordre), 82 ont été considérés comme importants pour l'économie, ainsi que 131 des 163 initiatives populaires, dont, par exemple, l'initiative «Droits égaux pour les personnes handicapées» ou même l'initiative sur les minarets. Bien qu'il puisse sembler fantaisiste de voir dans de tels cas une importance économique, cette catégorisation a sans aucun doute plus de sens qu'un classement subjectif par les auteurs, qui serait extrêmement complexe.

que les interventions du peuple, qui joue en quelque sorte un rôle d'opposition dans le système helvétique de concordance gouvernementale, étaient presque inmanquablement inspirées par des idées socialistes ou protectionnistes. Ces chiffres étayent aussi l'interprétation selon laquelle «l'économie» peut déjà efficacement faire valoir ses intérêts dans le processus parlementaire, raison pour laquelle elle n'a pas besoin de faire recours à l'instrument de l'initiative populaire (Klenewefers 2010).

Quoi qu'il en soit: la thèse qui soutient que c'est le peuple qui, par ses interventions, maintient l'État à un niveau modeste ou prévient des réglementations inutiles ou dommageables ne peut pas être étayée, ou alors seulement de façon indirecte. Dans les votations elles-mêmes, les citoyens démontrent de la compréhension pour les besoins de l'économie: seules 10 des 131 initiatives portant sur des thématiques économiques soumises à votation depuis 1946 ont été acceptées. En matière de référendums facultatifs, les citoyens ont voté 55 fois sur 82 dans le sens d'un soutien à l'économie. La participation du corps électoral à la démocratie directe conduit donc parfois à des résultats qui ne réjouissent pas les esprits libéraux, mais dans tous les autres cas, une position fondamentalement libérale est explicitement validée par le peuple (p. ex. refus d'un salaire minimal obligatoire⁸, refus de l'augmentation de la durée légale minimale des vacances⁹, refus de prescrire des taux d'impôts minimaux sur les revenus et la fortune¹⁰), ce qui contribue à la préservation d'un large consensus social fondé sur l'esprit de liberté. Il est donc possible que la démocratie directe ait un effet modérateur sur le rôle de l'État plus fort que dans une démocratie purement représentative; car des propositions étatistes pourraient rallier une majorité plus facilement au Parlement qu'auprès du peuple.

Cependant, il ne faut pas oublier que même les initiatives rejetées ou non soumises à votation (notamment lorsqu'elles sont retirées en faveur d'un contre-projet) déploient souvent des effets ou, si elles ne sont pas rejetées trop massivement, influencent à moyen terme le consensus politique sur la thématique présentée (cf. Rohner 2012).

Lequel de ces effets prédomine-t-il au final? Il n'y a pas de réponse aisée à cette question. De nombreux analystes démontrent un effet tempé- rant de la démocratie directe sur les dépenses de l'État¹¹. Mais c'est bien plus la combinaison gagnante de la démocratie directe, du fédéralisme concurrentiel et de la décentralisation fiscale qui maintient l'État à un niveau modeste.

La démocratie directe a probablement un effet modérateur sur le rôle de l'État.

8 Votation no 583 (18.5.2014): initiative populaire «Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums)»: 76,3% de «non»

9 Votation no 557 (11.3.2012): initiative populaire «6 semaines de vacances pour tous»: 66,5% de «non»

10 Votation no 553 (28.11.2010): initiative populaire «Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)»: 58,5% de «non»

11 P. ex. *Bails et Tieslau* (2000), *Besley et Case* (2003), *Matsusaka* (2004) aux États-Unis; *Pommerehne* (1978), *Feld et Kirchgässner* (2001) en Suisse

2.2_ Hausse du nombre et du succès des initiatives populaires

La figure 1 montre la répartition de toutes les votations populaires depuis 1891, date à laquelle l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution a été autorisée. D'emblée, la nette augmentation du nombre d'initiatives durant les dernières décennies est frappante. Pourtant il n'est pas justifié de parler de «croissance exponentielle», expression souvent utilisée dans divers médias récemment. C'est au milieu des années 1970 qu'une augmentation spectaculaire a été constatée, suivie d'une croissance lente et très irrégulière. Un premier point culminant a été atteint durant la période 2000 – 2003, lorsque 30 initiatives ont été soumises à votation. Nous nous trouvons actuellement dans la deuxième phase culminante: entre 2012 et 2015, ce ne sont pas moins de 5 initiatives par année qui ont trouvé le chemin des urnes.

En matière de taux d'acceptation des initiatives populaires en votation, il faut distinguer trois phases. Avant la grande crise de 1929, ce taux était élevé (28,6 %, 6 initiatives acceptées en 21 votations). En revanche, entre 1929 et 2003, seules 7 initiatives sur 136 poussèrent à l'adhésion du corps électoral (taux de 5,1%), dont aucune durant une «période creuse» de trente ans de 1950 à 1981. Depuis 2004, le taux de succès est beaucoup plus élevé, à 23,1% (9 succès en 39 votations). Au total, «seulement» 22 initiatives populaires ont été acceptées en votation depuis 1891 (sur 196 votations, soit un taux de succès global de 11,2 %), dont 10 depuis 2002. Cette troisième phase depuis 2004 ne se distingue pas seulement par le taux de succès des initiatives en votation, mais aussi par leur contenu: dans la vague de 2000 à 2003, les initiatives étaient pour la plupart inspirées par des idées de gauche ou écologistes¹², et seule 1 sur 30 a obtenu la grâce du peuple en votation. Actuellement, les initiatives viennent souvent de la droite de l'échiquier politique et leurs chances de succès sont plus grandes que par le passé. Leurs objets sont aussi plutôt critiques vis-à-vis de l'économie (par ex. immigration de masse, initiative sur l'or, sécurité alimentaire¹³).

L'évolution du nombre de référendums n'est pas parallèle à celle des initiatives. Après un point culminant au milieu des années 1990, la tendance est à la baisse. L'augmentation du nombre d'initiatives n'est donc pas due à l'abaissement relatif constant du seuil de signatures nécessaires pour leur aboutissement – ces seuils n'ont jamais été adaptés à la croissance de la population –, car sinon l'évolution des référendums aurait été identique.

L'évolution du nombre de référendums obligatoires révèle une baisse drastique. Le plus grand nombre de votations de ce type eut lieu dans les années 1970 et, dans une moindre mesure, au milieu des années 1990.

Le taux de succès a récemment fortement augmenté: seules 22 initiatives ont été acceptées en votation dans les 124 dernières années, dont dix depuis 2002.

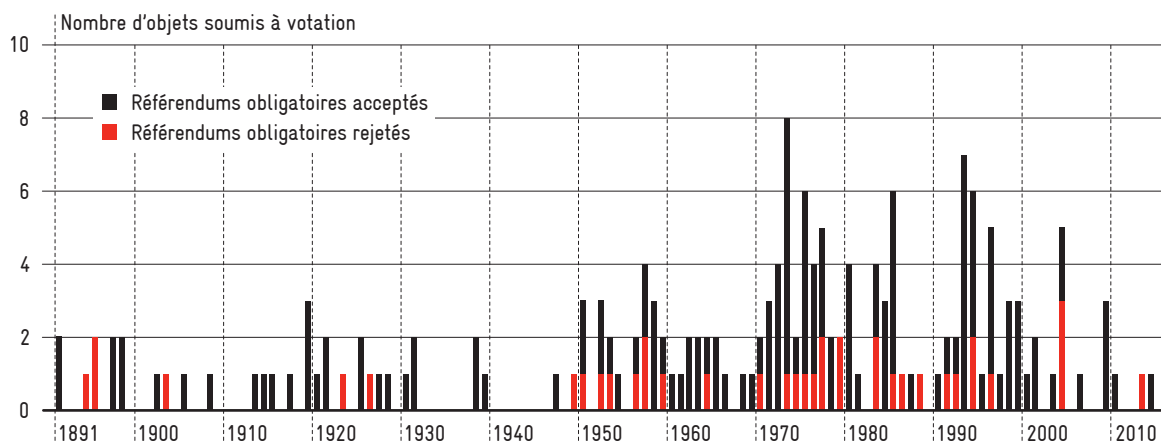
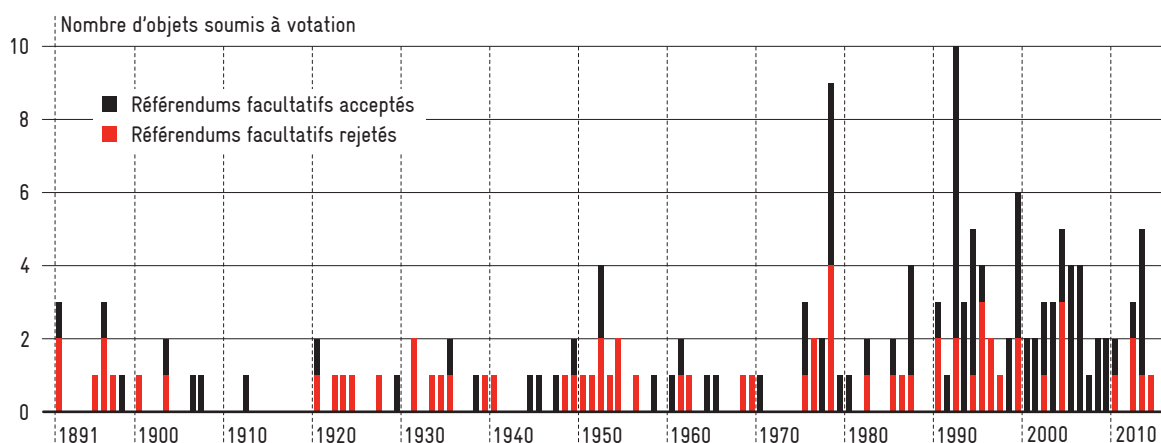
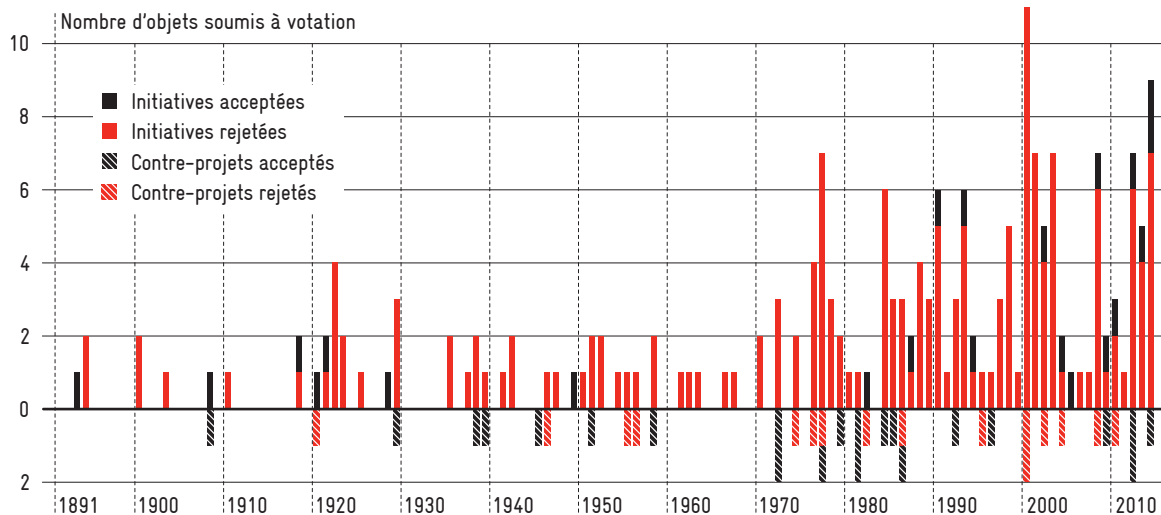
12 Cf. Hermann dans NZZ am Sonntag, 14 novembre 2014: 26 ss.

13 www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis447.html

Figure 1

Augmentation du nombre et du taux de succès des initiatives

Le graphique montre le nombre et l'issue des propositions votées, année après année. Jusqu'à la fin des années 1960, il y avait en moyenne moins d'une initiative par an, alors que la moyenne s'élève aujourd'hui à environ quatre par année. Alors que le taux de succès des initiatives a augmenté, il a clairement chuté pour les référendums: depuis 2005, seul un projet de loi sur cinq soumis au référendum a été rejeté, alors que c'était le cas pour plus de la majorité des projets jusqu'en 1990.



Source: propre présentation basée sur www.c2d.ch

L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale (1999) a induit un net recul du nombre de votations nécessaires, aussi parce que de nombreuses thématiques autrefois réglées au niveau constitutionnel ont été «bannies» au niveau de la loi.

L'initiative fédérale, un désir de centralisation?

En termes relatifs, le seuil de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative populaire s'est significativement abaissé au fil du temps: en 1891, les 50 000 signatures requises représentaient 7,7% du corps électoral, alors constitué de 651 000 électeurs, tous masculins; actuellement, les 100 000 signatures exigées correspondent à un taux de 1,9%, rapporté aux 5,25 millions de citoyennes et citoyens ayant le droit de vote.

Un autre motif peut être avancé pour expliquer l'augmentation des initiatives: alors que le référendum facultatif empêche la création de nouvelles règles au niveau fédéral (l'une des raisons de son introduction en 1874 était de donner aux cantons une certaine protection contre des pertes de compétences supplémentaires), l'initiative populaire est par nature un instrument centralisateur. L'augmentation du nombre et des chances de succès des initiatives au niveau fédéral pourrait ainsi traduire un besoin plus fort des citoyens de ce pays, lui-même en croissance, de régler les choses de manière centralisée. À contrario, cela signifierait que l'abaissement relatif constant des seuils de signatures favorise une telle centralisation.

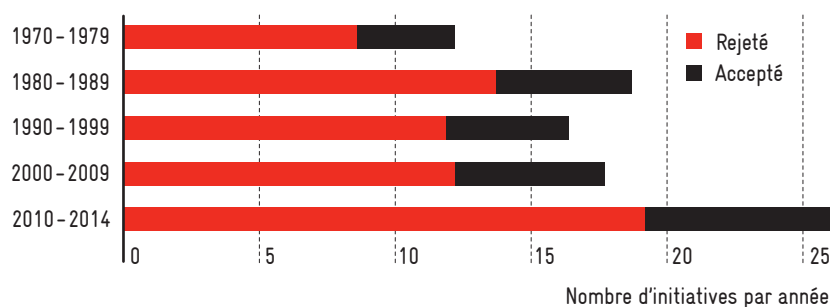
Une comparaison avec l'évolution au niveau cantonal est instructive. Une stagnation du nombre d'initiatives au niveau cantonal confirmerait la thèse de l'effet centralisateur de l'initiative fédérale. Il est cependant regrettable que les données cantonales ne soient disponibles que depuis 1970. La tendance est à la hausse pour cette période, mais presque exclusivement en raison des cinq dernières années, durant lesquelles bien plus

Par nature, l'initiative populaire au niveau fédéral pousse à la centralisation au détriment des cantons.

Figure 2

Sur le plan cantonal aussi, tendance à l'augmentation des initiatives populaires

Le graphique montre le nombre annuel moyen des initiatives populaires cantonales soumises au vote. Le taux de succès est plutôt constant et clairement plus élevé qu'au niveau fédéral; toutefois, le nombre de votations est nettement moindre qu'au plan fédéral.



Source: propres calculs basés sur www.c2d.ch

d'initiatives ont été soumises à votation que dans les décennies précédentes (cf. figure 2). Cependant, le niveau d'activité est fondamentalement bas. Les 26 initiatives (en moyenne annuelle) votées chaque année pour tous les cantons entre 2010 et 2014 correspondent à une seule initiative votée chaque année dans chaque canton. Toutefois, ce chiffre a presque doublé depuis les années 1970. La thèse selon laquelle l'augmentation du nombre d'initiatives fédérales serait le reflet d'un besoin de centralisation ne peut donc être ni contredite ni renforcée par ces données.

2.3_ Moins de temps entre le lancement et la votation populaire

Au 28 février 2015, onze initiatives populaires sont au stade de la récolte de signatures, quatre sont pendantes devant le Conseil fédéral, dix pendantes devant les Chambres fédérales et quatre prêtes à être soumises à la votation. Ce «pipeline» n'est plus aussi plein qu'il y a encore deux ou trois ans, mais cependant suffisamment bien rempli pour démontrer que le flux actuel d'initiatives ne devrait pas se tarir de sitôt.

La crainte que le Conseil fédéral et le Parlement ne parviennent plus à traiter autant d'initiatives s'exprime régulièrement. Une augmentation du temps de traitement entre l'aboutissement de l'initiative et la votation populaire serait un facteur négatif pour l'attractivité du pays, car cette période est un temps d'incertitude. Encore amplifiée par l'augmentation récente du taux de succès des initiatives, cette incertitude agit comme un poison sur la propension à l'investissement, lorsque d'importantes questions de politique économique sont en jeu dans la campagne.

Cette crainte peut être dissipée en regardant les chiffres (cf. figure 3): de l'aboutissement d'une initiative à la votation, il s'écoule actuellement trois ans, en moyenne. C'est même une amélioration significative par rapport aux années 1980 et 1990, durant lesquelles le processus durait plus de quatre ans. Le Conseil fédéral soumet en général son Message dans l'année qui suit l'aboutissement de l'initiative. Cela représente une forte accélération depuis les années 1980, lorsqu'il se permettait de prendre jusqu'à trois ans. En revanche, la durée s'écoulant entre le Message du Conseil fédéral et la décision des Chambres fédérales a augmenté; le passage de 12 à 18 mois environ avait déjà eu lieu dans les années 1990, et la durée moyenne a depuis légèrement reculé. La votation populaire a généralement lieu dans les sept mois consécutifs à la décision du Parlement.

Les temps de traitement maximaux autorisés sont désormais ancrés dans la loi (12 mois pour le Conseil fédéral, avec prolongation de 6 mois en cas de contre-projet; puis 18 mois pour le Parlement, avec prolongation de 12 mois si contre-projet; enfin 10 mois jusqu'à la votation populaire¹⁴). Une poursuite de la croissance du nombre d'initiatives ne prolongerait donc pas le temps s'écoulant entre aboutissement de l'initiative

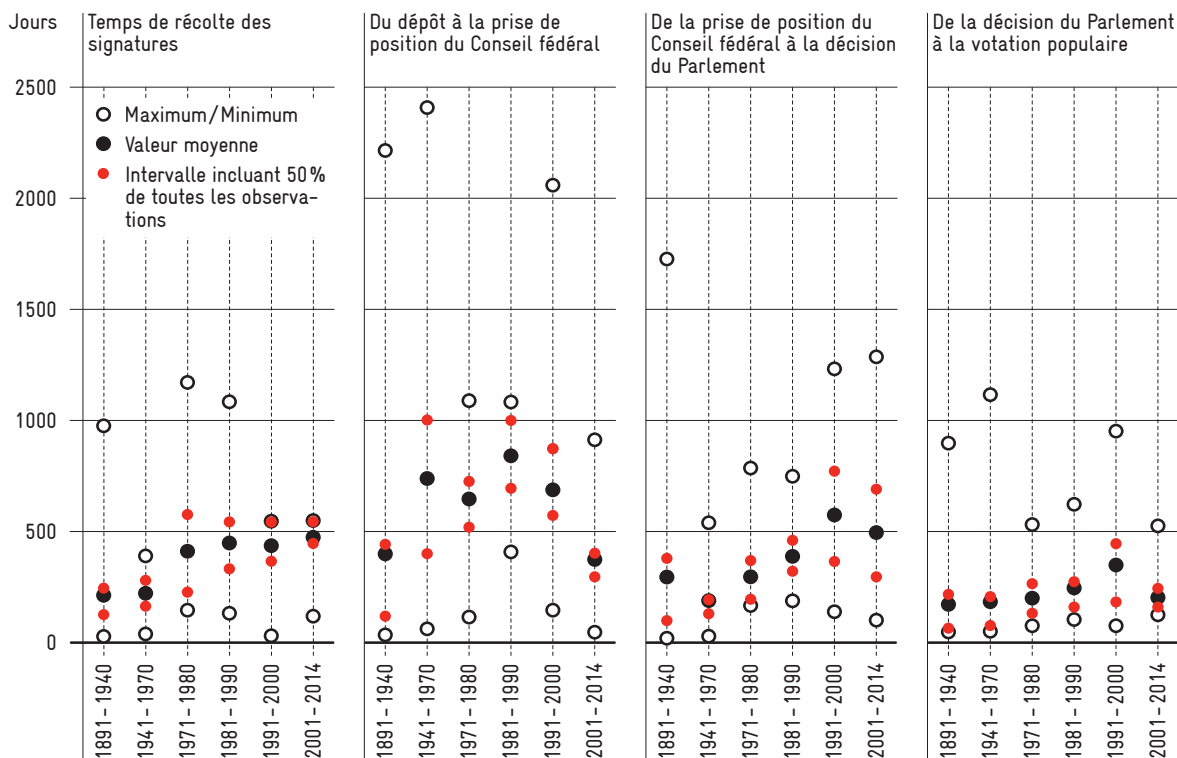
Le temps de traitement des initiatives s'est amélioré, malgré l'augmentation de leur nombre.

14 Art. 97 et 100 de la Loi sur le Parlement (LParl) et art. 75 de la Loi fédérale sur les droits politiques (LDP)

Figure 3

Pas d'embouteillage pour les initiatives populaires malgré un trafic important

Le graphique montre la durée de chacune des phases d'une initiative, du lancement de la récolte de signatures à la votation populaire. Malgré un nombre croissant d'initiatives, le temps moyen écoulé entre le dépôt du texte et la votation populaire a pu être réduit à trois ans, alors qu'il était supérieur à quatre ans dans les années 1990.



Source: propres calculs basés sur www.c2d.ch, www.swissvotes.ch et http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_1.html

et votation, mais augmenterait le travail du Conseil fédéral et du Parlement. Cet effort supplémentaire devrait être supportable: le temps devant être consacré à une fonction parlementaire fédérale est aujourd'hui bien plus élevé que dans les années 1990, ce qui rend presque illusoire l'exercice à titre accessoire d'un tel mandat. L'augmentation du nombre d'initiatives n'a cependant joué qu'un rôle mineur dans cette évolution. Le Parlement génère lui-même la plus grande partie de son travail. Ainsi, le nombre d'interventions parlementaires de toutes formes (motions, postulats, interpellations, questions, initiatives parlementaires, heures de questions) a plus que doublé depuis le milieu des années 1990 |¹⁵.

L'initiative populaire ne surcharge pas le Parlement, qui crée lui-même l'essentiel de son propre travail.

2.4_ Peu d'autolimitation des partis gouvernementaux

Si l'on considère le Conseil fédéral suisse comme une grande coalition des principaux partis – et ce n'est techniquement rien d'autre, si ce n'est

15 NZZ, 8 février 2013: Der Aktivismus einer «Instant-Politik»

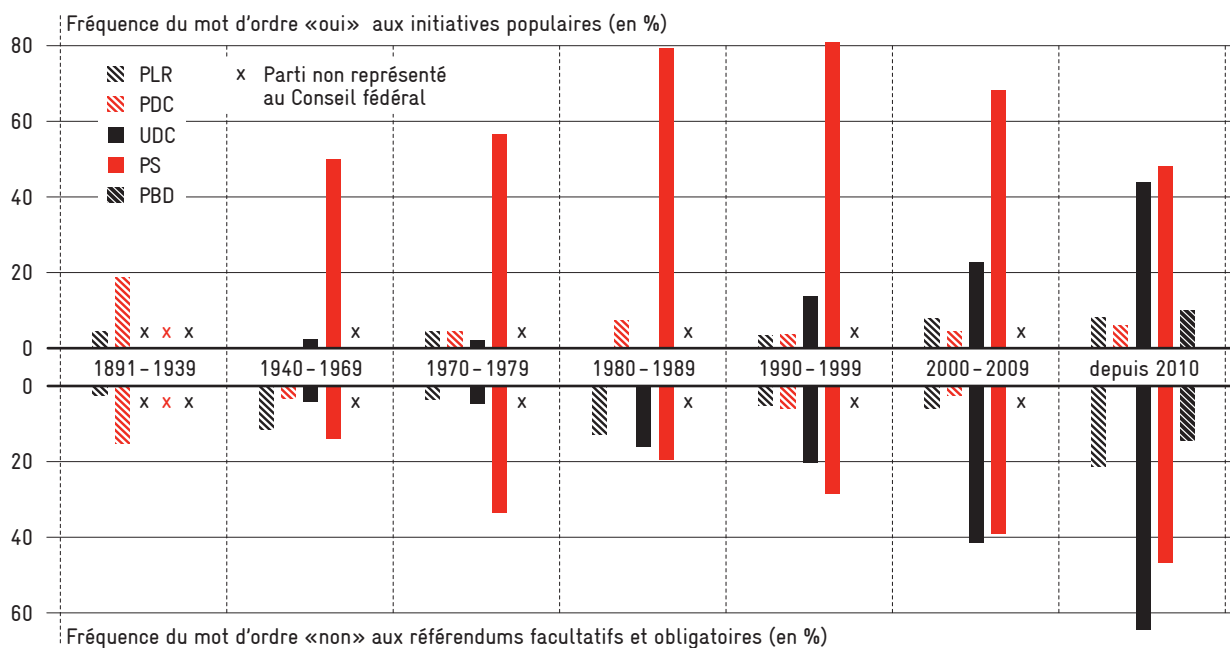
l'exception actuelle de la représentation du PBD –, il devient clair que l'opposition ne peut être conduite par les petits et rares partis qui ne sont pas représentés au Conseil fédéral ¹⁶. Ce rôle revient en Suisse au peuple, par l'instrument de l'initiative populaire, soutenu par le référendum. En conséquence, il pourrait être attendu des partis représentés dans cette «coalition» qu'ils ne mènent pas de campagnes politiques contre ses décisions. Que ceci se produise pourtant fréquemment n'est pas un secret. Longtemps, ce comportement critique envers les «opinions de coalition» fut le fait exclusif du PS, récemment rejoint par l'UDC, dont l'activisme est croissant. Il est reproché à ces partis leurs interventions et prises de positions contradictoires, qui menaceraient la concordance. Ce reproche se laisse-t-il traduire en chiffres?

La figure 4 montre l'évolution des mots d'ordre des partis représentés au Conseil fédéral qui peuvent être interprétés comme un engagement dans l'opposition, soit «oui» aux initiatives populaires et «non» aux référendums (c'est-à-dire non à la loi qui fait l'objet du référendum). Le rôle d'opposition croissant de l'UDC est clairement démontré. Dans les années 1980, ce parti n'a soutenu aucune initiative populaire et seulement un référendum sur six. Dans les cinq ans écoulés entre 2010 et 2014, l'UDC a soutenu 11 initiatives populaires (sur les 25 présentées en votation) et 9 des 14 réf-

Le PS et l'UDC instrumentalisent l'initiative comme un outil d'opposition, bien que les deux partis soient représentés au Conseil fédéral.

Figure 4
L'UDC rejoint le PS comme parti d'opposition

Le graphique montre l'évolution des mots d'ordre des partis représentés au Conseil fédéral qui peut être interprétée comme un engagement dans l'opposition, soit «oui» aux initiatives populaires et «non» aux référendums. Le parti d'opposition classique est le PS, qui a toutefois été récemment rattrapé puis dépassé dans ce rôle par l'UDC.



Source: propres calculs basés sur www.swissvotes.ch, www.sotomo.ch, www.parlament.ch et www.c2d.ch

rendums. La figure 4 révèle également que le parti traditionnel d'opposition est en fait le PS. Dans les décennies 1980 et 1990, le parti socialiste manifesta son opposition avant tout par les initiatives, en soutenant 80 % d'entre elles; il fut plus modéré en matière de référendums, pour lesquels sa recommandation de rejet de la loi se situe entre 20 et 25 %. Au cours des deux décennies suivantes, l'opposition du PS se transféra du côté du référendum. Récemment, le PS a donné des mots d'ordre «oppositonnels» (oui à l'initiative, non à la loi soumise à référendum) dans un cas sur deux. Que l'UDC soit perçu par le «citoyen moyen» comme le premier parti gouvernemental d'opposition tient probablement à la nouveauté relative de ce rôle, mais aussi aux taux de succès élevés de ses initiatives et à leur efficacité médiatique – notamment en comparaison avec le PS.

Le PS a été rejoint, voire dépassé, par l'UDC comme principal parti d'opposition interne au sein du Conseil fédéral.

3_ Quelques problèmes actuels

3.1_ De la démocratie à la dictature de la majorité

Le concept de démocratie est régulièrement associé au monde occidental libre. Lorsqu'un pays émergent réussit sa transition vers des structures démocratiques, ce moment est souvent considéré comme la fin d'une forme d'oppression et le début de l'autodétermination. La démocratie est ainsi employée comme synonyme de liberté: «plus de démocratie» veut dire «plus de liberté». La Suisse, avec son système de démocratie directe si enraciné et si vivace, pourrait donc être considérée comme le système politique le plus libre du monde.

Pourtant, même celui qui partage cette dernière opinion devrait constater que la démocratie ne peut pas s'étendre sans aucune limite. À un certain moment, la démocratie risque de basculer dans l'ochlocratie¹⁷, soit la domination sauvage et sans limite de majorités occasionnelles asservissant à leurs intérêts des minorités elles aussi changeantes, mettant ainsi en péril extrême le degré de liberté d'un État. De la même manière qu'une économie de marché sans aucun correctif, une souveraineté populaire sans aucune limite peut avoir pour certains groupes sociaux des conséquences insupportables. Un système de contrôle équilibré et réciproque des organes constitutionnels de l'État («checks and balances») est donc une condition importante pour la floraison d'un État de droit démocratique et pour la garantie à long terme des libertés individuelles.

Dans de nombreux pays, ce sont des élus du peuple – les parlementaires – qui sont en charge du travail législatif. L'accumulation et la concen-

16 Les partis représentés au Conseil fédéral ont occupé durant ces dernières décennies plus de 80 % des sièges au Conseil national et plus de 90 % des sièges au Conseil des États (cf. Schär 2011)

17 Domination de la masse ou domination de la foule, d'après Polybe, historien grec (200 – 118 av. J.-C.)

tration de know-how en leur sein devrait induire une plus grande efficacité et qualité dans la prise de décisions, ainsi qu'une plus grande sensibilité à garantir les principes de l'État de droit¹⁸.

Le système de démocratie directe fonctionne bien grâce au fort sentiment de responsabilité et au discernement des citoyens exerçant leur droit de vote. La plupart ont grandi avec ce système et sont conscients que la raison d'être de leur droit de participation n'est pas la simple réalisation d'un catalogue de vœux ou de revendications. Ils comprennent qu'une décision dans un domaine aura des conséquences dans un autre, que des objectifs sont en conflit l'un avec l'autre, en bref: que rien ne peut être voté qui soit simplement «gratuit». L'observateur étranger est parfois intrigué par ces preuves de maturité, par exemple lors du récent rejet cinglant de l'extension de la durée des vacances obligatoires à six semaines. Plus généralement, en matière budgétaire, il s'étonne que la Suisse équilibre ses comptes publics, alors que les citoyens ont toutes les cartes en main pour s'octroyer de nouvelles prestations sans augmenter les impôts. Ce scepticisme disparaît lorsqu'il comprend que le degré de responsabilité assumé par les citoyens suisses est en corrélation avec le degré de responsabilité qui leur est accordé.

Le degré de responsabilité assumé par les citoyens suisses est en corrélation avec le degré de responsabilité qui leur est accordé.

Les limites de la démocratie directe

Quels que soient les mérites de la démocratie, qu'elle soit directe ou parlementaire, celle-ci n'est pas sans pièges. Le système atteint notamment ses limites lorsque les coûts (matériels ou immatériels) d'une décision majoritaire incombent principalement à des minorités (déjà identifiées avant le vote). Ce phénomène est récemment devenu particulièrement visible en Suisse, avec l'augmentation du nombre d'initiatives et leur taux d'acceptation plus élevé. L'initiative «pour le renvoi des étrangers criminels» en est une bonne illustration. Cet article constitutionnel voté en 2010 impose le renvoi automatique d'étrangers légalement établis en Suisse s'ils ont commis certains délits – sans examen individuel et indépendamment de la peine prononcée. Cette minorité importante (représentant près de 25 % de la population résidente en Suisse) n'a bien évidemment pas pu participer à la votation.

Cependant, l'exemple le plus spectaculaire est l'initiative «Weber» contre les résidences secondaires, acceptée en 2012. Une majorité du corps électoral, résidant en plaine et non directement concernée par l'initiative, a imposé à une partie de la population, directement concernée et vivant en montagne, une nouvelle réglementation sur les résidences secondaires dans les régions de montagne. L'initiative «Pour l'abolition des forfaits fiscaux» (rejetée en 2014) souffrait du même mal. Même s'il existait de bonnes raisons de critiquer le système d'imposition forfaitaire au nom de

¹⁸ La recherche empirique souligne à ce propos que les élections ont tendance à être moins sélectives socialement que les votations (cf. Hans Peter Bartels dans *mdmagazine-zeitschrift für direkte demokratie* No 92: 25)

l'équité fiscale, c'est aux cantons concernés et à leurs citoyens de prendre une décision quant à la pesée d'intérêts entre la satisfaction d'améliorer l'équité fiscale d'une part, la perte de rentrées fiscales et les inconvénients régionaux en découlant d'autre part. Au lieu de cela, le destin des rares cantons¹⁹ pour lesquels l'imposition au forfait représentait une part substantielle des recettes publiques a été placé entre les mains d'une majorité de cantons pour lesquels cette forme d'imposition n'avait quasiment aucune importance concrète.

Sur ce dernier sujet, contrairement à d'autres thématiques (notamment en matière pénale ou pour les résidences secondaires), les citoyens ont voté de manière pragmatique. Il est remarquable, entre autres, que les citoyens du canton de Zurich se soient prononcés à une courte majorité contre une interdiction au niveau fédéral de l'imposition à forfait, bien qu'ils aient décidé cette interdiction pour leur propre canton cinq ans auparavant. Ce soutien et cette reconnaissance du fédéralisme et de l'autonomie fiscale des cantons a eu plus de poids que les intérêts financiers du canton de Zurich lui-même²⁰ ou que leurs préférences en matière d'équité fiscale²¹; ceci traduit une capacité d'abstraction élevée de la part des votants, en tous cas pour cette thématique particulière.

La raison et le pragmatisme ne sortent pourtant pas toujours vainqueurs des votations, et il faut rester vigilants pour prévenir la tyrannie de la majorité. En théorie, par exemple, 100 000 Valaisans et Grisons pourraient réclamer l'interdiction de la construction de tours à Genève, Lausanne ou Zurich (sous couvert des «villes de plus de 100 000 habitants»); et une éventuelle majorité de citoyens pas toujours bien disposés à l'égard des grandes villes pourrait l'accepter. Ceci peut sembler absurde, mais pas plus discutable, au final, que lorsque des communes du plateau suisse interdisent à des communes de montagne de poursuivre la construction de nouvelles résidences secondaires.

Parcourir les colonnes des commentaires en ligne des médias suisses peut parfois faire douter du si vénéré «caractère raisonnable» des citoyens suisses. Lorsque le thème des initiatives populaires est discuté²², certains fantasmes de pouvoir apparaissent en pleine lumière, dépeignant les citoyens comme un correctif sage et raisonnant à long terme, en opposition à des parlementaires corrompus et incompétents. La notion de «volonté populaire» est souvent utilisée comme si le peuple n'avait qu'une seule et unique volonté collective, qu'il faudrait imposer à des autorités gouver-

L'initiative «Weber» a contraint quelques cantons, directement touchés, à se plier à une majorité des citoyens suisses, qui ne subissent aucun inconvénient.

19 Il a été calculé que les deux cantons qui sont déjà les plus touchés par l'initiative sur les résidences secondaires, à savoir le Valais et les Grisons, auraient aussi été les premières victimes de la suppression de l'impôt forfaitaire, car ils possèdent peu d'avantages comparatifs naturels et leur charge fiscale régulière est relativement élevée. L'imposition forfaitaire est donc un instrument important de politique régionale pour ces cantons.

20 Une suppression des forfaits fiscaux dans les cantons voisins rapporterait au canton de Zurich quelques riches contribuables supplémentaires.

21 Cela s'est clairement exprimé lors de la votation populaire cantonale de février 2009, le oui à l'abolition des forfaits fiscaux étant contraire aux intérêts de politique financière.

22 P. ex. www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Kommission-will-Initiativrecht-einschraenken/story/28870286

nantes incompetentes, voire même animées de mauvaises intentions. En conséquence, des propositions de limitations du droit d'initiative sont rapidement diabolisées et critiquées comme l'expression du féodalisme et d'un désir de dictature. Pourtant, même si la Suisse imposait des mécanismes limitatifs aux initiatives, par exemple en interdisant de restreindre la liberté ou les droits d'une minorité de manière abusive, le peuple de ce pays disposerait encore de droits populaires bien plus étendus que dans toutes les autres démocraties de ce monde.

Déjà Wilhelm Röpke, pionnier de l'économie de marché sociale, constatait: «Lorsque le libéralisme (...) promeut la démocratie, alors c'est sous la condition que celle-ci soit assortie de limitations et de sûretés, afin de garantir que le libéralisme ne soit pas dévoré par la démocratie.» La Suisse a pour l'instant remarquablement manœuvré, sans aucune de ces sûretés: le citoyen s'exprime dans les urnes de façon infiniment plus modérée que lors de la rédaction d'un commentaire en ligne.

Mais même la Suisse est dépendante à long terme d'un équilibre sain entre le pouvoir législatif du peuple et celui du Parlement, ainsi qu'avec le pouvoir judiciaire. Le danger potentiel lié à l'absence de tout mécanisme de limitation de la démocratie directe augmente, au fur et à mesure que les seuils de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative populaire baissent constamment, en termes relatifs et proportionnellement à l'augmentation de la population. L'équilibre est rompu et s'oriente toujours plus en faveur du pouvoir législatif (et parfois, quasiment judiciaire) émanant directement des instruments de démocratie directe. L'initiative populaire avait été créée initialement afin de donner au peuple un droit de participation sur les décisions d'orientations politiques importantes. Cet objectif a été atteint, mais l'initiative a désormais débordé de sa fonction initiale. Ce n'est pas forcément un problème en soi, mais il faut constater que le développement de la démocratie directe ne conduit pas nécessairement à plus de liberté au sein d'un État.

Le développement de la démocratie directe ne conduit pas nécessairement à plus de liberté au sein d'un État.

3.2_ Un droit d'initiative sans garde-fous

Le système politique suisse ne pose que très peu de limites, matérielles ou formelles, au champ possible de l'initiative populaire. L'institution est donc volontairement conçue pour laisser la plus large place aux propositions des citoyens. Une initiative populaire peut donc porter sur à peu près n'importe quel thème, n'importe quel sujet, quelle que soient son importance ou sa pertinence, les contradictions qu'elle génère avec l'ordre juridique déjà existant, national ou international. Les règles administratives relatives au processus (format des listes de signatures, contrôle des signatures et du délai de récolte, par exemple) sont du ressort de la Chancellerie fédérale, qui n'a aucune compétence décisionnelle pour juger du fond ou de la forme de l'initiative. Seul le Parlement a le pouvoir d'effectuer un contrôle de substance et de forme de l'initiative populaire, après son aboutissement (donc: après qu'elle ait récolté le nombre de signatures

requis). Il doit alors faire appliquer les règles limitant l'admissibilité d'une initiative populaire, décrites à l'article 139 alinéa 3 de la Constitution fédérale: «Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle». En près de 125 ans de pratique, les Chambres fédérales n'ont invalidé que quatre initiatives populaires, en tout et pour tout (cf. encadré 2). Les trois conditions d'invalidation d'une initiative populaire sont chacune d'une complexité d'appréciation différente.

Le droit suisse ne fixe quasiment aucune limite au contenu possible d'une initiative populaire.

Le **principe d'unité de la forme** exige qu'une initiative demandant la révision partielle de la Constitution soit présentée soit sous forme de proposition conçue en termes généraux, soit sous forme de projet rédigé, mais pas sous une forme intermédiaire ou mixte, car la procédure de traitement n'est pas identique pour les deux cas²³. Cette condition ne soulève pas de problème pratique particulier. Même si certains estiment que les projets d'initiative sous forme «rédigée» qui sont incomplets, impossibles ou très complexes à être mis en œuvre devraient être déclarés contraires à cette disposition²⁴, il faut néanmoins accepter le fait qu'une rédaction médiocre n'est pas un motif d'invalidation d'une initiative populaire. Elle posera néanmoins des problèmes importants si l'initiative est acceptée ultérieurement (cf. chapitre 3.3.).

Le **principe d'unité de la matière** est une règle imposée pour que la volonté du peuple puisse s'exprimer clairement, dès lors qu'il n'a pas d'autre choix que d'accepter ou de refuser l'initiative populaire. L'article 75 alinéa 2 LDP exige «un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative». Le Conseil fédéral lui-même reconnaît que «la pratique de l'Assemblée fédérale concernant l'unité de la matière est, de notoriété publique, accommodante»²⁵. Cette politique laxiste s'explique par la volonté de ne pas (trop) limiter les droits populaires, mais aussi par le fait que deux grands partis gouvernementaux (PS et UDC) lancent eux-mêmes régulièrement des initiatives, et ne souhaitent donc pas que le Parlement contrarie leurs projets.

De toute l'histoire constitutionnelle suisse, deux initiatives seulement ont subi les foudres de la nullité pour violation de l'unité de la matière (cf. encadré 2). Récemment, la conformité de l'initiative «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS»²⁶, qui propose à la fois un nouvel impôt successoral fédéral et l'affectation d'une large part de ce nouvel impôt au financement de la sécurité sociale, a été vivement dé-

23 Art. 139 al. 2 Cst.; Art. 75 al. 3 LDP; cf. Auer et al. (2013a), No 778

24 Cf. article du prof. Rainer Schumacher dans la NZZ du 18.11.2014: 18

25 FF 2014 126-128

26 www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis414.html

Les rares cas d'invalidité d'une initiative populaire au niveau fédéral

- 1955: «Pour la réduction des dépenses militaires», objectivement inexécutable. L'initiative déposée en décembre 1954 demandait la réduction massive des dépenses militaires pour 1955, au plus tard pour 1956. Elle fut déclarée nulle par les Chambres fédérales, sur proposition du Conseil fédéral, car considéré comme objectivement inexécutable (impossible d'organiser une votation en temps utile pour le budget de 1956), bien que ce motif d'invalidité ne soit pas inscrit à l'art. 139 al. 3 Cst. |²⁷.
- 1977: initiative du parti suisse du travail (communiste) «Contre la vie chère et l'inflation», pour violation du principe d'unité de la matière. L'initiative fut déclarée nulle en raison de l'extrême diversité des moyens proposés: droit au logement, contrôle des prix, nationalisations, nouveaux impôts, etc. Le Parlement suivit l'avis du Conseil fédéral |²⁸.
- 1995: initiative du parti socialiste «pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix», pour violation du principe d'unité de la matière. L'initiative proposait la réduction des crédits militaires et la réaffectation des montants économisés en faveur de mesures de paix à l'étranger et de sécurité sociale en Suisse. Les Chambres fédérales déclarèrent l'initiative nulle contre l'avis du Conseil fédéral: ce dernier estimait qu'il n'y avait aucun rapport intrinsèque entre la défense nationale d'une part et la sécurité sociale d'autre part, mais ne souhaitait pas remettre en question la pratique d'interprétation «large» des autorités concernant l'unité de la matière |²⁹.
- 1996: «pour une politique d'asile raisonnable», déclarée nulle, car ne respectant pas le droit international impératif. L'initiative, déposée en 1991 par les Démocrates suisses, demandait le renvoi immédiat – sans possibilité de faire recours – des requérants d'asile entrés illégalement, ou définitivement déboutés. Elle fut déclarée nulle par les Chambres fédérales en 1996, car contraire au principe coutumier de non-refoulement |³⁰, considéré comme faisant partie du «jus cogens» international |³¹.

battue au Parlement |³². L'initiative a pourtant été validée au final le 12 décembre 2014. Autre exemple, le principe d'unité de la matière n'était clairement pas respecté par l'initiative dite «Ecopop», validée par le Parlement mais massivement rejetée le 30 novembre 2014 en votation populaire: le projet proposait à la fois de fixer un seuil maximal à l'immigration en Suisse et de dédier un montant financier minimal à la planification familiale à l'étranger.

Loin de favoriser la pratique démocratique des droits populaires, le laxisme de l'Assemblée fédérale dans l'appréciation du principe d'unité de la matière contraint les citoyens à se prononcer sur des projets trop touffus, aux conséquences de plus en plus imprévisibles. Ceci favorise des campagnes sensationnalistes, au détriment d'une argumentation politique sérieuse, centrée sur un thème unique.

27 Message du CF, FF 1955 II 332

28 Message du CF, FF 1977 III 947; cf. Auer et al. (2013a), no 782

29 Message du CF, FF 1994 III 1182, 1191; cf. Auer et al. I (2013a), no 782

30 Le principe de non-refoulement interdit l'extradition, l'expulsion ou le renvoi forcé d'une personne dans un autre pays, si elle y est menacée d'une grave violation des droits de l'homme, par exemple de torture.

31 Cf. FF 1991 I 102; Message du CF, FF 1994 III 1480 ss.; FF 1996 I 1305; cf. Auer et al I (2013a), no 786

32 La controverse portait davantage sur une clause de rétroactivité de l'initiative que sur l'unité de la matière. Dans la foulée, le Conseil des États a mandaté sa Commission des institutions politiques pour rédiger un rapport sur les motifs d'invalidité des initiatives populaires (Le Temps, 4.6.2014).

La **conformité aux principes impératifs du droit international** (le «jus cogens» du droit international) est le seul critère touchant à la substance matérielle même de l'initiative. Une complexité de ce critère est que le concept de «jus cogens» n'a jamais été explicitement formulé par la communauté des États. Cette condition n'a été explicitement inscrite dans la Constitution fédérale que lors de la révision totale de 1999. Elle se fondait sur le précédent de 1996: l'invalidation de l'initiative «Pour une politique d'asile raisonnable», pour violation d'une règle coutumière internationale (le principe de non-refoulement) considérée comme une disposition impérative du droit international (cf. encadré 2). La décision d'invalidation était à la fois audacieuse et opportuniste, car en 1996, la condition de conformité d'une initiative populaire fédérale au «jus cogens» international ne figurait pas explicitement dans la Constitution.

La simple violation ou la demande de résiliation d'un traité international ne sont en soi pas un motif d'invalidité d'une initiative populaire; et ce, indépendamment de toute appréciation quant à l'opportunité de l'initiative. Si, par hypothèse, l'on voulait déclarer invalide une initiative populaire qui exigerait le retrait de la Suisse de la CEDH (Convention européenne des droits de l'homme), cela signifierait que l'entier de la CEDH fait partie du droit international impératif – ce qui ne peut être soutenu. Même un farouche opposant à la résiliation de la CEDH devrait admettre la validité institutionnelle d'une telle initiative. Le contrôle préalable de conformité juridique ne peut pas, et ne doit pas, remplacer le débat politique.

De même, l'examen de validité préalable d'une initiative touchant à des normes de droit international ne peut pas être fondé sur la future interprétation qui devra être faite de cette initiative si elle est acceptée en votation populaire (cf. chapitre 3). Toute initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable à sa validité («in dubio pro populo», selon la pratique des Chambres fédérales). Il ne suffit donc pas qu'une initiative soit potentiellement en conflit avec le droit supérieur impératif pour lui refuser l'accès à la votation populaire. Outre les risques de confusion, la condition de la conformité au «jus cogens» est difficile à appliquer, notamment parce que personne ne peut définir avec précision quel est le «noyau dur» du droit international («jus cogens») sur lequel l'initiative ne saurait empiéter³³. Et quelle «autorité» est en mesure de définir elle-même ce qu'est le droit international «impératif»? Nul doute que la reconnaissance d'un noyau dur du droit international a constitué un progrès de civilisation significatif, mais la question de son développement et de son interprétation reste extraordinairement complexe.

Le Conseil fédéral, appuyé par le Tribunal fédéral s'exprimant sur des initiatives cantonales (cf. Tornay 2008), a ajouté un quatrième critère – non

Une initiative populaire ne peut pas violer le droit international impératif.

33 La pratique actuelle du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale est exposée sous FF 2013 8501 ss

écrit–d’invalidation d’une initiative populaire, celui de l’inexécutabilité objective. Ce principe juridique non écrit postule qu’une initiative populaire doit pouvoir être effectivement réalisée matériellement. Il ne permet donc pas de déclarer invalides des initiatives que l’on jugerait simplement déraisonnables, inopportunes ou extrémistes³⁴.

Le Parlement est en conflit d’intérêts

Lorsque le Parlement examine la validité d’une initiative populaire, le risque est grand que son opinion sur le contenu du projet ne pèse lourdement sur sa décision formelle concernant la validité. Que la même autorité (le Parlement) ait à se prononcer simultanément sur la validité matérielle d’une initiative (une question juridique) et sur son opportunité (une question politique et économique) n’est pas précisément un exemple de bonne gouvernance. Jusqu’à présent, le Parlement a géré ce conflit d’intérêts en adoptant une grande retenue dans l’invalidation des initiatives populaires, même dans des cas douteux – probablement afin de ne pas étayer la suspicion du mélange des genres. De plus, la pratique d’appréciation de l’unité de la matière a souvent été incohérente.

En conclusion, la pratique actuelle de faible contrôle des initiatives populaires est porteuse de conflits potentiels. Sur le fond, l’absence de toute limite matérielle au contenu possible d’une initiative populaire (hormis la non-conformité au droit international impératif) explique les tensions plus vives que jamais entre initiative populaire et droits fondamentaux ou engagements internationaux. L’attractivité de la place économique suisse est ainsi mise sous pression, car, dans une économie globalisée, la stabilité des relations internationales est un critère déterminant pour de nombreuses entreprises internationales.

L’initiative populaire sert principalement à contourner la voie parlementaire. Comme organe de contrôle, le Parlement est donc en conflit d’intérêts permanent.

3.3_ Le sort tourmenté des initiatives acceptées

Par respect de la souveraineté populaire, une initiative populaire acceptée en votation devrait être mise en œuvre telle que votée, et la législation d’application qui en découle lui rester fidèle. Ce n’est souvent souvent pas aussi simple. Presque à chaque fois, les auteurs d’une initiative acceptée se déclarent déçus, voire trahis par la loi de mise en œuvre. Dans l’une des rares monographies sur ce thème, *Tauxe* (2007) décrit la concrétisation des initiatives populaires acceptées en votation populaire comme un «processus aux outputs très incertains». Il y analyse la concrétisation troublée de deux initiatives populaires acceptées dites «de Rothenturm» (1987)³⁵ et «des Alpes» (1994)³⁶.

34 Cf. *Auer et al. I* (2013a), no 788

35 Votation no 349 (6.12.1987) «pour la protection des marais – Initiative de Rothenturm»: 57,8 % de «oui». L’initiative avait pour but principal la sauvegarde de marais d’importance nationale à Rothenturm et l’interdiction d’y construire une place d’armes.

36 Votation no 408 (20.2.1994) «pour la limitation du trafic de transit à travers les Alpes»: 51,9 % de «oui». L’initiative demandait le gel de la capacité de transit par route à travers les Alpes, ainsi que le transfert intégral du trafic de marchandises à travers les Alpes de la route vers le rail.

Depuis, le nombre d'initiatives populaires acceptées en votation a rapidement augmenté (7 votes positifs entre 2008 et 2014). Presque chacune d'entre elles soulève (ou a soulevé) de sérieux problèmes de concrétisation législative ou d'application concrète. Relevons trois exemples récents:

- L'initiative «pour le renvoi des étrangers criminels» (acceptée en votation le 28.11.2010) donne lieu à un débat musclé aux Chambres fédérales. Le Conseil des États est en divergence avec le Conseil national dans l'élaboration de la loi de mise en œuvre. Au nom du principe de proportionnalité, le Conseil des États a voté en décembre 2014 une clause de rigueur permettant à un juge d'empêcher une expulsion, atténuant ainsi l'automatisme de l'expulsion voulu par l'initiative. La décision définitive des Chambres ne sera connue qu'en 2015, mais déjà, les auteurs de l'initiative dénoncent le «non-respect de la volonté populaire» que représente cette démarche. Pour corser le tout, le débat sur l'initiative de 2010 se déroule sous la «menace» d'une deuxième initiative en cours sur le même sujet, dite «initiative de mise en œuvre» (ayant abouti le 5.2.2013), actuellement en cours d'examen quant à sa validité.
- La législation d'application de l'initiative dite Weber «pour limiter le nombre de résidences secondaires» (acceptée en votation le 11.3.2012) est encore en cours de discussion aux Chambres fédérales. Les projets en discussion ont été violemment critiqués par les auteurs de l'initiative, qui considèrent les solutions envisagées comme vidant de sa substance – par la multiplication des exceptions – le texte accepté en votation populaire. Ce n'est que début mars 2015 que le Conseil national s'est replié sur une interprétation plus stricte de l'initiative, dans le but d'éviter un référendum lancé par les initiants.
- L'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse» le 9 février 2014, a engendré une situation d'une grande complexité. Selon le texte voté, la Suisse doit prendre des mesures pour réduire son immigration (contingents), instaurer le principe de préférence nationale sur le marché du travail et adapter (ou renégocier) les traités internationaux contraires, dans les trois ans suivant le vote populaire. La question importante de savoir si l'acceptation de cette initiative devait conduire à la résiliation des Accords bilatéraux signés par la Suisse avec l'Union européenne n'a jamais été explicitement clarifiée par les initiants avant le vote. La mise en œuvre de l'initiative s'annonce délicate, car certaines options de concrétisation sont dépendantes de la position des parties étrangères à certains traités liant la Suisse.

Presque chaque initiative acceptée soulève (ou a soulevé) de sérieux problèmes de mise en œuvre.

Une difficile mise en œuvre législative

Tauxe (2007) voit quatre obstacles potentiels à la concrétisation fidèle dans une loi des initiatives populaires acceptées en votation: i) une formulation ambiguë du libellé de l'initiative; ii) les contraintes financières inhérentes à la

réalisation de ses objectifs; iii) les contraintes liées à l'internationalisation de la politique; iv) le rôle des Chambres fédérales dans le processus.

Les exemples qui précèdent confirment largement cette analyse. Ainsi, il existe une marge de manœuvre normale entre le texte de l'initiative, qui énonce de grands principes, et sa mise en œuvre dans une loi. Mais souvent, le texte de l'initiative acceptée, malgré son pointillisme, n'est quand même pas assez précis. Par exemple, qu'est-ce qu'une résidence «secondaire» selon l'initiative Weber? Que recouvre précisément la notion de «trafic de transit à travers les Alpes» selon l'initiative «des Alpes»?

Parfois, l'initiative acceptée est considérée comme partiellement inapplicable – en général ou dans un cas individuel concret – car elle viole d'autres règles juridiques en vigueur, par exemple des droits fondamentaux ou un principe général du droit, comme la proportionnalité ou la non-rétroactivité. Faut-il dès lors considérer l'initiative populaire comme primant sur les autres règles en vigueur, car elle représente la plus récente expression de la souveraineté populaire? Ou bien faut-il au contraire la «modérer» en pareil cas? Qui peut ou doit alors la «corriger»? Est-ce du ressort du Parlement dans la législation d'application, ou bien le rôle des tribunaux dans un cas individuel et concret?³⁷

Lorsque l'initiative acceptée entre en collision avec des normes internationales, sa mise en œuvre pratique est alors partiellement liée à la réaction des partenaires étrangers, donc imprévisible. En pareil cas, le Conseil fédéral³⁸ recommande de mettre en œuvre de manière conforme au droit international les initiatives populaires acceptées et, si nécessaire et dans la mesure du possible, renégocier ou dénoncer les traités internationaux qui sont en conflit avec les initiatives. Mais les contours et les limites de ce «possible» sont loin d'être maîtrisées. Les obligations internationales contestées font souvent partie d'un «paquet» global, ce qui ne permet pas de limiter la friction internationale à un périmètre exactement équivalent à celui de l'initiative. Ainsi, la remise en cause du principe de libre-circulation entre la Suisse et l'UE par l'initiative «contre l'immigration de masse» de 2014 pourrait avoir des conséquences – aujourd'hui imprévisibles – sur d'autres engagements internationaux existants entre ces deux partenaires.

La dimension politique de la législation d'exécution

Après l'acceptation d'une initiative en votation populaire, le combat continue. La mise en œuvre législative d'une initiative acceptée a une dimension politique, en ce sens que les opposants à une initiative acceptée peuvent tenter d'en affaiblir le texte d'application. Institutionnellement, l'initiative est fondée sur une contradiction inhérente au système: elle a pour principal objectif de s'opposer au Parlement, mais c'est ce même

La mise en œuvre des initiatives acceptées est un processus politique complexe au résultat final incertain.

³⁷ Tel est l'avis du Tribunal fédéral dans son arrêt du 12.10.2012, ATF 139 I 16 ss

³⁸ Rapport du CF du 19.2.2014, FF 2014 2261

Parlement qui a le devoir d'en rédiger la législation de mise en œuvre si elle a été acceptée en votation populaire (généralement contre sa propre recommandation |³⁹). Cette contradiction systémique étant ancrée dans la Constitution, il faut donc une bonne dose de bonne foi et de respect pour que le système global fonctionne de manière harmonieuse.

Sur la base des expériences récentes, il semble toutefois que ce soit le principe de méfiance qui dicte désormais la rédaction des initiatives populaires. Afin d'éviter que le Parlement ne «dénature» le texte de l'initiative, le texte tente d'être de plus en plus précis et détaillé pour être immédiatement applicable, sans concrétisation législative intermédiaire. Souvent, ce sont les *dispositions transitoires* proposées simultanément à l'initiative qui créent les problèmes de concrétisations les plus importants (par exemple la limite impérative de 3 ans fixée par l'initiative «contre l'immigration de masse» pour renégocier les traités internationaux, ou la clause de rétroactivité véhiculée par l'initiative socialiste sur l'imposition des successions).

La méfiance envers le Parlement s'exprime encore plus agressivement par l'utilisation des initiatives dites «de mise en œuvre». Celles-ci répètent de manière encore plus détaillée le contenu d'une initiative déjà acceptée, pour prévenir toute interprétation législative du Parlement qui serait considérée comme non-conforme au texte de l'initiative. Une telle démarche est en cours pour les deux initiatives «Pour le renvoi des étrangers criminels» et pourrait être renouvelée par l'UDC si cette dernière se déclarait déçue de la mise en œuvre de l'initiative «contre l'immigration de masse» de 2014.

Alors qu'elle devrait être l'expression définitive du «dernier mot» détenu par le peuple souverain, l'acceptation de l'initiative populaire ouvre désormais souvent la boîte de Pandore de sa mise en œuvre. Les vainqueurs du scrutin défendent leur interprétation personnelle de l'initiative, forcément considérée comme la plus «authentique» et la plus respectueuse de la volonté populaire. Les vaincus tentent souvent (et à raison) d'atténuer les conséquences concrètes de l'initiative dans sa phase de mise en œuvre. Il y a presque toujours débat sur la compatibilité de l'initiative acceptée avec d'autres normes déjà en vigueur, nationales ou internationales. Tout ceci dans la plus grande confusion pour le citoyen, avec pour conséquence que certaines clauses acceptées en votation populaire n'ont jamais été et ne seront probablement jamais mises en pratique.

Il en résulte un danger non négligeable pour la démocratie directe: plus les citoyens auront le sentiment que le contenu d'une initiative ne sera pas concrétisé de manière aussi fidèle que possible, plus ils pourraient être tentés de soutenir – sans trop de réflexion – des initiatives populaires

L'initiative porte en elle ses propres contradictions. Le Parlement doit mettre en œuvre les initiatives acceptées alors qu'il les a généralement combattues.

39 Sur l'ensemble des 22 initiatives acceptées en votation à ce jour, l'Assemblée fédérale n'en a soutenu que deux: 1^{er} août comme jour férié (votation no 396, 26.9.1993: 83,8 % de «oui») et adhésion de la Suisse à l'ONU (votation no 485, 3.3.2002: 54,6 % de «oui»).

toujours plus radicales dans la phase de récolte des signatures, voire même de les soutenir en votation. Un mécontentement relatif aux processus actuels pourrait donc conduire à allumer des feux toujours plus grands dans de prochaines initiatives, incendies que le Parlement devrait ensuite éteindre. L'initiative tendrait ainsi à devenir toujours davantage un baromètre des opinions, ou un simple véhicule de protestations.

Contrôle préalable laxiste, mise en œuvre inconséquente

Les difficultés de mise en œuvre des initiatives populaires acceptées s'expliquent aussi par le laxisme de la procédure de contrôle préalable de celles-ci (cf. chapitre 3.2.). Les critères d'invalidation des initiatives populaires sont peu nombreux (unité de la matière, respect du droit international impératif) et de surcroît interprétés de manière très «accommodante», afin de «laisser passer» un maximum d'initiatives présentées par les citoyens. Dès lors, il ne faut pas s'étonner d'une forme de relâchement symétrique à la sortie: à un contrôle préalable faible répond une mise en œuvre législative parfois incohérente. La dilution d'impact souvent critiquée dans l'application d'une initiative acceptée est l'un des prix à payer pour que l'initiative populaire reste extraordinairement ouverte dans sa phase initiale.

Au contrôle préalable laxiste des initiatives répond une mise en œuvre souvent inconséquente des initiatives acceptées.

3.4_ L'initiative populaire victime de son succès

Dans une vision théorique idéalisée, l'initiative est l'expression ultime de la souveraineté populaire: une proposition faite par le peuple au peuple, lorsque les autres organes de l'État ont failli à résoudre un problème. La réalité historique est plus prosaïque: depuis sa genèse, l'initiative populaire a toujours été un instrument politique au service de groupes d'intérêts déçus par l'activité du Parlement, un véhicule d'opposition et de changement, fruit de laborieux compromis, enfant de coalitions disparates. En 1891 déjà, l'inscription de l'initiative permettant la révision partielle de la Constitution résultait d'une alliance entre démocrates et socialistes, opposés aux radicaux alors majoritaires (Meuwly 2013). Sur les 22 initiatives populaires acceptées en votation depuis 1891, cinq émanaient formellement d'un parti politique, sept provenaient de groupes d'intérêts préalables organisés (syndicats, associations, etc.) et dix de groupes de citoyens ayant constitué un comité ad hoc pour un thème spécifique.

Instrumentalisation de l'initiative populaire

Les partis politiques recourent plus fréquemment à l'initiative populaire, en dehors des voies parlementaires. C'est un outil électoral prisé, surtout avant les élections fédérales. L'usage fait de l'initiative populaire par les partis gouvernementaux, c'est-à-dire représentés au Conseil fédéral, est particulièrement frappant (cf. figure 4). Depuis 1959, le ps a deux sièges au Conseil fédéral. Pourtant, depuis cette date jusqu'à 2014, le parti socialiste a fait aboutir 16 initiatives populaires |⁴⁰ (dont 10 ont été soumises à

votation, sans qu'aucune ne soit acceptée), confirmant ainsi son rôle d'opposition interne. Le PS a été rejoint, voire quasiment dépassé, dans ce rôle d'opposant institutionnel par l'UDC, parti qui a fait du recours à l'initiative une carte maîtresse de sa tactique politique. Entre 1996⁴¹ et 2014, le peuple a voté sur huit initiatives⁴² présentées par l'UDC⁴³ qui est parvenu à en faire accepter deux en votation populaire («renvoi des étrangers criminels», 2010; «contre l'immigration de masse», 2014). Désormais, même le PDC (démocrate-chrétien) se prête au jeu: son initiative «Aidons les familles!» (exonération des allocations familiales) a été rejetée en votation populaire le 8 mars 2015⁴⁴, alors que celle intitulée «Non à la pénalisation du mariage» (qui a abouti en 2012) est en débat aux Chambres fédérales. La participation toujours plus active des partis représentés au Conseil fédéral est un élément nouveau et perturbateur de la politique suisse, car il traduit un manque de concordance au sein du gouvernement fédéral. Que les débats internes au Conseil fédéral soient parfois rudes est normal; qu'ils débouchent sur des compromis plutôt que des consensus est attendu. Toutefois, un gouvernement qui apparaît désuni parce que certains y vont de leur couplet individuel est affaibli dans sa capacité d'action et dans sa crédibilité. C'est un danger pour la stabilité, donc l'attractivité de la place économique suisse.

Les partis non représentés au Conseil fédéral sont eux aussi fortement tentés par les instruments de démocratie directe. Le parti écologiste suisse (Les Verts) a récemment fait aboutir deux initiatives («Pour une économie verte», 2012; «Sortir du nucléaire», 2013) et soutient la récolte des signatures pour une troisième («Pour des aliments équitables»). Le jeune parti des Verts libéraux s'est confronté pour la première fois au vote populaire le 8 mars 2015 avec son initiative «Remplacer la TVA par une taxe sur l'énergie», massivement rejetée en votation (cf. note 44). Cette évolution peut se comprendre. Dans la longue tradition du système de milice suisse, les partis ne sont rien d'autre que le regroupement organisé de citoyens. L'usage de l'initiative par des partis minoritaires ne peut donc être en soi critiqué, sauf si c'est exclusivement à des fins de marketing.

Cependant, la majorité des initiatives populaires continue à être lancée par des groupes d'intérêts organisés (par exemple syndicats ou associations professionnelles) ou par des groupes de citoyens, constitués ad hoc. Tous s'emparent de l'initiative populaire pour promouvoir leurs

L'initiative est de plus en plus un instrument de marketing politique au service des partis.

40 Les chiffres qui suivent ne prennent en compte que les initiatives portées formellement par le parti lui-même (mais pas toutes celles émanant de comités d'initiative ad hoc spécifiques, mais proches du PS).

41 En 1982, l'UDC avait lancé une initiative pour l'abolition de l'heure d'été, qui n'avait pas abouti, faute de signatures. En 1994, l'UDC faisait aboutir sa première initiative «contre l'immigration clandestine», rejetée par le peuple (votation no 432 (1.12.1996): «contre l'immigration clandestine»: 53,7% de «non»).

42 Ici aussi, seules sont prises en compte les initiatives lancées par le parti lui-même. L'initiative interdisant les minarets, acceptée en 2009, ne fait donc pas partie de cette liste, car elle avait été formellement lancée par un comité ad hoc, bien que composé de 14 parlementaires fédéraux UDC sur 16 membres.

43 Contrairement au PS, l'UDC n'a jusqu'à présent jamais retiré une initiative populaire ayant abouti.

44 75,4% de «non» pour l'initiative «Aidons les familles!»; 92% de «non» pour l'initiative «Remplacer la TVA par une taxe sur l'énergie».

causes diverses et variées, protester ou augmenter leur visibilité. Ceci conduit parfois à la banalisation et à la répétition des thèmes présentés au souverain. Ainsi, une initiative portant sur le thème de la sécurité alimentaire a déjà abouti |⁴⁵ et deux autres sur le même thème sont en phase de récolte de signatures |⁴⁶. L'initiative «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance», qui a abouti le 12 décembre 2014 après moins de neuf mois de collecte de signatures, est particulièrement représentative de la défense d'intérêts très spécifiques.

Les initiatives de groupes de citoyens restent les plus nombreuses, mais se concentrent souvent sur des intérêts très particuliers.

Jouer sur l'émotion dans un contexte toujours plus complexe

De nombreuses initiatives – les «politiques» comme les «citoyennes» – créent un climat émotionnel toujours plus fort autour des thèmes présentés, et écrasent l'agenda politique. Le terreau y est favorable, dans une société médiatique et de réseaux sociaux où l'information circule constamment et en temps réel, favorisant les formes courtes et le superficiel. Souvent, la campagne autour d'une initiative ne permet plus un débat raisonnable et contraint à des simplifications abusives.

Quelques initiatives acceptées ou en cours, demandant une criminalisation renforcée pour les délinquants sexuels ou dangereux, sont la preuve d'une insatisfaction, non seulement à l'égard des lois pénales, mais aussi de leur application par les juges. Ces démarches peuvent inquiéter, car elles tendent à sortir l'initiative de son rôle purement législatif pour empiéter sur le pouvoir judiciaire. Une initiative actuellement en cours de récolte de signatures («Responsabilité en cas de récidive de la part de délinquants sexuels ou violents») veut imposer de punir les juges et les autorités qui auraient remis en liberté un criminel récidiviste |⁴⁷. Une telle menace représenterait une grave entorse au principe de séparation des pouvoirs. L'initiative populaire est un véhicule législatif «concurrent» du Parlement, et seulement cela. Dans un État de droit démocratique, le corps électoral peut élire les juges, mais en aucun cas les influencer ou se substituer à eux pour prendre des décisions de nature judiciaire.

Un nouveau défi est encore dans les limbes. Pour l'instant, l'évolution technologique n'a eu que peu d'impact sur l'institution de l'initiative populaire, si ce n'est sur sa médiatisation et la manière de faire campagne. Mais qu'en sera-t-il lorsque la récolte de signatures par voie électronique («e-collecting») sera devenue possible? Avec l'évolution de la technologie et la familiarité croissante des citoyens avec les médias digitaux et les réseaux sociaux, cette évolution est certaine; ce n'est qu'une question de temps. L'e-collecting pourrait augmenter encore l'exposition des initia-

45 «Pour la sécurité alimentaire», initiateur: Union suisse des paysans (a abouti le 29.7.2014).

46 Au stade de la récolte des signatures: «Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous», initiateur: Uniterre; «Pour des denrées alimentaires saines et produites dans des conditions équitables et écologiques (initiative pour des aliments équitables)», initiateur: parti écologiste suisse.

47 Cf. www.admin.ch/cb/ff/pore/vi/vis450t.html

tives populaires à l'exploitation des émotions, à l'instrumentalisation et à la banalisation. Cette dimension évolutive devra donc être prise en compte dans le développement de l'institution.

La complexité croissante du monde et de sa perception ne facilite pas la tâche des votants. En raison des interdépendances économiques internes au pays, mais aussi et surtout en raison de l'internationalisation de l'environnement politique et juridique de la Suisse du 21^e siècle, chaque initiative s'inscrit dans un contexte général très complexe. Il devient de plus en plus difficile pour le citoyen de mesurer les enjeux et les conséquences de son vote. Souvent, cette complexité est soigneusement niée (sous couvert de fausse simplicité), ou alors instrumentalisée. Ainsi, certaines initiatives masquent leurs intentions, notamment pour attaquer des droits fondamentaux ou des conventions internationales «par la bande». De telles tactiques préalables à la votation font de l'initiative un instrument par trop imprévisible.

Un instrument politique redoutablement efficace

L'influence des initiatives populaires sur la vie politique est bien plus importante que le suggère leur taux de succès en votation populaire. Selon Rohner (2012), près d'une initiative populaire sur deux (47 %) a un impact concret – direct ou indirect – dans la réglementation législative (cf. encadré 3). Ce taux d'impact extraordinairement élevé explique largement le recours fréquent à l'initiative populaire et son rôle important dans la vie politique suisse. Le ratio coûts/bénéfice potentiel d'une initiative populaire est extraordinairement attractif pour les comités d'initiative. Quel autre instrument politique peut-il se targuer d'un taux d'impact concret de 50 %, même – et surtout – lorsque l'on ne fait pas partie d'une claire majorité parlementaire au pouvoir? Les risques d'une initiative populaire (coûts, échec possible en collecte de signatures ou en votation populaire) sont bien faibles en regard de l'exposition médiatique et de l'influence politique qu'elle procure.

L'initiative est devenue un outil tellement efficace pour la promotion et la dissémination des idées politiques en Suisse qu'elle en devient victime de son succès. Pourquoi investir du temps à penser les lois en créant des majorités au Parlement de manière «traditionnelle», quand l'initiative populaire (même si elle échoue en votation) permet de mobiliser l'électorat, propager ses idées, occuper l'espace médiatique, se faire personnellement connaître et stimuler des contreprojets reprenant au moins une partie des idées des initiants? De plus, le dépôt d'une initiative, ou le jeu tactique autour de son possible retrait une fois qu'elle a abouti, est un atout puissant dans le «give-and-take» des débats parlementaires traditionnels. Deux exemples actuels le démontrent: le Conseil fédéral tente de couper court à l'initiative «pour la sécurité alimentaire» en préparant un contre-projet direct, inutile dans sa substance; et l'initiative déjà mentionnée «sur la réparation» (pour les enfants placés de force) pourrait être

Près d'une initiative sur deux laisse une trace – directe ou indirecte – dans la législation.

coulée par un contre-projet indirect, non soumis à votation populaire, coûtant près de 300 millions de francs.

L'initiative populaire occupe désormais trop de place et consomme trop de temps dans le débat politique. Son usage immodéré mobilise l'agenda de manière agitée: tant les partis politiques, les parlementaires que le gouvernement sont constamment contraints d'y consacrer une partie toujours plus importante de leur attention. Ce sentiment de harcèlement permanent appauvrit le débat politique et augmente le risque de décisions mal préparées. Il faut réintroduire du calme dans l'initiative populaire, afin de garantir son apport qualitatif dans les votations.

L'initiative est un outil politique potentiellement tellement efficace qu'elle en devient victime de son propre succès.

Encadré 3

Impact et efficacité des initiatives populaires

*Selon Rohner (2012), l'initiative populaire suscite presque toujours une réaction de la part de ses opposants, sous forme de contre-projets: soit directs (projet opposé présenté au vote simultanément à l'initiative, 14 % des cas), soit indirects (projet législatif parlementaire qui n'est pas soumis au vote populaire en même temps que l'initiative, 39 % des cas). Ces contre-projets incluent presque toujours quelques éléments de l'initiative, mais pas tous, afin d'affaiblir la probabilité qu'elle soit finalement présentée au vote populaire, ou acceptée en votation. Cette forte incitation au compromis explique que 65 initiatives sur 312 ayant abouti à fin 2014 aient été retirées.*⁴⁸

Le succès formel des initiatives est élevé: en cumulant les initiatives et les contre-projets directs⁴⁹ acceptés en votation, ainsi que les contre-projets indirects⁵⁰ engendrés par l'initiative, Rohner estime que 47 % des initiatives populaires ayant abouti ont laissé une trace formelle dans l'ordre juridique suisse. Le succès matériel des initiatives est évidemment plus difficile à mesurer: au-delà des statistiques formelles, quelle est la part de contenu proposée par les initiatives qui s'est traduite concrètement dans la législation helvétique? Rohner, avec prudence, estime qu'au moins 13 % des initiatives populaires ont obtenu un plein ou très grand succès matériel, 19 % un succès modéré et 16 % un succès restreint. Enfin, presque toutes les initiatives déploient des effets concrets. Même des initiatives rejetées familiarisent l'électorat avec certaines thématiques, préparent le terrain pour d'autres combats politiques et augmentent la notoriété des initiateurs.

3.5_ Une Constitution de bric et de broc

Les initiatives populaires ont toujours pour but une modification de la Constitution fédérale (Cst.). De nouveaux articles peuvent contredire de plus anciens; dès lors que la Constitution ne prévoit pas de principe de priorité entre ses propres dispositions, une initiative populaire ne peut pas être «inconstitutionnelle», par définition. L'initiative populaire au niveau fédéral n'est pas soumise au principe de l'unité de rang, très pratiqué dans les cantons. Ce principe exige que le contenu d'une initiative mo-

⁴⁸ 28 autres ont été retirées pour «d'autres raisons». Cf. www.admin.ch/cb/ff/pore/vi/vis_2_2_5_4.html

⁴⁹ Le Conseil fédéral présente une modification alternative de la Constitution qui sera votée en même temps que l'initiative, à moins que celle-ci ne soit retirée.

⁵⁰ Le Conseil fédéral reprend une partie de l'initiative dans une loi qui n'est soumise qu'au référendum facultatif, dans le cas où elle est acceptée par l'Assemblée fédérale.

difie soit la Constitution, soit la loi, mais pas les deux en même temps. Dès lors qu'il n'existe pas d'initiative législative au niveau fédéral, la Constitution fédérale est encombrée d'objets et de thématiques, résultant d'initiatives acceptées, qui devraient en fait être réglés au niveau d'une loi, voire d'une ordonnance du Conseil fédéral. Il est étonnant qu'aussi peu de critiques aient été émises sur ce point.

Certaines initiatives portent sur des thématiques trop spécifiques pour être dignes de figurer dans la Constitution fédérale. Ceci devient clair même pour les non-juristes, si l'on considère la structure et le contenu de la Constitution:

- la Constitution est organisée sur trois niveaux, en titres, chapitres et sections.
- le Titre 1 traite brièvement de dispositions générales telles que le but de la Confédération, la souveraineté des cantons, le principe de subsidiarité des tâches de l'État, les principes de l'activité de l'État régi par le droit, ainsi que l'énoncé des langues nationales.
- le Titre 2 décrit en sept pages et 35 articles les droits fondamentaux, les droits politiques et les buts sociaux.
- le Titre 3 traite des rapports entre Confédération et cantons (chapitre 1), des compétences respectives de la Confédération et des cantons (chapitre 2) et du régime des finances (chapitre 3). La définition des compétences de la Confédération et des cantons est découpée en 10 sections, qui décrivent chacune un domaine de compétences⁵¹. Les articles sont formulés de manière très générale. La plupart du temps, il est simplement mentionné que la Confédération légifère, règle, édite des dispositions ou promeut ceci ou cela, avec quelques principes directeurs à l'appui. La formulation potestative «la Confédération peut» (et non «doit») est fréquente.
- le Titre 4 décrit en quatre pages les instruments de démocratie directe («Peuple et cantons»).
- le Titre 5 règle en onze pages l'organisation, la procédure et les compétences des diverses autorités fédérales (Assemblée fédérale, Conseil fédéral et administration fédérale, Tribunal fédéral et autres autorités judiciaires).
- le Titre 6 ne comporte que des dispositions transitoires.

Des initiatives qui volent trop bas

Il est remarquable que l'entier du droit pénal ou du droit civil soit réglé dans la Constitution en un seul article⁵². Dans les deux domaines, il est simplement énoncé que la législation relève de la Confédération, alors

La Constitution fédérale est encombrée de dispositions qui devraient figurer dans une loi, voire dans une ordonnance.

51 Relations avec l'étranger; sécurité, défense nationale, protection civile; formation, recherche et culture; environnement et aménagement du territoire; travaux publics et transports; énergie et communications; économie; logement, travail, sécurité sociale et santé; séjour et établissement des étrangers; droit civil; droit pénal; métrologie.

52 Art. 122 et 123 Cst.

que l'organisation judiciaire, l'administration de la justice et l'exécution des peines sont du ressort des cantons. Dans ce sobre contexte, les trois articles supplémentaires résultant de l'acceptation des initiatives pour l'internement à vie⁵³, pour l'imprescriptibilité⁵⁴ et contre les pédophiles⁵⁵ semblent déplacés, quand bien même on pourrait leur reconnaître une dimension fondamentale.

Le contenu de l'initiative «Minder»⁵⁶ est bizarrement placé sous forme d'un paragraphe de l'article 95 Cst. (Activité économique lucrative privée), dans la section «Économie»: ce troisième paragraphe décrit donc les règles à respecter pour la rémunération des administrateurs et dirigeants de sociétés cotées en bourse, alors que le premier paragraphe énonce simplement que «la Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées» et que le deuxième paragraphe garantit la création d'un espace économique suisse, dans lequel chacun peut exercer librement sa profession. La lettre «d» du «paragraphe Minder» définit même les sanctions pénales en cas de récidive – un élément complètement étranger dans la Constitution. L'article 75b Cst., issu de l'initiative sur les «résidences secondaires», constitue également un corps étranger dans la Constitution: régler à ce niveau ce qui relève au mieux d'un plan directeur cantonal, voire d'un plan d'affectation communal, contredit grossièrement le principe de subsidiarité.

L'analyse n'est guère plus indulgente pour les initiatives rejetées en votation. Des exemples frappants récents sont fournis par l'initiative «Financer l'avortement est une affaire privée»⁵⁷ ou celle relative à la protection contre la fumée passive⁵⁸. La première voulait compléter l'article 117, qui énonce seulement que la Confédération légifère sur l'assurance-maladie et l'assurance-accidents, ayant la possibilité de les déclarer obligatoires, par un paragraphe qui aurait interdit la couverture des coûts liés à l'avortement par l'assurance-maladie obligatoire (elle-même non définie par la Constitution). La seconde voulait ajouter à l'article 118 (protection de la santé) une disposition imposant à la Confédération de prendre des mesures pour protéger les personnes de la fumée passive – ce qui serait cohérent si les initiants n'avaient pas voulu aussitôt définir eux-mêmes ces mesures en détail.

Parmi les initiatives ayant abouti et qui feront prochainement l'objet d'une votation, c'est clairement celle de mise en œuvre pour le renvoi des

L'initiative Minder a même prévu des sanctions pénales particulières, un élément sinon complètement étranger dans la Constitution.

53 Article 123a Cst. Votation no 506 (8.2.2004): «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables»: 56,2% de «oui»

54 Article 123b Cst. Votation no 535 (30.11.2008): «Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantile»: 51,9% de «oui»

55 Article 123c Cst. Votation no 582 (18.5.2014): «Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants»: 63,5% de «oui». Laquelle désigne comme «pédophile» toute personne «condamnée pour avoir porté atteinte à l'intégrité sexuelle d'un enfant ou d'une personne dépendante».

56 Votation no 568 (3.3.2013): «Contre les rémunérations abusives»: 68,0% de «oui»

57 Votation no 579 (9.2.2014): «Financer l'avortement est une affaire privée – Alléger l'assurance-maladie en radiant les coûts de l'interruption de grossesse de l'assurance de base»: 69,8% de «non»

58 Votation no 565 (23.9.2012): «Protection contre le tabagisme passif»: 66% de «non»

étrangers criminels qui a le moins sa place dans la Constitution. Sur pas moins de quatre pages, elle décrit de manière détaillée les états de fait qui devraient être intégrés à une loi fédérale, conformément à l'article constitutionnel accepté en votation. C'est l'unique initiative populaire pour laquelle la question du «niveau» constitutionnel a été débattue. Tout aussi douteuse, l'initiative des Jeunes socialistes «Pas de spéculation sur les denrées alimentaires» s'étale sur une page entière pour décrire ses propositions en détail. Elle prendrait place entre l'article 98 Cst., qui contient sur trois lignes l'entier de la réglementation constitutionnelle sur les banques et assurances, et l'article 99 Cst., qui décrit en neuf lignes les prescriptions de la Constitution en matière de politique monétaire.

Parmi les initiatives actuellement en cours de récolte de signatures, celle «pour une vitesse maximale de 140 km/h sur les autoroutes» se distingue, puisque – bien entendu – la Constitution ne contient pour le reste aucune prescription en matière de circulation routière. Tout comme l'initiative «Hornkuh» («Pour la dignité des animaux de rente agricoles, initiative pour les vaches à cornes»), qui propose des subventions pour les éleveurs qui conservent les cornes de leur bétail, elle tourne en dérision la dignité de la Constitution fédérale.

Tous ces exemples le démontrent: depuis longtemps, les initiatives populaires ne portent plus seulement sur l'essentiel, mais sur toutes sortes de détails. Ou alors elles traitent de thèmes importants, mais s'égarant dans les taillis des détails miniatures au lieu d'en rester aux principes cardinaux. Comme le droit d'initiative au niveau fédéral ne peut avoir pour but que la création d'un nouvel article dans la Constitution, ce problème a potentiellement existé depuis toujours. Les récentes votations l'ont mis en lumière plus crûment que par le passé.

Les initiatives populaires ne portent depuis longtemps plus sur l'essentiel, mais s'égarant dans les détails.

4 – Propositions de réformes

De nombreuses plaintes sont aujourd'hui formulées envers la démocratie directe en Suisse. La critique de l'institution et de son processus est souvent motivée par une critique du résultat des votations; parfois, cette dernière est même confondue avec la première. Ainsi, une certaine réserve est compréhensible s'agissant des reproches récurrents des milieux économiques relatifs aux droits de participation étendus des citoyens, dès lors que les initiatives expriment le plus souvent des idées critiquant l'économie de marché (cf. chapitre 2.1.).

Le chapitre 3 a pourtant montré que l'institution de l'initiative elle-même court le risque d'un déséquilibre croissant. La stabilité politique de la Suisse, et la confiance placée en cette stabilité, sont bousculées par l'usage quelque peu erratique de l'initiative populaire. Bien plus: compte tenu du potentiel de conflit inhérent à l'initiative et des seuils de signatures

très bas exigés pour son aboutissement, il est étonnant que les résultats ne soient pas davantage négatifs.

Il existe de nombreuses possibilités pour moderniser l'initiative populaire. Elles devraient avoir pour but de mieux structurer l'initiative populaire, afin de calmer le débat politique et de renforcer la légitimité des décisions populaires. L'initiative devrait devenir un peu plus «chère», mais d'autant plus contraignante. Tout ceci devrait favoriser un engagement plus prudent de ce pilier de l'identité suisse, afin que la démocratie directe demeure aussi au 21^e siècle un facteur d'attractivité pour le pays. Les propositions de réformes que nous énumérons se complètent mutuellement. Chacune d'entre elles a du sens pour elle-même, mais de leur combinaison résulterait une cohérence globale renforcée. Nous présentons brièvement ici les éléments de réformes qui seront développés dans les prochains paragraphes.

- 01_ La pratique d'appréciation de la validité juridique des initiatives populaires devrait être plus rigoureuse et plus cohérente (en particulier pour l'unité de la matière). En revanche, il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux motifs d'invalidité, en plus des critères déjà existants. Le contrôle préalable des initiatives devrait désormais se faire *avant* la phase de récolte de signatures, et non plus après leur aboutissement, comme c'est le cas actuellement. Enfin, ce contrôle devrait incomber à la Chancellerie fédérale (avec possibilité de recours au Tribunal fédéral), et non plus aux Chambres fédérales.
- 02_ En l'absence de critères potentiels convaincants pour définir le seuil qualitatif d'une initiative, le seuil *quantitatif* pour faire aboutir une initiative populaire demandant la modification de la Constitution devrait être augmenté: de 100 000 signatures (exigence actuelle) à un nouveau seuil de 4% du corps électoral. Pour 2016, ce seuil de 4% représenterait 210 200 signatures. Cette mesure n'est qu'un rattrapage, qui permet d'adapter quelque peu le seuil de signatures requis à l'accroissement constant du corps électoral.
- 03_ Un référendum obligatoire devrait être systématiquement organisé pour la législation d'exécution d'une initiative populaire acceptée par le peuple. La validation en votation de la législation de mise en œuvre d'une initiative acceptée permettrait d'écartier tous les doutes et critiques relatives au «respect de la volonté populaire».
- 04_ L'initiative législative devrait être introduite dans la Constitution fédérale. Le nombre de signatures nécessaires à son aboutissement serait fixé à 2% du corps électoral, ce qui correspond à 105 600 signatures de citoyens (soit à peine plus que le seuil actuel pour l'aboutissement d'une initiative populaire). Au contraire de l'initiative constitutionnelle, l'initiative législative ferait l'objet d'un contrôle de conformité à la Constitution.
- 05_ À chaque journée de votation, une seule initiative populaire au maximum serait présentée au peuple. Cette mesure permettrait de garantir

L'initiative
populaire est
indispensable,
mais doit être
réformée.

la tenue d'un débat politique sérieux et complet sur la proposition soumise à la votation.

4.1 – Application rigoureuse des critères de validité actuels

La tentation de limiter le contenu possible des initiatives populaires est aussi ancienne que l'institution (Delley 1978; Grisel 2004). Déjà en 1922, la motion Brügger demandait qu'il soit «...possible de déclarer non admissible les initiatives déraisonnables ou révolutionnaires, par exemple une initiative demandant la socialisation des femmes et des enfants, la suppression du mariage et de la famille ou la suppression de la propriété»⁵⁹. Ce besoin est à nouveau régulièrement invoqué, en réponse possible aux problèmes actuels – réels ou perçus comme tels – posés par l'initiative populaire. Ainsi, Verena Diener, présidente de la Commission des institutions politiques du Conseil des États déclarait-elle en octobre 2014: «La multiplication des initiatives qui heurtent les principes fondamentaux de l'État de droit nécessite un examen approfondi des critères d'invalidation»⁶⁰. Quels seraient les nouveaux critères d'invalidité envisageables?

La tentation de limiter le contenu possible des initiatives populaires est aussi ancienne que l'institution elle-même.

Droits fondamentaux: la limitation d'un droit fondamental ne peut pas constituer un motif d'invalidation d'une initiative populaire. Selon l'art. 36 Cst., une restriction à un droit fondamental est possible à condition qu'elle soit fondée sur une base légale, qu'elle soit justifiée par un intérêt public et qu'elle soit proportionnée au but visé. Un nouvel article constitutionnel pose en tous les cas une base légale suffisante. Même une éventuelle disproportion dans la restriction à un droit fondamental ne saurait être retenue comme motif d'invalidité d'une initiative, car celle-ci crée, par définition, du nouveau droit constitutionnel, qui est au moins de même niveau que l'ancien. L'initiative populaire se donne en quelque sorte sa propre base légale. Il était notamment correct de ne pas déclarer invalide l'initiative «contre la construction de minarets», acceptée en votation en 2009, bien qu'elle ait été fortement critiquée comme violant le principe de non-discrimination des religions.

Seule l'«essence» des droits fondamentaux est inviolable, selon l'art. 36 Cst. Cette notion n'est pas explicitement décrite dans la Constitution, mais est développée dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral lui-même a envisagé en 2013 de créer un nouveau motif matériel d'invalidité des initiatives populaires, si celles-ci étaient incompatibles avec l'essence des droits fondamentaux (et non plus seulement, comme actuellement, avec les «règles impératives du droit international»). Mais il a finalement renoncé à cette idée en février 2014⁶¹, faute de soutien politique et parce qu'une telle disposition serait très difficile à interpréter. La

59 Cité dans le Message du Conseil fédéral du 9.4.1975 sur la loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I 1341

60 Cité dans un article du Temps, 1.10.2014

61 Rapport du CF du 19.2.2014, FF 2014 2259; cf. aussi Auer, Aubert et Somer (2013b)

règle aurait été de nature plutôt symbolique, car il est loin d'être acquis que même une seule des initiatives ayant abouti par le passé aurait pu être considérée comme violant l'essence même des droits fondamentaux.

Une initiative voulant limiter les droits fondamentaux n'est pas en soi invalide.

Principe de proportionnalité: ce principe est ancré dans la Constitution et représente l'une des lignes directrices de l'activité de l'État (art. 5 al. 2 Cst.). Quelques initiatives acceptées en votation populaire violent le principe de proportionnalité, en imposant pour une situation générale une solution impérative et sans aucune nuance, ne laissant pas de place à l'appréciation des circonstances individuelles du cas. Il faut mentionner particulièrement les initiatives «pour le renvoi des étrangers criminels», 2010 (encore renforcée par l'initiative dite «de mise en œuvre», toujours pendante), les deux initiatives de la Marche blanche contre la pédophilie (2008 |⁶² et 2014 |⁶³), ainsi que celle «pour l'internement à vie des délinquants sexuels et dangereux» de 2004 |⁶⁴. Il était pourtant correct de ne pas invalider ces projets, car la simple contradiction avec des règles constitutionnelles existantes (en l'espèce, le principe de proportionnalité) ne suffit pas pour déclarer la nullité d'une initiative, celle-ci ayant précisément pour but de modifier la Constitution. C'est donc dans l'interprétation ultérieure d'une initiative «disproportionnée» acceptée en votation populaire qu'il faudra chercher le remède à ces excès, et non pas dans un contrôle préalable accru.

Rétroactivité: l'initiative en cours de traitement au sein des Chambres fédérales «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS» |⁶⁵, contient une clause de rétroactivité: d'après le projet, toutes les donations faites depuis le 1.1.2012 seraient réintégrées à la succession (donc soumises au nouvel impôt), alors même que la votation n'aura lieu qu'en juin 2015 et que la date d'entrée en vigueur d'une éventuelle législation de mise en œuvre (en cas de vote positif) soit encore plus lointaine. Ce procédé, à savoir l'introduction rétroactive d'un nouvel impôt pour des années déjà écoulées, viole grossièrement le sentiment de sécurité juridique. Ceci serait équivalent à la création d'une nouvelle infraction qui permettrait de condamner aujourd'hui des individus pour des faits du passé, parfaitement légaux au moment de leur accomplissement.

Un tel effet rétroactif constitue-t-il un motif d'invalidité de l'initiative qui la propose? Le Conseil fédéral pense que non, car cet effet rétroactif serait lui-même de rang constitutionnel |⁶⁶. L'Assemblée fédérale l'a suivi et a validé l'initiative le 12 décembre 2014, après de longs débats. Cepen-

62 Votation no 535 (30.11.2008), «Pour l'imprescriptibilité des actes de pédophilie infantine»: 51,9 % de «oui»

63 Votation no 582 (18.5.2014), «Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec les enfants»: 63,5 % de «oui»

64 Votation no 506 (8.2.2004), «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables»: 56,2 % de «oui»

65 www.admin.ch/cb/ff/pore/vi/vis414.html

66 Message du CF du 13.12.2013, FF 2104: 139

dant, dans la foulée, le Conseil des États a mandaté sa Commission des institutions politiques pour qu'elle analyse à nouveau les conditions de recevabilité des initiatives populaires dans un rapport attendu pour 2015. Il n'est pas exclu que la Commission propose d'élargir les critères d'invalidation au respect de quelques droits fondamentaux ou principes juridiques généraux, ce qui nécessiterait une modification de la Constitution.

Compatibilité avec le droit international: de nombreuses propositions sont faites pour clarifier les relations de l'initiative populaire avec le droit international (Glaser 2014). Les uns souhaitent que l'initiative se soumette plus largement – au-delà du noyau dur impératif – au droit international; d'autres, au contraire, considèrent l'initiative populaire comme une expression de la souveraineté nationale qui permettrait de contenir le droit international, perçu comme moins légitime du point de vue démocratique. Cette dernière idée ressort notamment du projet d'initiative annoncé par l'UDC sur la prééminence du droit national sur le droit international. Fascinant débat, dans lequel la discussion sur l'initiative populaire n'est en fait que le condensé d'une confrontation identitaire autrement plus importante, dans une Suisse tiraillée entre la tentation du repli sur soi et la nécessaire poursuite de son adaptation à un monde globalisé.

Afin d'éviter une révision de la Constitution, tout en limitant plus qu'actuellement le droit d'initiative, certains juristes sont tentés d'encourager le Parlement à interpréter extensivement la notion de «droit international impératif», en l'élargissant à certains droits fondamentaux ou principes généraux du droit (Cf. Marquis 2009: 218). Toutefois, le Parlement suisse n'aurait que peu de légitimité pour décider lui-même du contenu du droit international impératif, concept par définition «hétéronome» et développé au niveau international. Cette proposition est également critiquable, car elle permettrait de restreindre les initiatives populaires, sans que les citoyens puissent s'exprimer sur la mesure.

Inversement, l'initiative de l'UDC dite «de mise en œuvre», qui a abouti en 2013, voudrait limiter de manière explicite la notion de «droit international impératif»⁶⁷ à sa portion la plus congrue. Cette approche est aussi à rejeter, car il n'appartient pas plus aux initiants qu'au Parlement de définir eux-mêmes la notion de «droit international impératif». Certes, en l'absence de définition explicite internationalement reconnue, on peut défendre l'opinion que les citoyens suisses devraient pouvoir définir quels sont les principes internationaux qui doivent être appliqués dans le pays, et lesquels sont absolument impératifs. Une telle approche serait cepen-

De nombreuses propositions sont faites pour clarifier les relations de l'initiative populaire avec le droit international.

67 Paragraphe 4 du texte de l'initiative: «Les dispositions qui régissent l'expulsion du territoire suisse et leurs modalités d'exécution priment les normes du droit international qui ne sont pas impératives. Par normes impératives du droit international, s'entendent exclusivement l'interdiction de la torture, du génocide, de la guerre d'agression, de l'esclavage ainsi que l'interdiction de refouler une personne vers un État où elle risque d'être torturée ou tuée.» cf. www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis433t.html

dant très maladroitement. En tant que petit pays, la Suisse risque bien plus d'être soumise à des rapports de force que les États-Unis, la Chine ou la Russie. Il n'est donc pas à recommander d'inscrire par avance dans la Constitution les conflits potentiels avec le droit international impératif. Le Conseil fédéral estime que l'initiative «de mise en œuvre» doit être déclarée partiellement invalide, car le texte viole le droit international impératif en tentant de le limiter⁶⁸. Le Conseil fédéral y voit aussi une violation du principe de l'unité de la matière, puisque l'initiative propose à la fois des règles sur le renvoi des étrangers d'une part, et une nouvelle définition – plus restrictive – de la condition d'invalidité d'une initiative populaire.

Une proposition sensée clarifier les relations entre initiatives populaires et traités internationaux a été formulée en 2014 par le Forum de politique étrangère «Foraus»: les initiatives populaires devraient être mises en œuvre avec une présomption de ne pas remettre en cause les obligations internationales de la Suisse découlant d'un traité, sauf si l'initiative demande explicitement le contraire et exige la résiliation de ces traités. Dans ce cas, le peuple devrait voter simultanément, mais en répondant à une question séparée (afin de ne pas violer le principe d'unité de la matière), sur le maintien ou la résiliation des traités internationaux en question. Cette proposition ne limite en rien le droit d'initiative, mais favorise la clarté du vote et la sécurité du droit (Schlegel et al. 2014)⁶⁹. Si elle avait été en vigueur, la situation confuse liée à la mise en œuvre de l'initiative «contre l'immigration de masse» aurait pu être évitée.

Si une initiative demande explicitement la résiliation d'un traité international, cette question devrait faire l'objet d'une question séparée en votation.

Seule nouvelle limite matérielle: interdiction de la rétroactivité

L'analyse précédente a montré que les tensions entre le droit d'initiative et les droits fondamentaux, les principes juridiques généraux ou le droit international ne peuvent pas être résolues de manière satisfaisante par la création de nouveaux critères de validité matérielle. Comme une initiative populaire crée par définition même du nouveau droit constitutionnel, une limitation du contenu dépendant du droit déjà en vigueur serait illogique dans la plupart des cas.

De plus, même si de pareilles mesures avaient déjà été en vigueur, aucune des initiatives considérées comme «problématiques» dans un passé récent n'aurait pu être invalidée. La responsabilité de gérer ces tensions aussi bien que possible incombera toujours au Parlement, en charge de la mise en œuvre législative d'une initiative acceptée. L'élargissement des critères d'invalidité des initiatives n'est pas souhaitable. L'initiative populaire est un acte politique, auquel il faut répondre au niveau politique, et non juridique.

68 Message du CF du 20.11.2013, FF 2013 8493 ss

69 www.foraus.ch/media/medialibrary/2014/11/Initiatives_populaires_et_droit_international_Analyse.pdf

La seule exception à cette politique du «laissez-faire » pourrait être le principe de non-rétroactivité. Modifier rétroactivement des règles ou des conséquences juridiques d'une situation ou action est indigne d'un État de droit. La sécurité juridique est un fondement essentiel pour le développement d'une place économique et elle ne doit pas être affaiblie. Contrairement aux notions de proportionnalité ou de compatibilité avec le droit international (qui doivent souvent être interprétées à la lumière d'un cas individuel concret), l'interdiction de la non-rétroactivité est simple à définir. Les initiatives proposant des mesures rétroactives devraient donc être partiellement invalidées, sur ce point précis.

Le contenu des initiatives ne doit pas être plus limité qu'actuellement, sauf pour interdire les effets de rétroactivité.

Unité de la matière: plus de rigueur est nécessaire

La condition formelle d'unité de la matière devrait être appliquée de manière rigoureuse, et non plus de manière laxiste ou «accommodante». Il n'y a ici aucun besoin de modifier les règles de fond, mais il suffit de respecter scrupuleusement l'exigence du «rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative», selon l'art. 75 a. 2 LDP. Le constitutionnaliste Jean-François Aubert considère qu'une initiative viole le principe d'unité de la matière si elle «contient au moins deux points et qu'un citoyen peut vouloir l'un sans vouloir l'autre, et vouloir l'autre sans vouloir le premier» (Aubert 1967, 153). Cette approche est peut-être trop stricte, mais les citoyens doivent pouvoir exprimer leur vote de manière explicite et sans aucune ambiguïté, sur un seul sujet à la fois. La question posée par une initiative populaire au corps électoral doit être unique, claire, et non ambiguë. Il en va du respect du citoyen et de l'institution.

Contrôle de la Chancellerie fédérale avant la récolte des signatures

Actuellement, la compétence de déclarer la nullité d'une initiative revient à l'Assemblée fédérale, sur proposition du Conseil fédéral. Cette décision est prise après l'aboutissement de l'initiative, soit après qu'elle ait récolté le nombre de signatures nécessaire. Tant le choix du contrôleur que le moment du contrôle ne sont pas satisfaisants.

Moment du contrôle: Actuellement, l'examen de validité d'une initiative populaire se fait après son aboutissement, donc après qu'elle ait récolté les 100 000 signatures nécessaires. Faire cet examen de validité à ce moment du processus soulève au moins deux questions problématiques: celle de l'efficacité du processus d'une part (pourquoi si tard?), celle du sentiment de frustration démocratique d'autre part (est-il légitime d'opposer un formalisme juridique à 100 000 citoyens demandant une votation?). Ce dernier point a certainement facilité la politique de contrôle relativement laxiste du Parlement, qui ne souhaitait probablement pas essuyer le reproche de mépriser la volonté de 100 000 citoyens de soumettre une question au vote populaire.

Il serait donc sensé de placer le contrôle de validité préalable d'une initiative populaire avant la phase de récolte des signatures. Le processus serait globalement plus efficace pour tous. L'autorité de contrôle pourrait travailler sous une moindre pression. Le comité d'initiative se lançant dans la phase de récolte de signatures aurait la garantie que son initiative ne risquera pas d'être invalidée après cet effort considérable; en cas d'invalidation, il pourrait corriger son initiative rapidement (par exemple, scinder son projet non-conforme à l'unité de la matière), avant de se lancer dans la collecte des signatures. Les coûts et le travail supplémentaires engendrés pour la Chancellerie fédérale par ce nouveau contrôle préalable pourraient être couverts par des émoluments à payer par les initiants.

Organe de contrôle: Le but politique d'une initiative populaire est de «contourner» le Parlement, qui prépare habituellement les lois et les révisions de la Constitution. Il n'est donc pas logique que ce même Parlement précisément, qui donne un mot d'ordre politique avant la votation, soit aussi chargé du contrôle préalable. De plus, le Parlement est très souvent en porte-à-faux avec l'initiative, puisqu'il propose dans la majorité des cas de la rejeter. Il aura donc soit la tentation de l'invalider pour des raisons d'opportunité autres que juridiques, soit – ce qui est la pratique actuelle – de ne presque jamais l'invalider pour éviter de se voir imputer ce soupçon.

Le contrôle des initiatives devrait être conduit par un organe qualifié en matière juridique, aussi objectif et neutre que possible. La Chancellerie fédérale maîtrise toutes ses exigences. Elle contrôle déjà actuellement la conformité des initiatives populaires à de nombreuses conditions administratives, avant la récolte des signatures. Ce ne serait pas un bouleversement que d'étendre ce contrôle préalable aux principes d'unité de la forme et de la matière, ainsi qu'au respect du droit international impératif. Les décisions de la Chancellerie fédérale pourraient bien entendu faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, qui trancherait ainsi en dernière instance sur la validité d'une initiative contestée. |⁷⁰

La Chancellerie fédérale, plutôt que le Parlement, devrait être l'organe de contrôle de validité des initiatives populaires.

4.2_ Plus de signatures pour l'initiative constitutionnelle

Le chapitre précédent confirme qu'il n'est guère prometteur d'imposer aux citoyens de nouvelles limites de contenu pour les initiatives populaires. Cela dit, l'extension des motifs d'invalidité d'une initiative n'est de loin pas la seule solution possible pour contenir le nombre d'initiatives ou les problèmes qui lui sont liés. De nombreuses idées intéressantes ont été émises récemment, sans que l'une d'entre elles soit pleinement convaincante:

Interdiction du lancement d'initiatives par les partis représentés au Conseil fédéral: afin de préserver la concordance et pour que l'initiative retrouve sa fonction initiale d'instrument d'opposition, il a été proposé d'interdire aux partis gouvernementaux (représentés au Conseil fédéral)

le lancement d'initiatives populaires⁷¹. Toutefois, l'efficacité de la mise en œuvre pratique d'une telle interdiction est hautement improbable. En effet, déjà maintenant, de nombreuses initiatives, manifestement inspirées ou soutenues par un parti politique, ne sont pas formellement lancées par celui-ci, mais par un comité ad hoc constitué à cet effet.

De nombreuses idées de réforme intéressantes ont été récemment émises, sans que l'une d'elles soit pleinement convaincante.

Un intitulé neutre pour les initiatives: Auer (2014: 577f.), parmi d'autres, propose d'imposer l'attribution d'intitulés neutres aux initiatives (p. ex. uniquement un numéro, l'année et un thème), en se référant à la pratique de Californie. La proposition est louable, mais l'utilité concrète d'une telle disposition serait très limitée dans les faits. L'appellation sous laquelle une initiative est désignée dans le débat politique et – surtout – dans les médias ne peut pas être contrôlée. Ainsi, l'initiative dite «Ecopop» a-t-elle été constamment désignée sous cette forme alors même que son intitulé officiel était «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles». Des titres trompeurs pourraient déjà être interdits actuellement: l'article 69 al. 2 de la loi sur les droits politiques autorise la Chancellerie fédérale à faire modifier le titre d'une initiative si celui-ci est «induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle ou prête à confusion».

Quorum au Parlement: l'ancien Secrétaire d'État à l'économie, Jean-Daniel Gerber, a exposé l'idée selon laquelle les initiatives ne devraient être admises à la votation populaire qu'à la condition qu'elles soient soutenues par un nombre de voix minimal au sein du Parlement: au moins un tiers, voire même la moitié⁷². Une telle proposition doit être rejetée, car elle perd de vue que le but fondamental de l'initiative est précisément de contourner le Parlement. L'initiative se transformerait ainsi en simple droit de proposition. Sur les 122 initiatives portées en votation depuis 1980, seules cinq d'entre elles avaient l'appui d'une majorité au cumul du Conseil national et du Conseil des États; 28 autres initiatives avaient le soutien d'au moins un tiers des parlementaires, et 80 autres celui d'au moins 25 % des Chambres. Le tableau est tout aussi édifiant pour les initiatives finalement acceptées en votation populaire: seules 2 sur 15 avaient l'appui d'au moins 50 % du Parlement; 9 d'entre elles avaient le soutien d'au moins un tiers, et 11 celui d'au moins 25 %.

Majorité qualifiée en votation populaire: en votation populaire, il peut théoriquement arriver qu'une minorité fortement mobilisée s'impose à une majorité relativement indifférente. Une solution qui s'impose à pre-

70 Cf. Tornay (2008) quant au rôle positif des tribunaux pour le développement des droits populaires dans les cantons

71 L'ancienne Chancelière fédérale Annemarie Huber-Hotz (PLR) suggéra même à la fin 2014 une interdiction pour tous les partis constituant des groupes parlementaires.

72 NZZ, 22.10.2013: «Nous sommes véritablement inondés d'initiatives populaires»

mière vue pour contrer ce problème de «fausse majorité» serait l'introduction d'une majorité qualifiée pour les initiatives populaires: en plus de la double majorité des votants et des cantons, il faudrait que l'initiative ait été acceptée par un pourcentage minimal du corps électoral dans son ensemble (et non pas un pourcentage des votants). Un quorum de 25 % du corps électoral aurait du sens, ce qui correspondrait à une majorité de 50,01% avec un taux de participation de 50 %. Pour une participation de 33,3 %, le quorum devrait s'élever à 75 %. 7 des 22 initiatives populaires acceptées depuis 1891 auraient manqué un tel quorum ⁷³.

Une analyse plus détaillée révèle de potentiels effets secondaires considérables de cette majorité qualifiée: si chaque voix non exprimée correspond à un «non», cela pourrait valoir la peine pour les opposants aux propositions – parmi lesquels figurent habituellement le Parlement ou le Conseil fédéral – d'éviter les débats pour en limiter autant que possible la couverture médiatique, dans le but d'éviter un taux de participation suffisamment élevé (Tiefenbach 2004). Un tel effet contredirait l'objectif formulé dans ce document de promouvoir un débat politique sérieux. Les conséquences d'une telle stratégie seraient un taux de participation plus faible, mais un plus fort taux d'approbation parmi les votants. Certaines initiatives, qui jusqu'à présent n'obtenaient pas la majorité du peuple pourraient l'atteindre plus souvent, mais échoueraient à recueillir la majorité qualifiée des votants. En termes de légitimité de la démocratie directe, l'exigence d'une majorité qualifiée ne constituerait pas un progrès par rapport à la situation actuelle.

Avec un quorum plus bas (p. ex. 15% jusqu'à 20% au maximum), ces effets secondaires pourraient être évités, car le risque serait trop grand pour les opposants que le quorum soit atteint malgré leur refus du débat. Toutefois, l'impact du quorum serait si fortement limité qu'il en deviendrait presque inutile ⁷⁴.

Ces objections amènent à se questionner sur l'importance réelle du danger de la «fausse majorité» dans la réalité. Kobach (1993) découvrit certes, dans une analyse de toutes les votations fédérales de 1977 à 1991, des indices d'une distorsion significative du taux d'approbation en fonction de la mobilisation différenciée des partisans et opposants, mais il n'en résulta une fausse majorité qu'à une seule occasion, le résultat n'ayant subi aucune influence dans tous les autres cas.

À cela s'ajoute le fait qu'une telle «fausse majorité» du point de vue de la théorie démocratique ne doit pas forcément être fausse du point de vue économique. En d'autres termes, si la minorité agissante déploie, pour

Exiger une majorité qualifiée en votation pour les initiatives serait contre-productif.

73 Les exemples les plus récents sont l'initiative sur les résidences secondaires («oui» de justesse avec 50,6% et une participation de 45,2%) et l'initiative sur l'imprescriptibilité (51,9%/47,5%).

74 Le plus faible quorum d'acceptation entre les 22 initiatives acceptées jusque-là a été enregistré avec 19,1% (de l'ensemble des électeurs) pour l'initiative «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix» (votation no 311 du 19.3.1982): 58,9% de «oui».

faire passer sa réforme, une énergie supérieure à celle de ses opposants, alors on peut considérer que cette réforme conduit à un gain de bien-être.

Toutes ces considérations tendent à montrer que l'introduction de la majorité qualifiée apporterait probablement plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Un prix plus élevé pour modifier la Constitution

Toutes les propositions ci-dessus présentent de sérieuses faiblesses. L'augmentation du seuil de signatures pour l'aboutissement d'une initiative populaire doit donc leur être préférée; elle peut être aisément justifiée de multiples façons.

Avec l'initiative sous sa forme actuelle, le citoyen détient le «privilege» d'exiger la création de nouvelles règles de niveau constitutionnel, qui peuvent contredire ou entrer en conflit avec des règles existantes. Ce «privilege» doit «coûter» quelque chose. Mais ce prix n'a jamais cessé de baisser depuis l'introduction de l'initiative populaire tendant à une révision partielle de la Constitution en 1891. À cette date, 50 000 signatures étaient exigées pour l'aboutissement d'une initiative; pour 1891, ceci correspondait à un seuil relatif de 7,7% de l'ensemble du corps électoral, composé alors de 651 000 hommes détenteurs du droit de vote (cf. figure 5). Jusqu'à aujourd'hui, ce seuil de signatures n'a jamais été adapté à l'augmentation constante de la population. En 2015, les 100 000 signatures requises représentent 1,9% de l'ensemble du corps électoral, composé de 5,26 millions de citoyennes et de citoyens avec le droit de vote⁷⁵. Le doublement de 50 000 à 100 000 signatures n'a été décidé qu'en 1978, en réaction tardive à l'introduction du suffrage féminin, enfin accepté en 1971; par la suite, le corps électoral fit plus que doubler (car il y avait plus de femmes que d'hommes en Suisse) et augmenta de 116%.⁷⁶ De plus, l'âge donnant accès au droit de vote a été abaissé de 20 à 18 ans en deux étapes (1991 et 1992), ce qui a encore augmenté le nombre d'électrices et d'électeurs.

Pendant, le facteur le plus important pour l'accroissement permanent du corps électoral a été l'augmentation constante de la population suisse. Une augmentation significative du nombre minimal de signatures exigées semble donc une évidence; elle ne ferait que refléter la croissance démographique du pays. Une telle mesure est neutre et ne limite en rien le contenu possible d'une initiative. Pour le futur, il serait pertinent de lier cette augmentation du nombre de signatures à l'évolution du corps électoral, en fixant un seuil en pourcentage du nombre de personnes

En 1891, le seuil de signatures requis pour une initiative représentait 7,7% du corps électoral. En 2015, cette proportion est tombée à 1,9%.

75 La Confédération calcule le nombre de citoyens disposant du droit de vote pour chaque votation populaire. Ils étaient 5 245 500 le 30.11.2014, et devraient être 5 260 000 le 8.3.2015.

76 En 1971, il y avait en Suisse 100 hommes pour 109 femmes de plus de 20 ans, ce qui est à rapporter à la mortalité plus faible de ces dernières. Parmi ces 100 hommes, la part d'étrangers, ne possédant donc pas le droit de vote, est également nettement plus élevée que parmi les 109 femmes. L'extension du droit de vote aux femmes a donc conduit à une hausse du corps électoral de 115,5%, ce qui a résulté en une croissance de 116,8% entre 1970 et 1971, en incluant la croissance de la population.

ayant le droit de vote. Pour une initiative visant à modifier la Constitution, un seuil de 4 % semble approprié. Si cette règle était en vigueur, un comité qui lancerait une initiative à partir de 2016 devrait récolter 210 200 signatures (soit 4 % du nombre d'électeurs recensés l'année précédente, dans cet exemple: 5,28 millions de votants à fin 2015⁷⁷). Cette proposition n'est pas seulement une adaptation à l'augmentation de la population, mais doit aussi être appréciée en relation avec la nouvelle proposition suivante (cf. chapitre 4.4), qui recommande l'introduction de l'initiative législative: pour aboutir, celle-ci ne nécessiterait que l'appui de 2 % du corps électoral, soit à peine plus que les 100 000 signatures actuellement exigées.

La position des citoyens

Il pourrait être objecté que cette proposition est superflue, car jamais les citoyens suisses n'accepteraient de limiter volontairement leurs droits populaires. Pourtant, ceci ne semble pas être le cas de manière absolue. Une partie croissante de la population pourrait partager le sentiment qu'une autolimitation volontaire et modérée du droit d'initiative constitutionnelle pourrait être à leur avantage. Certes, une telle évolution ne permettrait plus au citoyen de proposer aussi aisément qu'aujourd'hui des réformes dans la Constitution qui lui tiendraient à cœur, mais il serait également mieux protégé de l'interventionnisme d'autres groupes, pour des propositions qui pourraient l'atteindre négativement. La mesure augmente la stabilité institutionnelle, réduit l'insécurité et est finalement à l'avantage de tous. Dans une enquête de l'institut de sondage gfs, 44 % des personnes interrogées se déclarent complètement ou plutôt favorables à un doublement du nombre de signatures requis à 200 000 (gfs bern 2014a: 5) – et ceci alors que la perspective de l'introduction de l'initiative législative au même seuil qu'actuellement ne leur a pas été présentée.

L'introduction du vote par correspondance dans les années 1990 est parfois utilisée comme argument contre l'augmentation du nombre de signatures: l'aboutissement des initiatives en serait devenu plus difficile, car la traditionnelle récolte de signatures devant les bureaux de vote serait devenue moins efficace, avec moins de votants se déplaçant en personne au local de vote⁷⁸. Ce à quoi il faut opposer le spectaculaire développement d'autres moyens de mobilisation, avec l'apparition de la téléphonie mobile, d'Internet dès la fin des années 1990, ainsi que la couverture offerte par les réseaux sociaux dès les années 2010. Un seuil minimal de signatures n'est pas plus difficile à atteindre aujourd'hui qu'hier; la simple augmentation du nombre d'initiatives en témoigne. Deux initiatives ayant pratiquement le même contenu sont actuellement en cours

Un seuil de 4 % de l'ensemble des électeurs est approprié pour faire aboutir une initiative voulant réviser la Constitution. En 2015, ceci correspondrait à 210 200 signatures.

77 Le nombre de citoyens disposant du droit de vote est calculé pour chaque votation. On pourrait donc se baser sur leur nombre lors de la dernière votation de l'année précédente pour fixer le nombre de signatures nécessaires au dépôt d'une initiative.

78 www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10386.php

Seuil de signatures pour les initiatives: historique et projets avortés

- 1891: introduction de l'initiative tendant à une révision partielle de la Constitution: 50 000 signatures sont nécessaires (30 000 pour le référendum facultatif, depuis 1874).
- 1922–1972: cinq interpellations ou postulats demandent vainement une augmentation du nombre de signatures pour l'aboutissement d'une initiative populaire.
- 1977: le doublement du nombre de signatures nécessaires pour les initiatives (de 50 000 à 100 000) est accepté en votation. Le seuil de signatures pour les référendums passe de 30 000 à 50 000. L'augmentation est la suite logique de l'octroi du droit de vote aux femmes au plan fédéral (1971). Le délai maximal pour la collecte de signatures pour une initiative est fixé à 18 mois.
- 1996: le Conseil fédéral propose l'augmentation du seuil à 150 000 signatures pour l'initiative populaire et à 100 000 pour le référendum facultatif⁷⁹ (Message pour la révision complète de la Constitution). L'avant-projet proposait même le doublement à 200 000 signatures pour l'initiative. Même la variante la moins incisive est rejetée par le Parlement.
- 1999: la nouvelle Constitution fédérale entre en vigueur; pas de modification des seuils.
- 2001: la Commission des institutions politiques du Conseil des États propose (entre autres) la réduction du délai de collecte pour les initiatives à 12 mois.⁸⁰ Elle est suivie par le Conseil fédéral, qui propose également –par équilibre– de relever le seuil pour le référendum facultatif à 70 000 signatures.⁸¹
- 2003: les deux propositions de 2001 n'ont pas été incluses dans la modification des droits populaires acceptée par le peuple en votation le 9 février.⁸² En bref: aucun changement quant aux seuils.
- 2014: le Conseil fédéral recommande en septembre l'adoption d'un postulat du Conseiller national Karl Vogler (PDC), qui lui demande de présenter «des mécanismes limitatifs permettant de rendre le dépôt d'initiatives populaires plus difficile mais sans entraver trop fortement l'exercice de ce droit»⁸³.

Le nombre de signatures requises pour une initiative n'a jamais été adapté à l'augmentation du corps électoral depuis 1891 (à la seule exception de l'adaptation au droit de vote des femmes).

de récolte de signatures.⁸⁴ Que 31 initiatives n'aient pas abouti depuis 2010, faute des 100 000 signatures nécessaires, est moins la conséquence d'un seuil trop élevé, mais bien plus –et au contraire– la preuve que le seuil trop bas est trop tentant: trop de groupes d'intérêts succombent rapidement à la tentation de lancer une initiative pour faire valoir leurs revendications, quelles qu'en soient le contenu (allant jusqu'à l'utilisation des voies de bus par les motocyclettes)⁸⁵. Cette question de l'augmentation du seuil de signatures (ou du raccourcissement du délai de collecte) reviendra sur le tapis en tous les cas, indépendamment des autres réformes proposées dans cette étude, lorsque la collecte de signatures par voie électronique (e-collecting) sera possible et autorisée.

79 Message du CF du 20.11.1996, FF 1997 I p. 1 ss, 94 et 456–458

80 FF 2001: 4590 ss.

81 FF 2001: 5783 ss.

82 www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2003/1949.pdf

83 www.parlament.ch/fr/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20134155

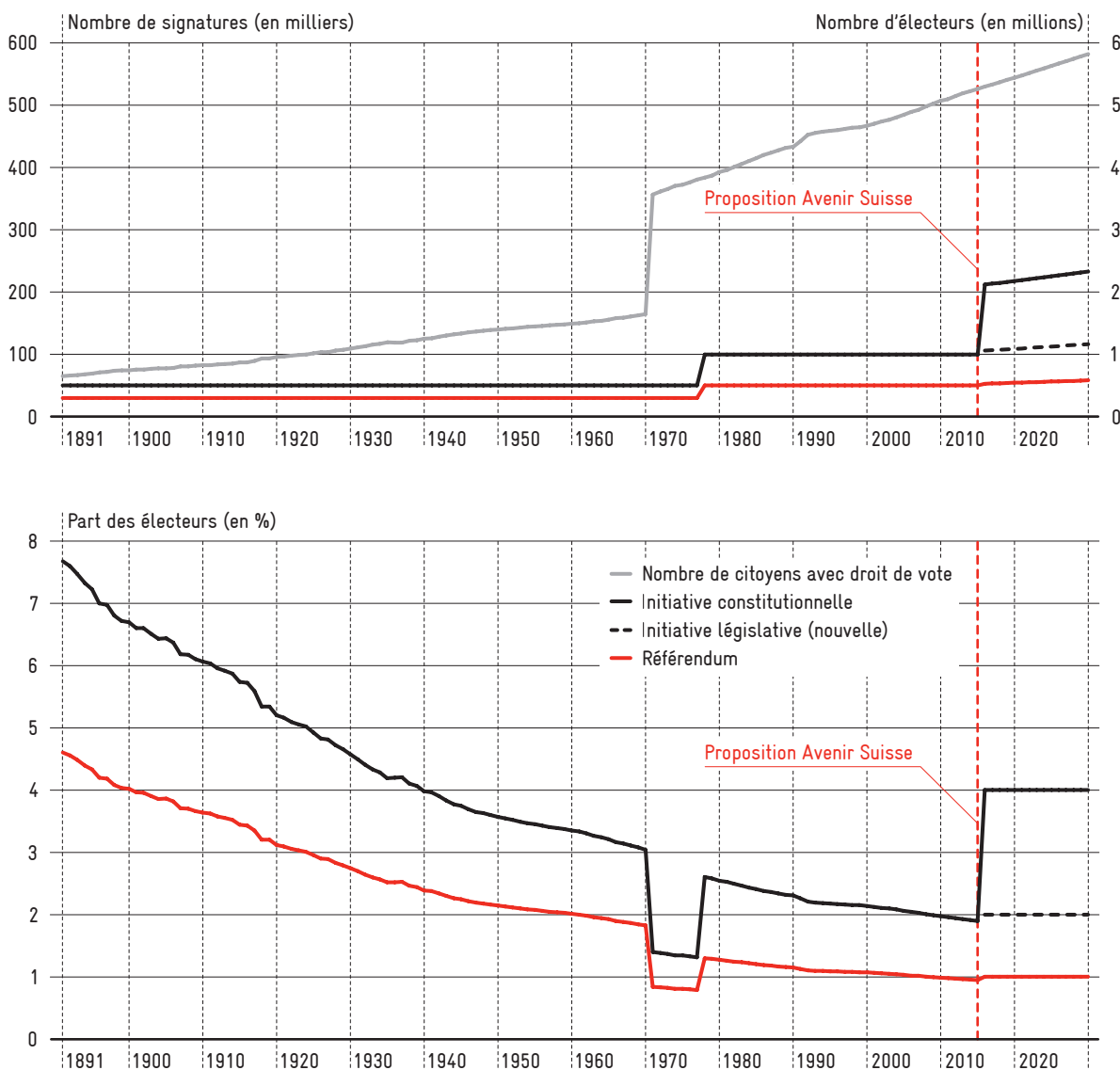
84 www.admin.ch/cb/ff/pore/vi/vis446.html et <http://www.admin.ch/cb/ff/pore/vi/vis454.html>

85 www.admin.ch/cb/ff/pore/vi/vis420t.html

Figure 5

4% pour l'initiative constitutionnelle, 2% pour l'initiative législative

Le graphique du haut présente l'évolution du corps électoral (nombre de citoyens détenteurs du droit de vote) en regard avec celle du nombre de signatures exigées jusqu'à présent pour une initiative populaire, ainsi que celles qui seraient appliquées à l'avenir pour une initiative constitutionnelle ou législative. Le graphique du bas montre le pourcentage de signatures (sur l'ensemble du corps électoral) exigé par le passé et résultant des propositions faites pour l'avenir.



Source: propres calculs basés sur www.c2d.ch

Taux de collecte identique aux référendums

Une augmentation du seuil pour une initiative constitutionnelle de 100 000 à 211 000 signatures (soit de 1,9% à 4% de l'ensemble des électeurs) n'est pas une mesure drastique. Les exigences actuelles (réunir 100 000 signatures en 18 mois ^[86]) représentent 5556 signatures par mois, soit 0,105% du corps électoral. 211 000 signatures reviendraient à un taux de collecte de 0,222% de l'ensemble des électeurs. Ce taux de collecte a été plusieurs fois dépassé récemment, car de nombreuses initiatives aboutissent en pré-

sentant bien plus de signatures que le minimum requis, ou alors sont déposées bien avant la fin du délai légal. Isolément, ce taux a même parfois été supérieur à 30 000 signatures par mois (0,6 % de l'ensemble des électeurs).⁸⁷ Des exemples du passé présentent des valeurs encore plus élevées. Le record absolu est une initiative de 1903 «pour une élection du Conseil national basée sur la population de nationalité suisse», qui a abouti en seulement 44 jours, munie de 57 379 signatures (7,5 % de l'ensemble du corps électoral). Dans une période plus récente, c'est l'initiative «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat» de 1992 qui se distingue, avec 181 707 signatures récoltées en 34 jours (taux de collecte de 4 %).

L'aboutissement d'un référendum facultatif nécessite actuellement 50 000 signatures en seulement 100 jours. Ceci correspond à un taux de collecte des signatures de 0,29 % de l'ensemble des électeurs par mois, soit une valeur bien supérieure à celle qui résulterait de l'augmentation du nombre de signatures pour une initiative populaire à un nouveau seuil de 4 %. Le «taux d'effort» pour la récolte de signatures pour une initiative ne serait ainsi pas plus élevé que pour le référendum actuel; mais la récolte serait plus longue.

La question de savoir si le référendum facultatif devrait lui-même être réformé n'est pas abordée dans cette étude. Cet instrument était au centre de l'attention à la fin des années 1990, lorsqu'il était critiqué comme un blocage à la capacité de réforme de la Suisse. Une augmentation du seuil de signatures pour le référendum était alors souvent évoquée. Le débat s'est depuis largement déplacé vers l'initiative populaire. En tous les cas, il serait pertinent de fixer également le seuil pour le référendum facultatif en l'exprimant en pourcentage du corps électoral, plutôt qu'en chiffres absolus. Une valeur de 1 % de l'ensemble des citoyens vient alors immédiatement à l'esprit: pour 2016, ce taux correspondrait à 52 800 signatures, soit une valeur quasiment identique au seuil actuel (cf. figure 5).

Réduction du temps de collecte des signatures

Une réduction de la période de collecte des signatures a déjà été maintes fois proposée, comme une alternative (moins incisive) à l'augmentation du seuil de signatures⁸⁸. À proportions égales, l'augmentation d'un tel seuil de signatures à 4 % de l'ensemble des électeurs correspondrait à réduire le temps maximal de collecte autorisé pour les 100 000 signatures

Le taux de collecte de signatures exigé pour un référendum est bien supérieur à celui résultant d'un seuil plus élevé pour les initiatives.

⁸⁶ Le délai de 18 mois a été introduit en 1978, en réaction à certaines récoltes de signatures qui s'étaient étalées sur deux, voire trois ans durant les années 1970. Il est intéressant de constater que cette mesure a augmenté la durée moyenne de récolte des signatures plutôt qu'elle ne l'a réduite (cf. figure 3), car les comités d'initiative se calquent désormais sur ce délai. Depuis, 60 % d'entre eux l'ont utilisé presque dans sa totalité. Auparavant, seule une récolte de signatures sur huit durait 18 mois ou plus, la moyenne se situant entre 6 et 9 mois.

⁸⁷ Quelques exemples d'une période plus récente: «Pour la sécurité alimentaire» 147 812 signatures en 5 mois; «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels» 155 788 signatures en 5 mois; «Oui à la médecine de famille» 200 210 signatures en 6 mois; «Pour le renvoi des étrangers criminels» 210 919/7; «Pour un meilleur statut juridique des animaux» 140 708 signatures en 5 mois; «Pour un approvisionnement en médicaments sûr et axé sur la promotion de la santé» 265 804 signatures en 7 mois; «Pour des médicaments à moindre prix» 127 085 signatures 4 mois; «Pour une démocratie directe plus rapide» 115 684 signatures en 3,8 mois (*www.swissvotes.ch et Braun Binder 2014*)

⁸⁸ Entre autres Jean-Daniel Gerber (9 mois) ou la Commission des institutions politiques du Conseil des États (12 mois)

actuelles à 261 jours, soit environ 8,5 mois. Cette mesure de raccourcissement du délai de récolte rendrait plus difficile l'aboutissement d'initiatives populaires, mais bien moins que l'augmentation du nombre de signatures requis; le seuil resterait inchangé, en revanche le processus de récolte devrait être plus intense et mieux organisé.

L'augmentation du seuil du nombre de signatures est avant tout une adaptation à l'augmentation de la population. Un raccourcissement du délai de récolte serait une réaction illogique à cette évolution. Par analogie avec la fixation d'un seuil de signatures déterminé en pourcentage du nombre total d'électeurs, il faudrait alors continuellement réduire le temps maximal autorisé pour la récolte des signatures, au fur et à mesure qu'augmente la population. On mesure à quel point cette proposition est contre-intuitive. Mieux vaut augmenter le nombre de signatures ou autoriser l'initiative législative (cf. chapitre 4.4).

Le raccourcissement du délai de collecte des signatures est une alternative à l'augmentation du nombre de signatures.

4.3_ Référendum obligatoire pour la loi de mise en œuvre

Nous avons décrit dans le chapitre 3.3 les problèmes de mise en œuvre législative d'une initiative acceptée en votation populaire. Il est rare que le texte présenté au corps électoral lors de la votation populaire soit au final pleinement et complètement appliqué dans la législation qui le concrétise. L'ensemble du processus peut donc être perçu comme manquant parfois de légitimité démocratique. «La phase de concrétisation législative apparaît donc comme un espace potentiel de renégociation d'éléments, pourtant censés être devenus contraignants puisqu'inscrits noir sur blanc dans la Constitution, contenus dans les initiatives adoptées (...) En ce qui concerne le droit d'initiative populaire, force est de reconnaître que si le citoyens ont le premier mot, ils n'ont pas le dernier.» (Tauxe 2007, 455 ss.).

Quels sont les moyens d'action des citoyens (ou des auteurs d'une initiative) qui estiment que la législation d'exécution d'une initiative populaire acceptée n'est pas conforme au texte de celle-ci? La solution la plus évidente serait d'aller en justice, mais ceci n'est pas possible, car la Suisse n'a jamais voulu d'un contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales. Restent donc deux moyens, tous deux difficiles et insatisfaisants:

- lancer un référendum contre la législation de concrétisation de l'initiative acceptée. Comme toute loi fédérale, cette dernière est sujette au référendum facultatif (art. 141 Cst.), si 50 000 citoyens en soutiennent la demande. Toutefois, devoir mettre en œuvre une telle mesure pour «simplement» annihiler le (prétendument mauvais) projet de concrétisation d'une initiative déjà acceptée en votation exige un effort qui nous semble disproportionné.
- présenter une initiative de mise en œuvre, telle que pratiquée par l'UDC. Cette solution lourde (il faut à nouveau récolter les 100 000 signatures nécessaires) mobilise l'électorat, mais n'apporte aucune réponse institutionnelle satisfaisante.

Une solution cohérente, en harmonie avec les institutions politiques suisses, serait de soumettre la législation d'application d'une initiative populaire acceptée en votation à un référendum obligatoire⁸⁹. Les passes d'armes tactiques dans la discussion de mise en œuvre deviendraient ainsi inutiles, puisque le travail du Parlement serait en tous les cas soumis à l'appréciation du corps électoral. Les citoyens pourraient ainsi décider eux-mêmes s'ils estiment que l'initiative a été bien ou mal concrétisée. Si le vote sur référendum est positif, les quelques écarts éventuels ou discordances avec le texte de l'initiative seraient ainsi légitimés avec la même force démocratique que l'initiative. En cas de rejet de la loi, les dispositions constitutionnelles de l'initiative resteraient en vigueur, et le Parlement devrait se remettre au plus vite au travail pour soumettre à nouveau au vote une législation de mise en œuvre qui trouverait une majorité.

Le référendum obligatoire pourrait aussi tempérer le risque que l'initiative populaire soit de plus en plus utilisée comme un baromètre de l'opinion publique ou comme un simple outil de protestation. Il est ainsi envisageable que les citoyens acceptent la mise en œuvre modérée d'une initiative radicale, par hypothèse acceptée une ou deux années auparavant dans un contexte fortement émotionnel⁹⁰.

Cette proposition ne devrait pas entraîner une augmentation significative du nombre de votations. En s'appuyant sur l'hypothèse que dans le futur seule une initiative sur trois tendra à modifier la Constitution (les 2/3 restants étant des initiatives législatives), et que parmi celles-ci, seule 20% environ seront approuvées en votation, le référendum obligatoire ne provoquerait que 2 à 3 votations supplémentaires dans les dix prochaines années. Cette estimation serait pleinement confirmée si les autres mesures proposées permettaient de contenir le nombre d'initiatives ayant abouti à 36 en une décennie (comme ce fut le cas entre 2001 et 2010).

Le système d'un référendum obligatoire peut sembler un peu lourd, mais il représente en fait une extension des droits populaires, en ce sens que le peuple peut contrôler l'application faite des initiatives acceptées. En gardant présent à l'esprit la proposition qui suit – l'introduction de l'initiative législative –, le référendum obligatoire pour la législation de mise en œuvre d'une initiative constitutionnelle acceptée n'en est que plus logique. Si les citoyens obtiennent formellement le droit de participer activement à la législation fédérale, alors ils devraient aussi avoir le dernier mot pour la concrétisation législative d'une disposition constitutionnelle qu'ils ont adopté en votation – sans devoir pour autant récolter à nouveau des signatures.

Le référendum obligatoire pour la législation d'exécution des initiatives acceptées permettrait au peuple de contrôler l'application de celles-ci.

89 Idée mentionnée entre autres par Meuwly dans «Les Observateurs», 19.4.2012: www.lesobservateurs.ch/2012/04/19/pour-un-referendum-legislatif-dun-nouveau-genre/

90 De fait, aujourd'hui déjà, le Parlement opérerait très vraisemblablement pour une mise en œuvre modérée dans un tel cas, dans l'espoir qu'il ne soit lancé ni référendum facultatif, ni initiative de mise en œuvre. Le référendum obligatoire ne changerait donc probablement pas le résultat final, mais la légitimité démocratique du projet voté en serait nettement renforcée.

4.4_ Introduction de l'initiative législative

Une critique récurrente et largement acceptée adressée au droit d'initiative sous sa forme actuelle est que toute proposition des citoyens doit nécessairement être inscrite dans la Constitution fédérale elle-même (cf. chapitre 3.5). On pourrait blâmer en la matière les citoyens pour leur indiscipline à ne pas se tenir à l'idée initiale que l'initiative ne doit porter que sur des objets fondamentaux; on pourrait même tenter d'interdire les initiatives dont le caractère est manifestement de nature véritablement législative, plutôt que digne du niveau constitutionnel. Mais de telles approches seraient contraires à l'identité profonde du système suisse de démocratie semi-directe. Il vaudrait mieux, en toute simplicité, autoriser l'initiative législative.

Initiative législative et initiative unique

Une solution élégante permettant aux citoyens de faire des propositions d'initiatives populaires au niveau de la loi avait été décidée il y a plus de 10 ans, par la création de l'initiative populaire générale, également appelée «initiative unique». En 2003, le peuple et les cantons avaient accepté une modification constitutionnelle qui autorisait l'initiative unique, à savoir le droit des citoyens à formuler une initiative sous forme de proposition générale ayant pour but la création, la modification ou l'abrogation de dispositions juridiques. La décision de savoir si la modification demandée devait être faite au niveau de la loi ou de la Constitution aurait incombé au Parlement; celui-ci aurait également été responsable de la formulation exacte du texte définitif. La discussion sur la mise en œuvre de l'initiative unique déboucha sur le constat que cette idée n'était pas praticable dans les faits (cf. encadré 5). Le processus législatif en découlant fut considéré comme trop complexe, surtout dans un système bicaméral, qui aurait obligé le Conseil national et le Conseil des États à se mettre d'accord tant sur le choix du niveau (loi ou Constitution) que sur la formulation détaillée. Au surplus, l'initiative unique ne présentait guère d'intérêt pour les citoyens, car son caractère n'était pas assez contraignant pour le Parlement.

Encadré 5

L'initiative populaire générale: historique |⁹¹

- 1977: une commission d'experts recommande l'inclusion de l'initiative unique dans la révision totale de la Constitution.
- 1985: l'instrument figure dans une étude du Département fédéral de justice et police relative à une nouvelle Constitution.
- 1987: le 4 juin, l'UDC lance une initiative parlementaire demandant l'introduction de l'initiative unique. Après de longues évaluations et délibérations, celle-ci est rejetée le

91 Commission des institutions politiques du Conseil national, FF 2008: 2893 ss

L'initiative populaire générale n'était pas praticable. Il faut donc introduire l'initiative législative.

- 20.6.1991, suivant en cela l'avis de la Commission du Conseil national qui estimait que «la réglementation de l'initiative unique serait très compliquée...».
- 1996: le 20 novembre, le Conseil fédéral propose la création de l'initiative populaire générale (100 000 signatures), ainsi que l'augmentation du seuil de signatures requises pour l'initiative constitutionnelle à 150 000. La réforme échoue sur ce dernier point au Conseil national en 1999.
 - 1999: le Conseil des États approuve le 30 août une proposition de sa commission pour la Constitution qui demande de reprendre les propositions du 20.11.1996 ayant échoué, mais qui semblent pouvoir rassembler une majorité. Les deux Chambres acceptent en 2002 de proposer l'introduction de l'initiative unique dans la Constitution.
 - 2003: le peuple approuve l'introduction de l'initiative populaire générale (ou «initiative unique») en votation le 9 février. L'acceptation est massive (70,3%), avec un taux de participation très bas (29%). La concrétisation de l'initiative unique s'avère toutefois exceptionnellement maladroite. La procédure est considérée trop complexe et peu praticable. Les citoyens ne montrent aucun intérêt d'utiliser ce nouveau droit populaire, car l'initiative unique nécessite autant de signatures que l'initiative populaire (100 000) mais avec un caractère nettement moins contraignant.
 - 2009: par nouvelle votation populaire du 27 septembre, le peuple décide à une forte majorité (67,8%) de retirer de la Constitution l'initiative populaire générale, considérée comme dysfonctionnelle.
-

L'initiative unique a failli à résoudre la question du «bon niveau», loi ou Constitution. Ne reste donc que l'instrument de l'initiative législative elle-même. L'idée d'utiliser ce droit populaire au niveau fédéral est loin d'être récente: un projet de révision totale de la Constitution fédérale, rejeté de justesse en votation populaire en 1872, incluait l'initiative législative – bien avant que l'initiative populaire autorisant la modification *partielle* de la Constitution fédérale ne fut décidée – en 1891. Depuis lors, l'initiative législative fit constamment l'objet d'interventions politiques, et pas moins de trois initiatives parlementaires demandèrent son introduction dans les dernières décennies (cf. encadré 6).

Encadré 6

Les tentatives d'introduction de l'initiative législative au niveau fédéral

- 12 mai 1872: le peuple rejette à 50,5% une révision totale de la Constitution, qui aurait inclus l'initiative législative.
- 1874: la révision totale de la Constitution fédérale est acceptée, sans initiative législative.
- 1904: le Conseil fédéral recommande au Parlement d'accepter une initiative des cantons de Zurich et Soleure demandant l'introduction de l'initiative législative. Le Parlement rejette le projet.
- 1918: une motion parlementaire en faveur de l'initiative législative échoue.
- 1930: une nouvelle motion parlementaire en faveur de l'initiative législative échoue.
- 1961: le peuple rejette en votation par 70,6% une initiative du PS «tendant à l'institution de l'initiative législative».
- 1973: le groupe de travail pour la révision totale de la Constitution propose l'introduction de l'initiative législative. Cette dernière est par la suite incluse ou mentionnée dans différents projets de nouvelle Constitution.
- 1987: deux initiatives parlementaires introduites l'année précédente par Franz Jaeger (AdI) et Markus Ruf (DS) et demandant la création de l'initiative législative sont rejetées de

peu le 4 juin par le Conseil national. Les quelques votes négatifs décisifs émanent probablement du camp des partisans de l'initiative unique, que l'UDC présente ce même jour au Parlement (cf. encadré 5).

- 2006: le Conseil national (à 97 voix contre 74) refuse le 10 mai de donner suite à l'initiative parlementaire d'Andreas Gross (PS)⁹² qui demande l'introduction de l'initiative législative.
- 2010: le Conseil national (à 116 voix contre 61) refuse le 30 septembre de donner suite à l'initiative parlementaire d'Andy Tschümperlin (PS)⁹³ qui demande l'introduction de l'initiative législative.
- 2014: le Conseil national (à 177 voix contre 58) refuse le 11 décembre de donner suite à l'initiative parlementaire de Hugues Hiltbold (PLR)⁹⁴ qui demande l'introduction de l'initiative législative.

Les arguments des opposants à l'initiative ont varié avec le temps:

- en 1962 et 1987, la crainte principale concernait le droit de participation politique des petits cantons. Certains craignaient que le poids politique de ces derniers ne soit affaibli par l'initiative législative, menaçant du même coup la stabilité du complexe équilibre confédéral. Car les votations populaires portant sur des changements de loi n'auraient été soumises qu'à la majorité simple des votants, sans exigence supplémentaire de majorité des cantons (comme l'exige un changement de la Constitution). Un changement de loi fédérale aurait donc pu être voté contre l'avis du Conseil des États et même contre la volonté d'une majorité des cantons.
- des doutes furent aussi exprimés quant à la capacité concrète des comités d'initiatives à formuler des articles de loi directement applicables. Ainsi le Conseiller national Theo Fischer (UDC) déclara-t-il devant les Chambres en 1986: «Légiférer est une tâche très exigeante. Cette fonction ne peut pas être assumée directement par le peuple».
- en 2006, le motif principal du rejet fut l'introduction récente de l'initiative unique dans la Constitution datant de 2003, avec laquelle le problème devait être résolu.
- en 2010, alors même que l'initiative unique s'était révélée impraticable et avait donc été abrogée l'année précédente, la justification du rejet fut cette fois que l'initiative législative serait encore plus compliquée que l'initiative unique.
- en 2014, aucun argument nouveau ne fut invoqué, la Commission des institutions politiques du Conseil national se contentant de renvoyer aux débats précédents.

Description de l'initiative législative

Avant de débattre de ces arguments, voici ce que pourrait être le droit d'initiative de niveau législatif au niveau fédéral:

92 www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20040458

93 www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20090518

94 www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20130464

Les arguments des opposants à l'initiative législative ont varié avec le temps.

- 2 % de l'ensemble des citoyens avec droit de vote pourraient exiger la création, la révision ou l'abrogation d'une loi fédérale. Ce seuil correspondrait actuellement à 105 600 signatures. L'initiative législative ne «coûterait» donc pas plus cher que l'initiative constitutionnelle actuelle.
- les initiants pourraient choisir de formuler leur initiative législative soit sous forme d'une proposition rédigée de toutes pièces, soit en termes généraux.
- l'initiative législative devrait impérativement être conforme à la Constitution fédérale. Ceci ne signifierait pas que l'initiative ne pourrait pas restreindre des droits fondamentaux, mais en pareil cas, seulement en respectant l'art. 36 Cst.: une restriction à un droit fondamental devrait être justifiée par un intérêt public et proportionnée au but visé. Bien entendu, l'initiative législative devrait aussi respecter les principes d'unité de la forme et d'unité de la matière.
- si l'initiative législative était adoptée à la majorité dans chaque Chambre du Parlement, alors son texte deviendrait une loi fédérale, sans votation populaire. En pareil cas, comme pour toute autre loi fédérale, le référendum facultatif pourrait être demandé contre le projet véhiculé par l'initiative.

Les initiants garderaient toujours le droit de faire inscrire leur projet dans la Constitution fédérale, même si leur revendication pouvait être satisfaite déjà au niveau législatif. Le problème des initiatives proposant des dispositions constitutionnelles «volant trop bas» n'est donc pas directement résolu. Toutefois, le seuil de signatures requises inférieur pour l'initiative législative (2 % plutôt que 4 %), ainsi que la perspective éventuelle de transformer directement en loi –sans votation– un projet approuvé par les deux Chambres devraient constituer une incitation forte à privilégier la voie de l'initiative législative. Pour des propositions devant nécessairement être réglées au niveau de la Constitution, notamment parce qu'elles ne reposent sur aucune base constitutionnelle ou parce qu'elles sont en contradiction avec le droit constitutionnel déjà existant, la voie de l'initiative constitutionnelle, avec son seuil de signatures à 4 %, resterait incontournable. Si de telles propositions étaient présentées sous forme d'initiative législative, elles devraient fort probablement être invalidées, car à considérer comme non conformes à la Constitution. En revanche, il continuerait à n'exister quasiment aucune limite matérielle aux initiatives populaires visant à modifier la Constitution (cf. chapitre 4.1).

Anticipation des critiques adressés à l'initiative législative

Affaiblissement des droits participatifs des petits cantons: le danger évoqué d'un affaiblissement potentiel des petits cantons semble aujourd'hui un peu exagéré. Comment soutenir que l'exigence de la majorité des cantons est «un sage système de maintien des équilibres, qui a contribué à rendre possible une cohabitation paisible dans notre Suisse

L'initiative législative permettrait aux citoyens de proposer de réviser, créer ou abroger une loi fédérale. Le projet devrait être conforme à la Constitution.

si diverse»⁹⁵, sans s'interroger simultanément sur les raisons pour lesquelles les communes (elles-mêmes si diverses) ne se rebellent pas lorsque les cantons ne leur laissent que des miettes d'autonomie? De plus, cette nécessaire majorité des cantons est de plus en plus contestée, car le poids démographique se déplace vers les centres urbains. Manifestement, ce n'est pas seulement une protection trop faible des petits cantons qui peut faire souci, mais aussi le sentiment qu'ils détiennent trop de pouvoir. Si l'on estimait que la majorité des cantons était encore un outil auquel il ne faudrait pas renoncer, alors il serait toujours possible d'exiger la double majorité des votants et des cantons pour faire approuver en votation une initiative populaire législative.

L'initiative législative n'affaiblit pas le fédéralisme et n'est pas trop exigeante pour les citoyens.

Légiférer est trop exigeant pour les citoyens: considérer que l'acte de légiférer serait trop exigeant pour autoriser les citoyens à y prendre une part active témoigne d'une certaine audace. Cela voudrait dire que la contribution du peuple à l'élaboration de la Constitution (par le droit d'initiative populaire déjà existant) serait moins difficile que pour une loi. Et cela, alors même que la tâche constitutionnelle fait appel à un sens de la responsabilité bien plus grand, puisqu'il n'existe quasiment pas de limites matérielles au droit d'initiative populaire. Cela dit, un texte législatif, parce qu'il est réputé devoir être immédiatement applicable, devrait être encore plus précis, moins ambigu et moins susceptible d'interprétation qu'une disposition constitutionnelle. Il faut faire confiance aux comités d'initiative pour maîtriser cette tâche et se laisser conseiller par des experts, si nécessaire (notamment pour éviter qu'une formulation impropre n'ait pour conséquence l'invalidité du projet). De plus, les comités auraient toujours la possibilité de formuler leur initiative législative sous forme de proposition conçue en termes généraux, comme c'est déjà le cas actuellement pour les initiatives constitutionnelles.

Les cantons livrent la meilleure preuve que l'initiative législative fonctionne bien et qu'elle ne surcharge ni les citoyens, ni les Parlements. L'initiative législative existe dans tous les cantons, comme une évidence.⁹⁶ Ce droit populaire a été introduit dans la plupart des cantons dans la deuxième moitié du 19^e siècle ou au début du 20^e siècle; il est donc en vigueur presque partout depuis au moins 100 ans. Sur 779 initiatives populaires ayant abouti dans les cantons suisses depuis 1970, 486 d'entre elles (soit plus de 60 %) étaient des initiatives législatives (cf. figure 6). 28 % des initiatives, donc moins de la moitié, avaient pour but la modification de la Constitution⁹⁷. Finalement, 18 d'entre elles (soit 2,3 % au total) étaient des initiatives uniques ou générales, autorisées dans près de 2/3

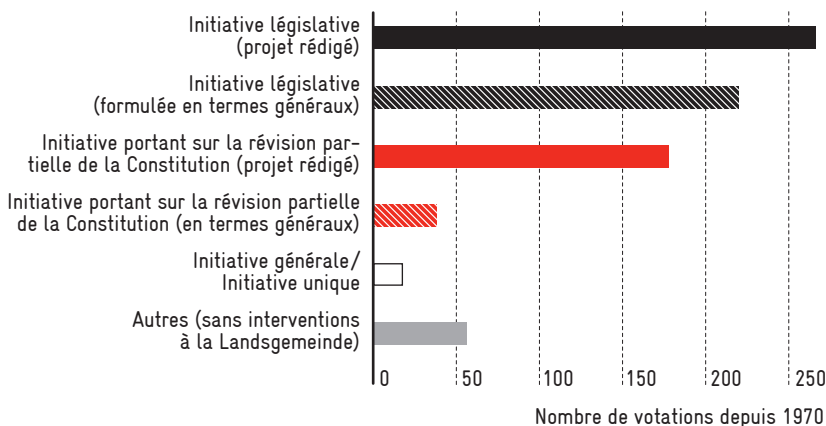
95 Vreni Spörry lors de la session du Conseil national à propos de l'initiative parlementaire de Franz Jäger et Markus Ruf

96 Le système politique dans le canton de Glaris et celui d'Appenzell Rhodes-Intérieures est toujours basé sur la *Landsgemeinde*, au cours de laquelle les citoyens disposant du droit de vote s'expriment sur les modifications de la législation et de la Constitution et peuvent apporter leurs propres propositions. L'initiative et le référendum n'y existent donc pas au sens classique du terme.

Figure 6

L'initiative législative rédigée est la plus appréciée au niveau cantonal

Le graphique montre combien d'initiatives de chaque type ont été votées depuis 1970 dans l'ensemble des cantons. L'initiative législative est clairement l'instrument préféré, quand bien même il est généralement exigé autant de signatures que pour l'initiative constitutionnelle.



Source: propres calculs basés sur www.c2d.ch

des cantons, mais qui ne furent concrètement utilisées que dans quatre cantons (BL, BS, SG, UR). Au surplus, de nombreux cantons pratiquent encore d'autres formes d'initiatives⁹⁸, mais leur usage reste statistiquement insignifiant. La grande majorité des initiatives législatives a pris la forme d'un projet rédigé de toutes pièces; pour les initiatives tendant à modifier la Constitution, ce taux est même supérieur à 80 %.

L'initiative législative existe déjà dans tous les cantons, comme une évidence.

Plus compliquée que l'initiative générale: récemment encore, l'opposition à l'initiative législative au niveau fédéral fut motivée par un reproche de complexité: elle serait encore plus compliquée à mettre en œuvre que l'infortunée initiative populaire générale (ou initiative «unique»), née en 2003 et euthanasiée en 2009 sans avoir jamais servi. Ce reproche est tout simplement faux. Le problème de l'initiative unique était qu'elle était, par définition, formulée en termes généraux, que les deux Chambres devaient ensuite attribuer au «bon» niveau (loi ou Constitution) et transformer en une formulation détaillée commune et unique. De plus, le parcours politique de l'initiative était fortement conditionné par le choix – inconnu ex ante – du niveau de législation, ce qui ne rendait pas le processus plus clair pour le citoyen. L'initiative législative ne porte

97 Et ceci bien que le nombre nécessaire de signatures pour les initiatives législatives ne soit dans la plupart des cantons pas moins élevé que celui requis pour les initiatives constitutionnelles. Seuls les Grisons, Lucerne, Nidwald et Saint-Gall exigent plus de signatures pour le dépôt d'une initiative constitutionnelle que pour une initiative législative (NW: 500/250; GR: 4000/3000; SG: 8000/6000; LU: 5000/4000).

98 Initiatives populaires, initiatives administratives, initiatives en matière fédérale, initiatives financières, initiatives pour l'introduction d'une initiative cantonale, initiatives des autorités.

en elle aucune de ces ambiguïtés. Les initiants doivent déjà annoncer avant la récolte des signatures si leur initiative porte sur des dispositions de niveau législatif ou si elle vise à modifier la Constitution.

Le point institutionnel crucial pour l'initiative législative est la question de savoir qui doit en assumer le contrôle de conformité à la Constitution fédérale. Les réflexions développées pour l'initiative constitutionnelle peuvent être reprises ici mutatis mutandis (cf. chapitre 4.1). Fondamentalement, un contrôle préalable par la Chancellerie, avec possibilité de recours au Tribunal fédéral, aurait pleinement du sens. Il en résulterait cependant une asymétrie dans le processus législatif au niveau fédéral, car toutes les autres lois fédérales, votées par le Parlement ou approuvées en référendum, échappent à tout contrôle de constitutionnalité (cf. art. 190 Cst.). En théorie, une loi fédérale votée par le Parlement peut donc être contraire à la Constitution. Pour cette raison, il pourrait être opportun de laisser au Parlement la compétence de décider de la conformité d'une initiative législative à la Constitution. La symétrie serait ainsi assurée dans les deux cas: le Parlement se prononcerait explicitement sur la constitutionnalité d'une initiative législative qui lui est soumise, alors qu'il exprime cette conformité de manière implicite lorsqu'il approuve au final un projet de loi élaboré en son sein.

Le moment du contrôle est dépendant du choix de l'autorité de contrôle. Si c'est la Chancellerie fédérale, alors un examen préalable à la récolte de signatures s'impose – et les arguments en ce sens développés pour l'initiative constitutionnelle (cf. chapitre 4.1) sont d'autant plus convaincants que le risque de non-conformité d'une initiative législative est plus élevé. Si c'est le Parlement, alors il faut privilégier un examen postérieur à l'aboutissement de l'initiative, comme c'est l'usage actuel, afin de ne pas surcharger le Parlement ou le détourner de ses missions essentielles.

Dans les cantons, plusieurs systèmes différents sont pratiqués pour assurer le contrôle de conformité des initiatives législatives avec le droit supérieur. Le plus souvent, le Parlement est compétent pour effectuer cet examen; mais il arrive aussi fréquemment que ce soit le gouvernement, par exemple à Saint-Gall (cf. Auer et al. 1 2013b, no 673–674). Les deux variantes sont bien acceptées et n'ont suscité aucune controverse notable.

Conclusions relatives à l'initiative législative

Il n'existe aucune raison impérative pour laquelle l'initiative législative fonctionnerait moins bien au niveau fédéral qu'elle ne le fait actuellement au niveau des cantons. L'inquiétude d'une limitation excessive du poids des petits cantons pourrait être atténuée par l'obligation de la double majorité des votants et des cantons en votation populaire sur les initiatives législatives. Toutefois, cette dernière mesure présenterait l'inconvénient (supportable) d'une asymétrie dans la fabrication des lois fédérales: celles proposées par le peuple (initiatives législatives) seraient approuvées à la double majorité des cantons et des votants, alors que celles votées par le

Une question cruciale pour l'initiative législative au niveau fédéral est le mode de contrôle de conformité à la Constitution.

Parlement seraient approuvées sans votation, ou à la simple majorité des votants si elles sont soumises en votation référendaire.

Le problème récurrent des diverses tentatives faites jusqu'à présent pour introduire l'initiative législative dans la palette des droits populaires est que cette dernière n'était pas assez attractive, surtout en comparaison avec l'initiative visant à réviser la Constitution. Le seuil de signatures requis pour faire aboutir l'initiative législative était presque toujours aussi élevé que pour l'initiative constitutionnelle. Dans ces conditions, les initiants n'auraient eu aucune incitation à formuler leurs propositions au niveau législatif uniquement: ils se seraient volontairement soumis à un contrôle de conformité à la Constitution, alors qu'ils y auraient échappé avec une initiative constitutionnelle. De plus, cette dernière – une fois acceptée et devenue disposition de la Constitution – a une force contraignante bien supérieure, puisqu'elle ne peut être modifiée que par une nouvelle votation populaire. Un seuil pour l'initiative législative fixé à 2% de l'ensemble des électeurs, à comparer aux 4% requis pour l'initiative constitutionnelle, devrait être attractif et incitatif à présenter des projets au niveau législatif. Autre avantage non négligeable, les initiants pourraient ainsi mieux maîtriser la mise en œuvre de leurs propositions. Ils n'auraient plus à espérer que le Parlement édicte une législation d'exécution qui leur paraisse conforme à leurs souhaits, mais pourraient prendre eux-mêmes la responsabilité de la formulation législative.

Le problème récurrent des diverses tentatives faites pour introduire l'initiative législative au niveau fédéral est que cette dernière n'était pas assez attractive.

4.5_ Une seule initiative populaire par votation

L'institut de sondages gfs conduit généralement deux enquêtes avant les votations populaires, afin d'explorer les sympathies des citoyens envers les projets proposés. Pour les initiatives populaires, l'évolution est presque rituellement identique: l'approbation est relativement élevée en début de campagne et régresse ensuite continuellement jusqu'au résultat effectif mesuré dans la votation. Les 33 initiatives ayant fait l'objet de sondages depuis 2008 |⁹⁹ récoltaient – parmi les électeurs déjà décidés – 52,9% d'approbation dans la première vague, encore 45,5% de soutien dans le deuxième sondage et 37,8% au final, dans la votation populaire elle-même |¹⁰⁰. Ce phénomène s'explique aussi par les noms attractifs promus par les comités d'initiative, qui suscitent un premier mouvement d'approbation: qui ne serait pas favorable (pour prendre quelques exemples) à des salaires équitables |¹⁰¹, au sauvetage de l'or |¹⁰², à six semaines de vacances |¹⁰³, à

99 Sans l'initiative pour l'imprescriptibilité, pour laquelle gfs n'a pas réalisé d'enquête

100 Calculs basés sur *gfs.bern* (2014): 86

101 Votations no 583 (18.5.2014): «Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums)»: 76,3% de «non»; no 575 (24.11.2013): «1:12 – Pour des salaires équitables»: 65,3% de «non»

102 Votation no 587 (30.11.2014): «Sauvez l'or de la Suisse (Initiative sur l'or)»: 77,2% de «non»

103 Votation no 557 (11.3.2012): «6 semaines de vacances pour tous»

la préservation des ressources naturelles |¹⁰⁴ ou encore opposé à ce que les pédophiles ne puissent pas travailler avec des enfants? |¹⁰⁵

La proposition améliore le fondement de la décision

Dès que les citoyens en savent plus sur le contenu et les conséquences concrètes d'une initiative (coûts, difficultés, autres impacts), le soutien commence généralement à s'affaiblir. Cette confrontation avec la substance est essentielle au bon fonctionnement de la démocratie directe. Les débats actuels sont souvent trop agités, superficiels et peu soignés, parce que – très souvent – plusieurs initiatives sont simultanément en campagne, disséminant l'attention sur plusieurs fronts.

La dernière proposition de cette étude est donc très simple: pas plus d'une seule initiative populaire ne devrait être soumise au peuple à chaque votation. Chaque initiative serait ainsi garantie de recevoir l'attention qu'elle mérite. Et l'on éviterait qu'il soit presque subrepticement voté sur certaines initiatives restées dans l'ombre de propositions plus spectaculaires. Schmid (2014) démontre que le taux de participation augmente, mais que la connaissance des projets soumis au vote diminue lorsque plusieurs propositions sont simultanément soumises à votation – en particulier lorsqu'un projet particulièrement débattu catalyse l'attention.

Un simple regard sur les chiffres confirme cette analyse: dans les votations portant sur deux ou plusieurs objets, le taux de participation ne varie jamais de plus de 0,8 point de pourcentage pour chaque thème considéré individuellement. Ceci signifie que le citoyen qui prend la peine de voter pour au moins un objet qui lui semble important vote aussi sur les autres questions, même s'il n'est pas pleinement informé de leur contenu ou de leurs conséquences possibles.

Exemples de zones d'ombre: quelques cas problématiques

L'exemple le plus probant de l'effet d'ombre décrit plus haut est l'initiative relative à la pédophilie, largement acceptée en votation populaire le 18 mai 2014, dans la même votation que l'initiative (rejetée) proposant un salaire minimal obligatoire. Le taux de participation était élevé, à 56,2%, mais néanmoins plus bas que celui de l'initiative sur le salaire minimal (56,4%). Cette dernière était donc le catalyseur de l'attention pour cette votation. Il ne peut pas être prouvé, mais au moins présumé, que l'initiative sur la pédophilie aurait fait l'objet d'une attention plus soutenue, donc d'une opposition plus forte, si elle avait été présentée seule en votation. Car quiconque aurait pris le temps de s'informer aurait pu se rendre compte que l'initiative était maladroitement formulée et violait le prin-

Le citoyen qui prend la peine de voter au moins pour un objet vote aussi sur les autres questions, même s'il n'est pas bien informé de leur contenu ou de leurs conséquences possibles.

104 Votation no 588 (30.11.2014): «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles»: 74,1% de «non»

105 Votation no 582 (18.5.2014): «Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants»: 66,5% de «non»

cipe de proportionnalité.¹⁰⁶ En revanche, celui qui se bornait à lire le titre de l'initiative «pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants» ne pouvait être que tenté de l'approuver.

L'initiative sur l'or aurait pu connaître un sort identique en novembre 2014, avec un fort taux d'adhésion dans les sondages initiaux, car elle était complètement éclipsée dans l'attention du public par les initiatives «Ecopop» et sur l'imposition à forfait. Qu'elle soit rejetée aussi massivement en votation est à mettre au crédit de la confiance importante placée en la Banque nationale suisse, qui a pesé plus lourd au final que le préjugé positif relatif à la thésaurisation de l'or.

On ne saurait prétendre que l'initiative sur l'imprescriptibilité¹⁰⁷ ait été dans l'ombre des trois autres objets simultanément soumis à votation. Pourtant, la discussion plus approfondie qu'aurait inmanquablement provoquée une votation limitée à cette seule initiative aurait pu remettre en question la très courte majorité (51,2 %) obtenue devant le peuple. Dans ce cas, des considérations émotionnelles outragées ont clairement dominé l'analyse pragmatique des conséquences juridiques et pratiques de l'initiative. En trois autres votations (12 mars 2000, 26 novembre 2000 et 2 décembre 2001), le peuple suisse a dû se prononcer simultanément sur pas moins de quatre initiatives, toutes rejetées. Il fut même voté sur sept initiatives populaires en même temps lors de la votation du 18 mai 2003 – alors même que les autres votations de cette année restèrent absurdement orphelines de toute autre initiative.

Pas de bouchon dans le pipeline des initiatives

La limitation à une seule initiative par votation pourrait faire baisser le taux de participation. Ce qui pourrait être superficiellement perçu comme un déficit de légitimité démocratique représente en fait un progrès. Car la légitimité ne repose pas au final sur le nombre de personnes ayant voté, mais sur celui ayant le droit de vote, et surtout sur la qualité de l'information dont disposaient les citoyens pour forger leur opinion.

Notre proposition de ne soumettre qu'une seule initiative à la fois au vote populaire aurait du sens isolément, même sans les autres propositions qui précèdent. L'augmentation du seuil de signatures pour les initiatives constitutionnelles en serait pourtant le complément idéal, notamment afin d'éviter un possible engorgement des initiatives populaires. En une décennie, au maximum 37 ou 38 initiatives pourraient ainsi être soumises au vote (quatre en années normales, trois en années électorales). Historiquement, ceci aurait été possible dans la décennie 1990 (34 initiatives) ou 2000 (36). Pour la décennie en cours, la probabilité de dépasser les 40 votations est vraisemblable.

Soumettre une seule initiative au maximum à chaque votation ne provoque pas d'engorgement ni de ralentissement excessifs.

¹⁰⁶ L'article est par exemple applicable aussi à un formateur d'apprentis de 22 ans qui entretient des rapports sexuels avec son apprentie de 15 ans (contre la volonté de ses parents, qui l'ont pour cela dénoncé).

¹⁰⁷ Votation no 535 (30.11.2008): «Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantine»: 51,9 % de «oui»

Toutefois, dès lors que l'histoire des initiatives indique des «pics» momentanés, périodes durant lesquelles elles se multiplient prolifiquement, le risque d'engorgement ne peut être exclu, même après augmentation du seuil de signatures. Ceci devrait être évité autant que possible. Une clause échappatoire et exceptionnelle pourrait résoudre ce problème: si le pipeline d'initiatives prêt pour la votation dépassait un nombre défini à l'avance, alors une votation supplémentaire serait organisée, réservée à deux ou trois initiatives en attente. Alternativement, le système actuel pourrait être remplacé par un système flexible «premier arrivé, premier servi». Actuellement, mis à part les délais de traitement préalable maximaux imposés par la loi, il n'existe aucune règle relative à l'ordre de soumission à la votation des initiatives populaire ayant abouti. Le principe «premier arrivé, premier servi» contribuerait à dépolitiser la question du moment de la soumission au vote. La flexibilité serait naturellement obtenue, en ce sens que les initiatives aboutissant rapidement passeraient en votation avant celles qui ne parviennent que laborieusement à récolter les signatures requises. Les initiatives largement soutenues et aboutissant vite auraient ainsi la garantie d'être soumises au peuple rapidement, même avec un pipeline bien rempli.

Maintenir la qualité du débat

Le discours politique et le débat constant sont extraordinairement importants dans une démocratie directe. Si l'observateur étranger se frotte parfois les yeux en constatant que les Suisses refusent de s'octroyer une sixième semaine de vacances ou un salaire minimal, ou restent si désespérément raisonnables en termes de finances publiques (en ne votant pas l'attribution de prébendes couplées à des baisses d'impôts), c'est aussi parce qu'il n'est souvent pas familier de l'intensité du débat politique helvétique sur des questions factuelles (plutôt que de personnes). L'octroi sans transition de droits populaires similaires aux citoyens (ou plutôt: aux électeurs) de France, d'Italie ou d'Allemagne pourrait effectivement avoir des conséquences désastreuses dans ces pays, à la culture politique totalement différente de la Suisse. La limitation à une seule initiative par votation populaire contribuerait à maintenir élevée la qualité du débat politique en Suisse. Le risque de décisions populaires précipitées ou mal étayées en serait réduit, ce qui renforcerait encore la confiance dans la stabilité institutionnelle du pays, l'un des facteurs-clefs de son attractivité.

5_ Conclusions

La recherche du consensus, cette propension à la coopération, a en grande partie disparu de la politique suisse depuis 1990 (cf. Hermann 2011), ce qui déteint sur l'instrument qu'est l'initiative populaire. Elle est toujours plus utilisée par les grands partis comme un outil électoral – aussi du fait du nombre obligatoire de signatures fortement décroissant –, mais également comme outil marketing pour les intérêts particuliers et se trouve constamment en situation de conflit potentiel avec la globalisation de l'économie, de la politique et du droit. L'agitation permanente du débat politique accroît le caractère imprévisible des décisions et de leurs effets. Aux yeux de beaucoup, l'initiative populaire, noyau de la démocratie directe, est donc passée du statut d'avantage local à celui de facteur de risque.

La critique fondamentale à la démocratie directe se nourrit principalement de la comparaison avec le fonctionnement d'une démocratie représentative dans un monde parfait (qui n'existe pas) et est donc peu concluante. Compte tenu du scepticisme généralement répandu, notamment dans les milieux économiques, il convient de souligner que les citoyens votent de manière générale en faveur des marchés et confèrent donc aux principes libéraux une haute légitimité. Des exceptions mémorables telles que les initiatives «contre l'immigration de masse», «contre les rémunérations abusives» et celle sur les résidences secondaires ne doivent donc pas inciter à jeter le bébé avec l'eau du bain. Limiter autant que possible le droit à l'initiative ne peut pas être une réponse. Si les résultats ressortant du débat politique et des votations déplaisent à certains, il leur appartient de s'engager plus activement et à lutter pour leurs idées. Toutefois, il serait tout aussi dangereux de ne pas vouloir régler les problèmes institutionnels croissants soulevés par l'initiative populaire: sans limites matérielles et avec des seuils de signatures relatifs toujours plus bas, le nombre d'initiatives potentiellement source de conflits ne va cesser de croître. Déjà aujourd'hui, ces initiatives créatrices de tensions ne sont souvent pas concrétisées fidèlement au niveau législatif; ainsi, le texte constitutionnel reste en partie lettre morte. Plus les citoyens constateront qu'une initiative n'est que rarement complètement mise en œuvre, plus ils pourraient être tentés de soutenir de manière irréfléchie des initiatives radicales. L'initiative populaire perdrait ainsi de son efficacité concrète, mais constituerait tout de même une source d'instabilité accrue.

La question doit donc se poser différemment: comment rendre l'initiative populaire plus contraignante, afin qu'elle soit utilisée de manière plus réfléchie? Comment garantir une qualité élevée dans le débat politique? Le peuple ne doit pas être privé de son droit de participer, tout comme il ne peut et ne doit pas être empêché de prendre parfois des décisions contraire aux intérêts de la place économique suisse. Toutefois, il faut limiter le danger que de telles décisions ne deviennent la norme et

La recherche du consensus a en grande partie disparu de la politique suisse depuis 1990.

n'affaiblissent la place économique suisse, de manière irréfléchie ou même délibérément, en créant un climat d'incertitude permanent.

Les propositions de réformes exposées dans le chapitre 4 soutiennent cet objectif:

- les demandes tendant à réviser la Constitution doivent être légitimées par un nombre nettement plus élevé de citoyens qu'aujourd'hui pour déclencher une votation populaire (4.2). En cas d'acceptation d'une telle initiative en votation, les citoyens gardent automatiquement le dernier mot en votant sur la concrétisation de l'initiative dans la loi (4.3). L'examen préliminaire de l'initiative par la Chancellerie fédérale libère le Parlement de son double rôle illogique et permet des décisions cohérentes. Les modifications rétroactives du droit sont explicitement interdites, car elles représentent une violation fondamentale de la sécurité juridique. Des limitations matérielles au droit d'initiative constitutionnelle au niveau fédéral ne sont pas prévues, car elles limiteraient par trop les droits populaires (4.1).
- les propositions conformes à la Constitution doivent pouvoir être inscrites directement au niveau législatif et ne pas prendre le détour de la Constitution. Cela rend le processus plus transparent, plus rapide et plus prévisible pour toutes les parties impliquées. Le seuil de signatures requis pour l'initiative législative serait celui de l'actuelle initiative populaire; les citoyens auraient la possibilité de mieux formuler leurs projets et d'en contrôler l'application (4.4).
- une limitation à une initiative par jour de votation stimule la qualité des débats et évite des votes peu éclairés sur des projets restés dans l'ombre (4.5).

L'initiative populaire doit rester un aiguillon pour la politique, l'économie et les relations internationales. Nos propositions de réformes n'affaiblissent pas la démocratie directe, mais elles organisent bien mieux les droits de participation des citoyens au niveau fédéral. Elles apaisent le débat politique, afin de renforcer la légitimité et la qualité des décisions politiques et des votations. Elles contribuent à ce que la démocratie directe, au-delà de sa fonction identitaire essentielle pour le pays, demeure un avantage compétitif important pour la Suisse, même au 21^e siècle.

Nos propositions de réformes n'affaiblissent pas la démocratie directe, mais elles organisent bien mieux les droits de participation des citoyens.

Bibliographie

- Aubert, Jean-François (1967–1982): *Traité de droit constitutionnel suisse, Volume 1*. Neuchâtel: Ides et Calendes.
- Aubert, Jean-François (1983): *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse, 4^e édition*, Berne: Francke Verlag.
- Auer, Andreas (1996): *Les origines de la démocratie directe en Suisse*. Bâle-Genève: Helbing & Lichtenhahn.
- Auer, Andreas; Malinverni, Giorgio et Hottelier, Michel (2013a): *Droit constitutionnel suisse, Volume I, L'État, 3^e édition*. Berne: Stämpfli.
- Auer, Andreas; Aubert, Nicolas et Somer, Evren (2013b): *So besser nicht: Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen*, *AJP/PJA* 5/2013: 659–674 (Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle). Zurich/Saint-Gall: Dike.
- Auer, Andreas (2014): *Volksinitiativen – Der Titel soll's (nicht mehr) richten*. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 11/2014. Zurich: Schulthess.
- Bails, Dale et Tieslau, Margie (2000): *The impact of fiscal constitutions on state and local expenditures*. *Cato Journal* 20, 2: 255–277.
- Besley, Timothy et Case, Anne (2003): *Political institutions and policy outcomes: Evidence of endogenous policies*. *Journal of Economic Literature* 41: 7–73.
- Borner, Silvio et Bodmer, Frank (2004): *Wohlstand ohne Wachstum – eine Schweizer Illusion*. Zurich: Avenir Suisse/Orell Füssli.
- Braun Binder, Nadja (2014): *Anpassung der Quoren bei E-Collecting*. Gutachten im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau. Aarau.
- Delley, Jean-Daniel (1978): *L'initiative populaire en Suisse, mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne: L'Âge d'Homme.
- Feld, Lars. P. et Kirchgässner, Gebhard (2001): *Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities*. *Public Choice* 109: 347–370.
- Funk, Patricia et Gathmann, Christina (2011): *Does direct democracy reduce size of government? New evidence from historical data, 1890–2000*. *The Economic Journal* 121, 557: 1252–1280.
- gfs.bern (2014a): *Politische Bildungsoffensive für alle und mehr Schlagkraft für den Bundesrat. Bausteine zur Stärkung des Schweizer Politsystems – Schlussbericht*. Studie im Auftrag der Bank Julius Bär. Berne.
- gfs.bern (2014b): *Medienbericht zur 2. Welle der Befragungsreihe «SRG-Trend» zur Volksabstimmung vom 30. November 2014*. Berne.
- Glaser, Andreas (2014): *Direktdemokratisch legitimierte Grundrechtseinschränkungen, Kantonales, bundesstaatliches und internationales Recht im Zusammenspiel*, *AJP/PJA* 1/2014: 60–76 (Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle). Zurich/Saint-Gall: Dike.
- Grisel, Etienne (2004): *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3^e édition*. Berne: Stämpfli.
- Hermann, Michael (2011): *Konkordanz in der Krise. Ideen für eine Revitalisierung*. Zurich: Avenir Suisse/Verlag NZZ.
- Kleinewefers, Henner (2010): *Die Wirtschaft und die Stimmbürger*.
- Kobach, Kris W. (1993): *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartmouth Publishing .
- Maddison, Angus (2007): *Contours of the World Economy 1–2030 AD: Essays in Macro-Economic History*. Oxford: Oxford University Press.

- Marquis, Julien (2009): La validité matérielle des initiatives populaires en droit fédéral. Etude du droit actuel à la lumière de la pratique récente, perspectives et opinions. Genève: Université de Genève.
- Matsusaka, John (2004): For the many or the few: The initiative, public policy, and American democracy. Chicago: Chicago University Press.
- Meuwly, Olivier (2013): 19 avril 1874. L'audace de la démocratie directe. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, collection «Le savoir suisse».
- Pommerehne, Werner (1978): Institutional approaches to public expenditures: Empirical evidence from Swiss municipalities. *Journal of Public Economics* 9: 255–80.
- Rohner, Gabriela (2012): Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848–2010. Zurich: Schulthess.
- Schär, Markus (2011): Sonderfall Schweiz–Konkordanz. Dans: *Avenir Aktuell* 4/2011. Zurich: Avenir Suisse.
- Schlegel, Stefan; Dalbert, Anina et de Weck, Fanny (2014): Volksinitiativen und Völkerrecht–Eine Lösung, um Vertragsbrüche zu vermeiden. Zurich: Foraus.
- Schmid, Lukas (2014): Political Decisions in Multiple Referendums. Saint-Gall: Mimeo.
- Tauxe, Lionel (2007): La concrétisation législative des initiatives populaires fédérales acceptées en votation: un processus aux outputs très incertains. In: *Swiss Political Science Review* 13(3): 433–58.
- Tiefenbach, Paul (2004): Positionspapier Nr. 8–Sinn und Unsinn von Abstimmungsquoren. Berlin: Mehr Demokratie e.V.
- Tornay, Bénédicte (2008): La démocratie directe saisie par le juge. L’empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse. Genève: Schulthess.

Sources de données

www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html
www.swissvotes.ch
www.c2d.ch/inner.php?table=dd_db&link_id=61&parent_id=61

'avenir' suisse'

Route des Acacias 47
1227 Les Acacias/Genève

T. +41 22 749 11 00

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich

T. +41 44 445 90 00
F. +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch