



## **Réforme destinée à consolider les droits populaires: une modernisation mesurée**

### **Votation du 9 février 2003**

**Berne, 20.12.2002. L'introduction de l'initiative populaire générale et l'élargissement du référendum en matière de droit international doivent contribuer à la modernisation des droits populaires et à leur adaptation aux défis de notre époque. Le 9 février 2003, le peuple et les cantons se prononceront sur la révision des droits populaires.**

Dans aucun autre Etat, le peuple dispose de droits de participation aussi étendus et variés qu'en Suisse. Les droits populaires ont été constamment développés et affinés. Le projet de révision des droits populaires s'inscrit dans cette perspective et la prolonge. Il entend avant tout remédier aux défauts, en modernisant et en adaptant les droits populaires, de manière à ce qu'ils répondent mieux aux besoins des citoyennes et des citoyens.

Les efforts tendant à une réforme des droits populaires remontent à la réforme de la Constitution fédérale. Le projet de réforme intégrale des droits populaires présenté par le Conseil fédéral a capoté devant le Parlement, en raison du relèvement proposé des nombres de signatures exigées pour les initiatives et les référendums. Le Parlement a toutefois repris de ce projet les éléments susceptibles de réunir une majorité et il a élaboré un train de réformes, dont deux revêtent une notable portée: l'introduction de l'initiative populaire générale et l'élargissement du référendum en matière de droit international.

#### **Introduction de l'initiative populaire générale**

Un nombre croissant d'initiatives constitutionnelles concerne des dispositions législatives et non plus constitutionnelles. Aussi, l'initiative populaire générale permettra-t-elle désormais à 100'000 citoyennes et citoyens de proposer une modification de la constitution *ou* d'une loi. C'est à l'Assemblée fédérale qu'il

appartiendra d'en formuler le texte et d'en déterminer le niveau juridique – constitution ou loi. Comme aujourd'hui, une modification constitutionnelle sera obligatoirement soumise au vote du peuple et des cantons, alors qu'une modification législative ne fera l'objet d'une votation populaire que si le référendum est demandé. Dorénavant, ce nouveau droit d'initiative permettra au peuple de proposer la modification de lois, sur le plan fédéral également, comme cela est déjà le cas dans tous les cantons.

### **Elargissement du référendum en matière de droit international**

Etant donné qu'une part toujours plus importante des problèmes trouve une solution à l'échelon international, il convient d'étendre les droits populaires dans le domaine des traités internationaux. Actuellement, un traité international n'est assujéti au référendum que dans quatre cas: lorsque sa validité est illimitée et ne peut être dénoncée, lorsqu'il prévoit l'adhésion à une organisation internationale, lorsqu'il entraîne une unification multilatérale du droit ou lorsque l'Assemblée fédérale décide elle-même de le soumettre au référendum. Afin que le peuple puisse se prononcer sur les traités importants, au moment de leur conclusion déjà, le référendum en matière de droit international sera étendu à tous les traités qui contiennent d'importantes dispositions normatives ou dont la mise en oeuvre exige la promulgation d'une loi fédérale. Ainsi, le débat politique aura lieu au moment de la conclusion du traité déjà. Lorsqu'une législation d'application sera nécessaire, l'Assemblée fédérale pourra assujétir au référendum l'ensemble constitué du traité et de son acte d'application.

### **Améliorations de nature technique**

Outre ces deux réformes d'importance, le projet prévoit un certain nombre d'améliorations d'ordre technique. L'une d'elle, notamment, vise à éliminer le risque d'un statu quo lors des votations sur une initiative et un contre-projet. Lorsqu'elle oppose un contre-projet à une initiative, l'Assemblée fédérale aura en outre la possibilité de recommander un double "oui", à l'instar des partis politiques et des associations.

#### *Autres informations:*

- Luzius Mader, sous-directeur, Office fédéral de la justice, tél. 031 / 322 41 02
- Werner Bussmann, Office fédéral de la justice, tél. 031 / 322 47 98

RÉVISION DES DROITS POPULAIRES

CONFÉRENCE DE PRESSE DU 20 DÉCEMBRE 2002

Exposé de Madame la conseillère fédérale Metzler-Arnold

---

Mesdames et Messieurs,

Le projet de révision des droits populaires est l'un des éléments de la réforme des institutions politiques de notre pays.

Pour durer, les institutions doivent constamment s'adapter aux nouveaux défis.

La nouvelle Constitution fédérale est en vigueur depuis le 1er janvier 2000; les citoyennes et les citoyens ont approuvé la réforme de la justice le 12 mars 2000; la réforme de la direction de l'Etat ainsi que le nouveau système de péréquation financière et de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons font encore l'objet des délibérations du Parlement.

Il appartient maintenant aux citoyennes et aux citoyens de décider s'ils souhaitent également adhérer à la réforme sectorielle qui leur est proposée dans le domaine des droits populaires.

Je tiens néanmoins à le souligner d'emblée:

la révision des droits populaires ne constitue nullement une révolution de nos institutions politiques.

Il s'agit plutôt d'une réforme en douceur, destinée à consolider nos droits populaires.

Depuis toujours, les institutions politiques de notre pays se développent à petits pas.

Il y a une bonne raison à cela: les piliers de notre système politique – droits populaires, démocratie représentative, fédéralisme, justice – sont étroitement interdépendants.

Tout renforcement des droits populaires a forcément des répercussions sur notre Parlement, sur les relations entre la Confédération et les cantons, sur les instances judiciaires, etc.

Une révolution dans le secteur des droits populaires risquerait donc de compromettre l'équilibre de nos institutions politiques et de favoriser – même involontairement – le renforcement des unes au détriment des autres.

Les institutions de notre pays ont contribué avec bonheur à la stabilité tant politique qu'économique et à la cohabitation harmonieuse. En Suisse, les droits populaires ont, eux aussi, fait bien du chemin grâce à une politique d'adaptations continues.

Au fil de diverses révisions constitutionnelles, les droits du peuple ont été étendus et renforcés. L'éventail des moyens de participation dont disposent aujourd'hui les citoyennes et les citoyens de notre pays ne trouve son pareil nulle part au monde.

Et c'est ce système de démocratie directe, bien développé, que nous entendons maintenir et consolider.

Deux aspects de l'évolution constatée au cours de ces dernières années et décennies ont de quoi nous inciter à la réflexion.

1. Aujourd'hui, la vocation principale de l'initiative constitutionnelle n'est plus de modifier la constitution. Elle est de plus en plus souvent utilisée pour changer des lois.

Deux tiers des initiatives constitutionnelles déposées ces sept dernières années concernent en fait des dispositions législatives, et non des normes constitutionnelles.

L'illustration la plus récente en est fournie par les deux initiatives sur les animaux et par l'initiative "Vitesse généralisée à 30 km/h".

Avec de telles initiatives, les citoyennes et les citoyens sont convoqués aux urnes pour donner leur avis sur des objets qui ont trait non pas à la constitution, mais à de simples questions qui peuvent être réglées dans une loi.

2. Le second aspect concerne le droit international. Que nous le voulions ou non, le droit international détermine une part toujours plus importante de notre droit national.

En matière de traités internationaux, les droits démocratiques sont actuellement moins bien développés que ce n'est le cas pour le droit national.

Divers traités internationaux ne sont pas assujettis au référendum, contrairement aux lois fédérales qui en assurent la mise en oeuvre dans le droit interne.

De ce fait, les droits démocratiques sont exercés trop tardivement.

L'importance croissante du droit international est susceptible d'accentuer encore cette évolution.

L'objectif est donc le suivant: **il faut que les citoyennes et les citoyens disposent des instruments adéquats et qu'ils puissent s'exprimer au bon moment sur les affaires de l'Etat.**

Et c'est cela que nous entendons par "renforcement de la démocratie directe".

En 1996, le Conseil fédéral avait présenté des propositions concrètes de réforme des droits populaires. Son projet a toutefois capoté devant le Parlement, en 1999, en raison du relèvement des nombres de signatures. Une initiative parlementaire a, par la suite, incité les Chambres fédérales à reprendre du projet avorté les éléments susceptibles de réunir une majorité et à élaborer le présent train de réformes.

Je céderai tout à l'heure la parole à Monsieur le conseiller national Antille et à Monsieur le conseiller aux Etats Dettling, qui vous présenteront les principaux éléments du projet.

Avant de conclure, j'aimerais encore répondre à deux griefs formulés contre ce projet:

1. D'aucuns craignent que l'extension du référendum en matière de droit international ne nuise à la capacité d'action de notre pays en matière de politique extérieure.

Cette objection doit être prise au sérieux. La démocratie directe est source de chances et de risques à la fois. Une chance d'associer le peuple à toutes les décisions importantes. Chaque votation populaire offre l'occasion d'informer les citoyennes et les citoyens. Si le peuple approuve le traité international, il légitime du même coup l'action de l'Etat en matière de politique extérieure. Mais le risque existe bel et bien qu'un traité international soit rejeté une fois ou l'autre. Tel est le prix de la démocratie.

Aujourd'hui, le peuple n'a la possibilité de se prononcer qu'indirectement sur divers traités internationaux, c'est-à-dire au moment de leur mise en oeuvre dans une loi. Mais les jalons sont alors déjà posés. Il faut que le peuple puisse s'exprimer au bon moment, soit lors de la conclusion du traité.

2. Divers milieux s'opposent à la révision des droits populaires parce qu'ils la jugent insuffisante. A leurs yeux, le rejet de ce projet offrirait une chance de remettre l'ouvrage sur le métier. Ce n'est que pure spéculation. Il est plus réaliste de placer la consolidation des droits populaires à l'enseigne de "un tiens vaut mieux que deux tu l'auras!".

J'en viens à la conclusion. Cette révision des droits populaires n'est pas une réforme qui fait appel aux grands sentiments. Elle n'a pas non plus l'ambition de déclencher les passions. C'est une réforme "de raison", qui assure et consolide nos droits populaires. C'est pourquoi elle mérite le soutien des citoyennes et des citoyens et le "oui" qu'ils glisseront dans l'urne, le 9 février prochain.



## Révision des droits populaires – Votation du 9 février 2003

### Dossier de presse

Le 9 février 2003, le peuple et les cantons se prononceront sur la révision des droits populaires. La réforme se propose de remédier à certaines des lacunes que présentent les droits populaires. Les droits populaires ont connu un développement et un affinement continus. Le présent projet de révision des droits populaires s'inscrit dans cette perspective et la prolonge.

Mais qu'est-ce qui a poussé le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale à s'attaquer à cette réforme? Quelles sont les carences qu'ils ont constatées? Quels moyens et quels instruments ont-ils préconisés pour les éliminer?

#### Insuffisances des droits populaires

Les efforts tendant à une réforme des droits populaires remontent à la réforme de la Constitution fédérale. En son temps déjà, la commission d'experts Furgler avait préconisé l'introduction d'une initiative de type unique, qui correspond à l'initiative populaire générale. Le 3 juin 1987, lorsqu'elle a décidé la révision totale de la Constitution fédérale, l'Assemblée fédérale a donné au Conseil fédéral le mandat suivant: dans un premier temps, il conviendra de mettre à jour le droit constitutionnel en vigueur, écrit et non écrit; les réformes matérielles devront s'en distinguer clairement. Conformément à ce mandat, le Conseil fédéral a fait élaborer le projet de mise à jour de la Constitution fédérale au sein de l'administration et il a confié à deux commissions d'experts la préparation des réformes dans les domaines des droits populaires et de la justice.

S'agissant de la réforme des droits populaires, le Conseil fédéral a institué, en 1994, une commission d'experts placée sous la direction du professeur Jean-François Aubert, ancien conseiller aux États. Les experts ont analysé

les expériences faites dans la pratique et ont étudié la littérature spécialisée. Ils sont parvenus à la conclusion que les droits populaires en vigueur avaient fait leurs preuves, mais qu'une série d'insuffisances et de lacunes pouvait être éliminée par l'introduction de nouvelles formes de droits populaires et par l'élargissement ou l'affinement de ceux qui existaient déjà:

- La possibilité n'existe pas au niveau fédéral, mais partout au plan cantonal, de modifier non seulement la Constitution mais aussi les lois au moyen d'une initiative. Bien que plus de la moitié des initiatives visent des modifications de lois, le droit actuel oblige les Comités d'initiative à soumettre leur objectif en recourant à une initiative constitutionnelle.
- Le système actuel présente une insuffisance supplémentaire en ce sens qu'il soumet au référendum toute modification législative – aussi anodine soit-elle. En revanche, certains actes particuliers, tels les autorisations concédées aux installations nucléaires ou les arrêtés financiers portant, par exemple, sur l'achat d'armements ou sur l'aide au développement, en sont dispensés, alors même que leur portée peut s'avérer énorme.
- Le référendum en matière de droit international devrait lui aussi être adapté aux exigences et aux circonstances actuelles. Les accords internationaux ont une répercussion grandissante sur le droit national. Il importe que le référendum en matière de droit international soit à la hauteur de ces nouveaux défis.
- Le référendum législatif mérite aussi une amélioration. Son défaut est qu'il permet uniquement de combattre une loi dans son intégralité, même si quelques articles seulement sont contestés. Par ailleurs, le référendum s'en prend à un acte législatif qui n'a pas encore pu faire ses preuves dans la pratique. Et une fois la loi en vigueur, aucun droit populaire n'est à disposition pour modifier les dispositions qui s'avèrent inadéquates.

- Un autre problème non résolu est celui que pose la mise en votation concomitante de deux initiatives populaires portant sur le même sujet. Les votants ne peuvent exprimer leur préférence pour les deux initiatives par rapport au droit en vigueur.
- Est aussi considéré comme un déficit le fait que, selon le droit actuel, l'Assemblée fédérale est seule en mesure de décider de la validité d'une initiative populaire. L'Assemblée fédérale ne serait pas l'autorité appropriée pour trancher une question juridique aussi délicate, car les arguments invoqués lors des délibérations sur la validité d'initiatives populaires seraient parfois de nature plus politique que juridique.

### **Propositions visant à supprimer les insuffisances**

La commission d'experts Aubert a soumis des propositions concrètes susceptibles de remédier à chacune des carences constatées. Le Conseil fédéral les a fait siennes, tout en y ajoutant deux réformes supplémentaires. Afin d'éliminer les déficits recensés, la commission d'experts et le Conseil fédéral ont proposé ce qui suit:

- Il convient d'introduire l'initiative populaire générale afin que cette dernière puisse aussi intervenir au niveau de la loi et que le projet présenté ait effectivement une répercussion dans la législation. Conçus en termes généraux, les objectifs poursuivis peuvent trouver leur concrétisation aussi bien dans la Constitution que dans une loi. Il appartient à l'Assemblée fédérale de déterminer le niveau juridique approprié et de définir la teneur contraignante des dispositions présentées au peuple. L'initiative populaire générale peut, par ailleurs, servir de référendum consécutif. Dans le but de soumettre aussi au référendum les actes particuliers et les arrêtés financiers, il est préconisé de rétablir le référendum en matière administrative et financière. Comme dans tous les cantons, il était possible, jusqu'en 1962, de soumettre également au référendum les actes particuliers et les arrêtés financiers de la Confédération. Dans sa révision de la loi sur les rapports entre les conseils, le législateur a toutefois limité, en 1962, la portée du référendum aux seules dispositions normatives.

- Il est prévu d'élargir le référendum en matière de droit international afin que, à l'avenir, tous les traités internationaux d'importance soient soumis au référendum. L'Assemblée fédérale doit en outre avoir la possibilité de soumettre au référendum l'ensemble législatif constitué du traité international et des lois qui en assurent la mise en oeuvre dans le droit suisse.
- Lorsque seules sont contestées certaines dispositions particulières d'un projet de loi, l'Assemblée fédérale doit avoir la possibilité de présenter des variantes à choix. En cas de référendum, il appartiendrait alors aux votants d'adopter soit le texte principal soit la variante.
- Il faut que l'Assemblée fédérale ait le droit de mettre conjointement en votation deux initiatives traitant du même sujet, mais offrant des solutions divergentes. Les votants ont le loisir d'exprimer pleinement leur volonté, puisqu'ils peuvent voter deux fois OUI et, à la question subsidiaire, privilégier l'un des deux projets si les deux sont acceptés. La question subsidiaire évite aussi l'introduction, dans la Constitution, de deux dispositions différentes concernant le même sujet, dans l'éventualité où les deux initiatives seraient acceptées.
- Il importe que l'annulation d'une initiative populaire procède d'une décision prise sur la base de critères purement juridiques. Aussi conviendrait-il que seul le Tribunal fédéral et non plus l'Assemblée fédérale ait la faculté de déclarer la nullité d'une initiative populaire.

Le Conseil fédéral a proposé encore deux réformes supplémentaires:

- À l'avenir, huit cantons doivent pouvoir déposer une initiative ayant les mêmes effets que l'initiative populaire. Il est souhaitable que le peuple et les Parlements cantonaux exercent le droit d'initiative. Le nouveau droit d'initiative a pour vocation de renforcer la participation des cantons au processus de formation de la volonté confédérale et de donner un élan nouveau au fédéralisme.

- En compensation de ces élargissements et affinements des droits populaires, le Conseil fédéral entendait augmenter les nombres de signatures requises pour l'aboutissement des initiatives et des référendums: relèvement à 150'000 pour les initiatives constitutionnelles et à 100'000 pour les référendums facultatifs. Sa préoccupation était d'adapter ces nombres de signatures à l'évolution démographique. Cette mesure devait contribuer à l'équilibre des propositions de réforme: un frein en contrepartie de l'élargissement préconisé, pour éviter qu'un renforcement unilatéral des droits populaires ne restreigne excessivement la capacité d'action des autorités fédérales.

### **Échec de la réforme intégrale des droits populaires devant le Parlement**

Les Commissions de la révision constitutionnelle des deux Chambres se sont penchées intensément sur les réformes préconisées. Finalement, le projet a échoué, en été 1999, devant les deux Chambres, qui ont refusé d'entrer en matière. L'augmentation des nombres de signatures s'est avéré déterminant dans cet échec. Un consensus à ce sujet n'a pu être trouvé, en dépit de l'élargissement et de l'affinement des droits populaires accordés en contrepartie. Trop grande était en effet la crainte que seules les entreprises et associations bien organisées et puissantes financièrement soient, à l'avenir, en mesure de se servir des droits populaires.

### **Initiative parlementaire visant la suppression de carences dans les droits populaires**

Les Chambres n'entendaient toutefois pas s'accommoder d'un fiasco intégral. Autant les déficits étaient manifestes, autant était évidente la nécessité d'une réforme. Tout le monde s'accordait à penser que, si l'ensemble de la réforme ne pouvait obtenir une majorité, certains de ses éléments méritaient tout de même d'être approfondis. Aussi, le Conseil des États a-t-il adopté, à la fin août 1999, une initiative parlementaire visant l'élimination de déficits inhérents aux droits populaires. Il s'agissait de

reprendre de la grande révision des droits populaires les propositions susceptibles de rallier une majorité.

### **Pas d'augmentation des nombres de signatures**

Les Commissions des institutions politiques du Conseil des États et du Conseil national ont instauré des sous-commissions, lesquelles ont décidé de siéger ensemble pour élaborer un projet. S'étant penchées en premier lieu sur la question-clé de l'augmentation des nombres de signatures, elles sont parvenues à la conclusion que le Conseil fédéral avait accordé trop peu d'attention à certains aspects. Certes, un nombre accru de référendums ont été lancés ces dernières décennies. Un examen attentif des statistiques révèle cependant que le nombre de projets législatifs adoptés par le Parlement a augmenté dans les mêmes proportions. L'accroissement du nombre des référendums concorde exactement avec celui des objets - lois et traités internationaux - assujettis au référendum. Les référendums se multiplient au même rythme que les lois édictées et les traités internationaux ratifiés par le Parlement.

Les votations ont été plus nombreuses du fait aussi de l'augmentation du nombre de projets constitutionnels adoptés par le Parlement, lesquels sont obligatoirement soumis au vote du peuple et des cantons. En résumé, si les votations populaires sont plus nombreuses, c'est parce que les textes législatifs sont toujours plus nombreux, et non parce que les nombres de signatures requises sont trop bas.

Une augmentation des nombres de signatures ne se justifie pas si l'on considère aussi que la récolte des signatures s'avère de plus en plus difficile. Les lieux d'accès aux bureaux de vote, endroits idéaux pour réunir des signatures en faveur d'initiatives populaires, surtout, ont perdu de leur importance depuis l'introduction du vote par correspondance. À ce jour, le recours aux nouvelles technologies n'a pas porté ses fruits. Bien que les listes de signatures soient régulièrement disponibles sur l'internet, il en est peu fait usage. La possibilité de récolter des signatures par voie électronique est certes à l'examen, mais il ne faut pas compter sur sa mise

en oeuvre dans un avenir proche, car trop nombreux sont les obstacles, principalement techniques, qu'il s'agit de surmonter.

Les initiatives populaires qui n'aboutissent pas se sont multipliées ces derniers temps. Les partis politiques, en particulier, éprouvent une peine accrue à réunir les signatures nécessaires. L'augmentation du nombre de signatures pourrait donc conduire à ce que seules les associations bien organisées soient encore en mesure de lancer des initiatives populaires.

Les investigations ont également révélé la tendance, depuis l'augmentation, en 1977, du nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'un référendum (de 30'000 à 50'000), à un rapprochement toujours plus fréquent de groupes poursuivant des objectifs politiques différents, à la seule fin de réunir les signatures nécessaires. Une nouvelle augmentation des nombres de signatures est susceptible de favoriser davantage encore la formation de telles coalitions.

Toutes ces raisons ont amené les Commissions à renoncer à une augmentation des nombres de signatures. En revanche, il a été question de réduire de 18 à 12 mois le délai de récolte des signatures pour les initiatives. Le processus de décision pourrait s'en trouver raccourci. Mais il a été objecté que les groupements qui doivent se constituer en vue du lancement d'une initiative populaire ne seraient pas en mesure de récolter les signatures dans un délai aussi court, car la mise en place d'une telle organisation prend du temps.

### **Un train de réformes modeste, mais consensuel**

Avec l'abandon de l'idée d'un relèvement des nombres de signatures, plus rien ne s'opposait à l'élaboration d'un nouveau projet. Les Commissions se sont accordées sur la nécessité de ne pas surcharger le bateau afin de parvenir à un consensus. Elles n'ont repris du grand ensemble de réformes préconisées par le Conseil fédéral que deux innovations: l'introduction de l'initiative populaire générale et l'élargissement du référendum en matière de droit international.

Il n'a pas été donné suite aux autres réformes proposées par le Conseil fédéral.

Les Commissions ont encore examiné d'autres réformes, en sus de celles proposées par le Conseil fédéral, mais elles les ont été finalement écartées.

- Ainsi l'introduction d'une motion populaire concernant des affaires transnationales a-t-elle été évoquée. Elle aurait permis à 10'000 citoyennes et citoyens de demander à l'Assemblée fédérale que la Suisse s'engage en faveur d'une cause particulière au sein d'organismes internationaux, tels l'ONU ou le Conseil de l'Europe. Les Commissions se sont montrées sceptiques du fait que les associations les plus diverses n'auraient eu aucune peine à réunir les 10'000 signatures requises. Le Parlement aurait été alors constamment occupé à traiter des interventions de ce genre visant à influencer sur la direction à donner aux mandats de négociations du Conseil fédéral. Une telle situation aurait pu nuire à la capacité d'action de notre pays en matière de politique extérieure.
- Les débats ont aussi porté sur la procédure à suivre en cas d'acceptation d'une initiative populaire s'inscrivant en contradiction avec une disposition du droit international non contraignant. Il ne serait en effet pas possible de la déclarer nulle avant la votation, puisque la Constitution fédérale établit clairement que seules peuvent être déclarées nulles les initiatives populaires qui contreviennent aux dispositions contraignantes du droit international. Or, si une initiative populaire contraire au droit international non contraignant était acceptée par le peuple et les cantons, en dépit du scepticisme et des mises en garde des autorités, la question se poserait alors de savoir quelle attitude ces dernières devraient adopter au regard de ce droit interne incompatible avec le droit international. Il a été proposé, au sein des Commissions, de confier à l'Assemblée fédérale le soin de décider des mesures à prendre. Les Commissions ont toutefois résolu de s'en remettre, comme jusqu'alors, à la pratique. Enfin, l'éventualité de l'interdiction des initiatives populaires présentant des dispositions à

effet rétroactif a fait l'objet de discussions, mais les Commissions l'ont également rejetée, estimant qu'une telle interdiction pourrait être facilement contournée.

### **Consensus parlementaire sur le petit train de réformes**

Le petit train de réformes des droits populaires, convenu par les deux Commissions parlementaires, a aussi été approuvé par les deux Chambres, qui n'ont pas voulu d'une augmentation des nombres de signatures ou d'une réduction des délais impartis pour la récolte des signatures. À la demande du Conseil fédéral, le train de réformes a néanmoins été complété sur un point: dorénavant, l'Assemblée fédérale sera habilitée à soumettre simultanément au référendum les traités internationaux et les modifications législatives qu'ils impliquent.

### **Commentaire des diverses modifications**

Outre les deux réformes principales – l'introduction de l'initiative populaire générale et l'élargissement du référendum en matière de droit international –, la révision comporte une série de petits compléments ou affinements plutôt techniques.

### **Introduction de l'initiative populaire générale**

Dans tous les travaux préparatoires accomplis à ce jour en vue de la réforme des droits populaires, le plus grand déficit constaté en la matière a toujours été l'absence d'une forme d'initiative au niveau fédéral qui permettrait de proposer aussi des modifications de lois. L'introduction de l'initiative populaire générale vise à combler cette lacune. Le peuple disposerait dès lors de trois formes d'initiative:

- Premièrement: l'initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale. 100'000 citoyennes et citoyens peuvent, comme jusqu'ici, exiger, au moyen d'une proposition conçue en termes généraux, la révision totale de la Constitution fédérale.

- Deuxièmement: l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution fédérale. Cette initiative, rédigée de toutes pièces, est la plus utilisée à ce jour. 100'000 citoyennes et citoyens peuvent formuler les termes de leur objectif dans un projet qui sera obligatoirement soumis tel quel – mot pour mot – au peuple et aux cantons. L'Assemblée fédérale n'est pas autorisée à en modifier le texte. Elle peut, tout au plus, lui opposer un contre-projet.
- Troisièmement: la nouvelle forme d'initiative, appelée initiative populaire générale. Elle est destinée à remplacer l'actuelle initiative constitutionnelle présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Cette dernière n'a pas fait ses preuves dans la pratique. Jusqu'ici, seules 11 des 240 initiatives populaires déposées avaient la forme d'une proposition conçue en termes généraux; aucune n'a été acceptée. À l'avenir, les citoyennes et les citoyens pourraient faire valoir leurs revendications au niveau de la loi, au travers de l'initiative populaire générale. L'Assemblée fédérale serait effectivement en mesure de modifier la loi visée, et la modification préconisée serait uniquement soumise – à l'instar de toute modification de loi – au seul référendum facultatif. En d'autres termes, une votation populaire n'aurait lieu que si le référendum était demandé. Non seulement les droits d'initiative en sortiraient gagnants, mais aussi tout notre ordre juridique. La Constitution ne serait ainsi plus encombrée de détails ayant leur place dans nos lois. La petite marge de manoeuvre que l'initiative populaire générale ménage à l'Assemblée fédérale constitue un autre avantage. Le Parlement ne serait pas irrémédiablement lié au texte de l'initiative. Il pourrait l'améliorer et le mettre en oeuvre au niveau juridique adéquat.

Comment l'initiative populaire générale fonctionne-t-elle techniquement? Le procédé est similaire à celui qui prévaut pour l'initiative présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Si l'Assemblée fédérale s'oppose catégoriquement à l'initiative, une votation préliminaire a lieu. Le peuple – et lui seul – décide de la mise en oeuvre de l'initiative. S'il la rejette, la question est liquidée. Si, au contraire, il l'approuve, l'Assemblée fédérale est alors tenue de préparer une modification en ce

sens de la Constitution ou de la législation fédérale. Comme à l'accoutumée, une modification de la Constitution fédérale entraîne obligatoirement une votation populaire, requérant la double majorité du peuple et des cantons. La modification d'une loi fédérale, en revanche, n'est soumise au peuple que si 50'000 citoyennes et citoyens lancent le référendum.

Si, au lieu de rejeter purement et simplement l'initiative, l'Assemblée fédérale souhaite proposer d'autres solutions, objectifs ou instruments, elle peut lui opposer un contre-projet. Afin que les citoyennes et les citoyens puissent déjà se prononcer à un stade précoce, l'Assemblée fédérale transforme en un projet dûment rédigé les propositions présentées en termes généraux dans l'initiative. L'Assemblée fédérale aménage son contre-projet sur un niveau juridique - Constitution ou loi – identique à celui qui est concerné par l'initiative. L'initiative, dans sa version rédigée par l'Assemblée fédérale, et le contre-projet sont soumis au vote du peuple et des cantons, si les modifications sont de nature constitutionnelle, ou du peuple seulement, si les modifications sont de nature législative.

En revanche, si l'Assemblée fédérale accepte l'initiative, elle peut directement la mettre en oeuvre, soit, comme déjà indiqué, à l'échelon de la Constitution, soit à celui de la loi. Seule l'Assemblée fédérale détermine le niveau juridique et arrête le texte définitif. Elle dispose ainsi d'une certaine marge de manoeuvre. Elle est toutefois tenue de respecter le contenu et le but de l'initiative. L'inobservation du contenu et du but de l'initiative par l'Assemblée fédérale peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. Si ce dernier admet le recours, l'acte est renvoyé à l'Assemblée fédérale pour réexamen. Le Tribunal fédéral statue donc sur un projet qui n'a pas encore été mis en votation. Cette possibilité de recours protège l'initiative populaire générale contre d'éventuels risques d'altération. Sa fonction est avant tout préventive, puisqu'elle incitera l'Assemblée fédérale à transposer correctement l'initiative. Cette formule encouragera les citoyennes et les citoyens à faire usage du nouveau droit d'initiative.

Le Conseil fédéral envisageait de rendre l'initiative populaire générale encore plus attrayante, en n'exigeant pour son aboutissement que 70'000

signatures. A défaut, il craignait que les citoyennes et les citoyens, tout en aspirant à une simple modification de loi, ne continuent de présenter leurs revendications sous la forme de l'initiative constitutionnelle rédigée de toutes pièces. Dans sa majorité, l'Assemblée fédérale ne s'est pas ralliée à l'opinion du Conseil fédéral.

### **Élargissement du référendum en matière de droit international**

Le deuxième grand volet de la réforme des droits populaires réside dans l'élargissement du référendum facultatif en matière de droit international. Le droit en vigueur prévoit le référendum contre un traité international dans quatre cas. À savoir lorsque le traité

- est de durée indéterminée et non dénonçable;
- prévoit l'adhésion à une organisation internationale;
- entraîne une unification multilatérale du droit; ou
- est soumis au référendum sur décision de l'Assemblée fédérale.

Son déficit réside dans la fréquente impossibilité qu'a le peuple de se prononcer sur la conclusion d'un traité international parce qu'il n'entraîne aucune unification multilatérale du droit. Il en résulte une situation insatisfaisante du fait que le peuple n'est pas appelé aux urnes pour décider de la conclusion d'un traité international, mais qu'il peut, après coup, remettre en question la mise en oeuvre de ce traité dans le droit interne au moyen du référendum législatif.

Il importe donc d'élargir le référendum en matière de droit international, si l'on veut que le peuple puisse déjà intervenir au moment de la conclusion de tous les traités internationaux d'importance. Sur ce point, la Constitution en vigueur est trop limitative, trop restrictive, puisqu'elle n'autorise le référendum qu'à la condition que le traité international entraîne une unification multilatérale du droit. Mais que signifie au juste cette notion? Il y a une unification multilatérale du droit quand le traité international crée des normes de droit unifié directement applicables par les États contractants. Ces normes doivent s'appliquer à plus de deux États et couvrir un champ d'une étendue minimum ou avoir une portée fondamentale.

La présente réforme des droits populaires vise à étendre le droit de référendum à tous les traités internationaux contenant „des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou requièrent l'adoption de lois fédérales“. Il en résulte un élargissement à trois niveaux:

- l'uniformisation du droit est étendue à tous les traités internationaux contenant des dispositions normatives; celles-ci ne doivent plus, comme aujourd'hui, déboucher sur une unification multilatérale du droit;
- les accords bilatéraux sont aussi susceptibles de référendum; actuellement, seuls les traités multilatéraux sont concernés;
- le référendum sera aussi opposable aux traités dont l'application entraîne la promulgation de lois fédérales. Ainsi, seront soumis au référendum non seulement les traités qui engendrent eux-mêmes un droit unifié directement applicable, mais aussi ceux qui impliquent une modification de notre législation.

A l'avenir, tous les traités internationaux contenant des dispositions normatives importantes seront donc soumis au référendum. Les traités internationaux seront ainsi mis sur pied d'égalité avec les lois. En effet, l'article 164 de la nouvelle Constitution fédérale prévoit explicitement que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, et, consécutivement, assujetties au référendum législatif. Les débats à l'Assemblée fédérale ont bien précisé quelle serait la conséquence de ce parallélisme entre législation et conclusion de traités internationaux:

- Le Conseil fédéral continuerait de conclure les traités internationaux relevant, en vertu d'une loi ou d'un traité international, de sa seule compétence (art. 166, al. 2, Cst.). Il en va d'ailleurs de même de la législation: le Conseil fédéral a là aussi la compétence d'édicter des ordonnances en parfaite autonomie, dans la mesure où il y est habilité par une loi fédérale (art. 164, al. 2, Cst.).

- Le terme „dispositions importantes qui fixent des règles de droit“ devrait être interprété de la même manière, qu'il s'agisse de traités internationaux ou de lois. Le projet de nouvelle loi sur le Parlement en donne une définition (art. 32, al. 4): „sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences“. Ainsi, dans les traités internationaux, les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent aussi être immédiatement contraignantes et donc directement applicables.

L'élargissement du référendum en matière de droit international a pour objectif – nous l'avons vu – d'engager le débat politique dès la conclusion du traité international. C'est pourquoi la réforme des droits populaires proposée par l'Assemblée fédérale offrira la possibilité de soumettre au référendum l'ensemble constitué du traité international et de la législation d'application.

Un vote simultané sur le traité international et la législation d'application renforce par ailleurs la crédibilité de la politique extérieure suisse. Car il donne la garantie que le traité international ne sera pas remis en question ultérieurement par un référendum contre la législation d'application.

#### **Autres petits compléments et affinements d'ordre essentiellement technique**

- **Consécration, dans la Constitution, des délais de récolte des signatures**

Ces délais figureront expressément dans la Constitution: 18 mois pour une initiative et 100 jours pour un référendum. À l'instar des nombres de signatures, les délais impartis pour récolter ces signatures participent des modalités essentielles de l'exercice des droits populaires.

- **Recommandations de vote nuancées de la part de l'Assemblée fédérale**

En vertu du droit actuel, l'Assemblée fédérale est tenue de recommander le rejet d'une initiative populaire si elle lui oppose un

contre-projet. Cette solution est insatisfaisante lorsque l'Assemblée fédérale approuve l'objectif poursuivi par l'initiative, mais qu'elle souhaite présenter, au travers d'un contre-projet, une solution meilleure ou plus précise. Il existe en effet l'option du double OUI; nous pouvons approuver tant l'initiative que le contre-projet et donner notre préférence à l'une des deux variantes dans la question subsidiaire. C'est précisément cette possibilité que l'Assemblée fédérale doit aussi avoir à l'avenir. Il importe qu'elle puisse émettre une recommandation nuancée, qui coïncide avec les options dont jouissent les citoyennes et les citoyens.

- **Plus de non-décision en cas d'initiative et de contre-projet**

Une autre modification très technique concerne la procédure de votation en la présence d'une d'initiative et d'un contre-projet. Selon la réglementation actuelle, il pourrait arriver que, à la suite d'un double OUI à l'initiative et au contre-projet, l'un des deux textes réunisse, à la question subsidiaire, la majorité du peuple, et l'autre celle des cantons. Aujourd'hui, ce cas – fort improbable – signifierait le statu quo et donc le maintien du droit en vigueur, bien que tant l'initiative que le contre-projet eussent été approuvés par le peuple et les cantons. Ce qui revient à déformer la volonté populaire. La réforme des droits populaires prévoit par conséquent une petite correction. À l'avenir, le texte entrant en vigueur sera celui qui aura réuni, à la question subsidiaire, le plus grand pourcentage de voix cumulées du peuple et des cantons.

- **Pas de non-décision lors de la mise en oeuvre d'une initiative populaire générale ou d'une initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale**

Que se passe-t-il lorsque les deux Chambres ne parviennent pas à un accord? Un tel problème aurait déjà pu se poser avec l'actuelle initiative présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou de l'initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale. La loi (art. 19 de la loi sur les rapports entre les conseils) considère d'ailleurs que, dans ce cas, le projet a échoué. Cette situation est extrêmement insatisfaisante. Bien qu'une non-décision de ce genre

ne se soit encore jamais produite, la réforme des droits populaires crée une base constitutionnelle expresse pour traiter une telle éventualité. Il importe que la législation fixe une procédure qui permette d'éviter pareilles non-décisions. Ce type de procédure existe déjà. Ainsi la loi sur les rapports entre les conseils dispose-t-elle, à l'art. 24, al. 2, qu'une initiative populaire est valable, si l'une des Chambres en constate deux fois la validité. Si, lors du traitement du budget ou de ses suppléments, la conciliation échoue, c'est la dépense la moins onéreuse ou l'effectif le plus faible qui passe. Ces prescriptions dérogent au principe de l'acceptation des décisions par les deux Chambres. La loi comprendra donc aussi des prescriptions permettant d'éviter qu'une non-décision ne survienne au moment de la mise en oeuvre d'une initiative populaire générale ou d'une initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale.



## Révision des droits populaires – Votation du 9 février 2003

### Fiche informative

#### Évolution des droits populaires

##### 1848

- Vote obligatoire du peuple et des cantons pour toute modification constitutionnelle
- Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale

##### 1874

- Référendum législatif facultatif

##### 1891

- Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution fédérale

##### 1921 / 1977

- Introduction et élargissement du référendum en matière de droit international

##### 1949

- Référendum contre les arrêtés fédéraux urgents

#### Historique de l'arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires

##### 1996: Message du Conseil fédéral, du 20 novembre 1996, relatif à une nouvelle Constitution fédérale, réforme des droits populaires

- Introduction de l'initiative populaire générale
- Réintroduction du référendum facultatif en matière administrative et financière
- Extension du référendum facultatif en matière de droit international
- Compétence accordée à l'Assemblée fédérale de réunir en un paquet assujéti au référendum un traité international et les actes d'application
- Présentation d'un texte principal et d'une variante
- Votation simultanée sur deux initiatives populaires traitant du même objet
- Décision du Tribunal fédéral sur la validité d'initiatives populaires
- Droit d'initiative de 8 cantons
- Augmentation du nombre de signatures requises pour les initiatives (à 150'000) et les référendums (à 100'000)

##### 1999: Non-entrée en matière sur le projet du Conseil fédéral

- Les deux Chambres (CN: 9 juin 1999, CÉ: 30 août 1999) n'entrent pas en matière sur le projet; l'augmentation des nombres de signatures n'est pas susceptible de consensus.

### **1999: Initiative parlementaire de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des États**

- Le 30 août 1999, le Conseil des États donne suite à une initiative parlementaire, issue de sa Commission de la révision constitutionnelle, visant à supprimer des carences dans les droits populaires.
- Elle se propose de revenir sur les propositions susceptibles de consensus qu'avait présentées le Conseil fédéral dans son projet de réforme.
- Cette initiative veut éliminer certains déficits des droits populaires, les réformes proposées devant constituer un ensemble équilibré.

### **2002: Arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires**

- Introduction de l'initiative populaire générale assortie d'un droit de recours auprès du Tribunal fédéral, au cas où l'Assemblée fédérale n'aurait pas respecté le contenu et le but de l'initiative populaire générale.
- Élargissement du référendum en matière de droit international à tous les traités internationaux contenant "des dispositions importantes qui fixent des règles de droit ou requièrent l'adoption de lois fédérales"; l'Assemblée fédérale a la compétence de réunir en un paquet assujetti au référendum un traité international et les actes d'application.
- Consécration des délais de récolte des signatures dans la Constitution.
- L'Assemblée fédérale a la compétence de faire des recommandations nuancées en matière de votation.
- Plus de non-décision lors des votations sur une initiative et un contre-projet, grâce à l'introduction du modèle des pourcentages additionnés en cas d'acceptation, à la question subsidiaire, de l'une des options par le peuple et de l'autre par les cantons.

### **L'initiative populaire générale dans les cantons**

L'initiative populaire générale existe dans les cantons

- de Berne,
- de Bâle-Ville,
- de Thurgovie,
- du Valais,
- de Genève et
- du Jura.

En outre, elle vient d'être introduite ou le sera incessamment dans les cantons

- de St-Gall,
- de Schaffhouse et
- de Vaud.

Dans le canton du Jura, l'initiative populaire générale est la seule forme d'initiative disponible. L'initiative présentée sous la forme d'un projet rédigé n'existe pas.

Certains cantons désignent l'initiative populaire générale par une autre dénomination que la Confédération: "initiative conçue en termes généraux" (Berne), "initiative non formulée" (Bâle-Ville), "initiative sous la forme d'une proposition générale" (Thurgovie, Schaffhouse, Valais, Genève), "initiative populaire" (Jura) ou "initiative de type unique" (St-Gall).

**Liens utiles**

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, du 2 avril 2001: <http://www.bk.admin.ch/ch/f/ff/2001/4590.pdf>

Avis du Conseil fédéral, du 15 juin 2001:  
<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2001/5705.pdf>

Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, du 20 novembre 1996  
(notamment p. 464ss): <http://www.ofj.admin.ch/themen/bvreform/bv-bot96-f.pdf>

Les droits politiques sur le plan fédéral:  
<http://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/index.html>

C2D – Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe:  
<http://c2d.unige.ch/?lang=fr>





## Révision des droits populaires – Votation du 9 février 2003

# Qu'apporte la réforme, quels sont ses avantages?

## La réforme contribue au renforcement des droits populaires

### Un faisceau de modifications

*Il est présenté un ensemble de modifications consensuel, raisonnable et cohérent:*

- *L'influence du peuple sur la législation et la politique extérieure est renforcée et affinée.*
- *Des déficits gênants du droit actuel sont éliminés.*

*Les droits populaires sont maintenus et améliorés.*

- 1. Initiative populaire générale**
- 2. Élargissement du référendum en matière de droit international**
- 3. Consécration des délais de récolte des signatures dans la Constitution**
- 4. Élimination de carences gênantes**
  - 4.a. Plus de non-décision en cas d'initiative et de contre-projet**
  - 4.b. Recommandation de vote nuancée de l'Assemblée fédérale**
  - 4.c. Pas de non-décision lors de la concrétisation d'une initiative populaire générale ou d'une initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale**

## 1. Initiative populaire générale

Voici les modifications...

De nos jours, une initiative populaire permet uniquement de modifier la Constitution fédérale. L'initiative n'a aucune influence directe sur les lois. L'„initiative populaire générale“ donne la possibilité à 100'000 citoyennes et citoyens de soumettre des propositions en vue de modifier la Constitution fédérale ou des lois fédérales. Le Parlement a trois options:

- Il élabore les modifications constitutionnelles ou légales qui s'avèrent nécessaires pour mettre en oeuvre l'initiative.
- Il rédige un contre-projet de l'initiative. Tant l'initiative que le contre-projet sont transposés dans des modifications de la Constitution ou de la loi.
- Si le Parlement rejette l'initiative, cette dernière est mise en votation populaire pour obtenir une décision préliminaire.

Si les auteurs de l'initiative contestent sa mise en oeuvre, il leur est loisible de déposer, auprès du Tribunal fédéral, un recours pour „non-respect du contenu et des objectifs d'une initiative populaire générale par l'Assemblée fédérale“. Les modifications de la Constitution continueront d'être obligatoirement soumises au vote du peuple et des cantons, celles de lois, en revanche, au seul référendum facultatif.

.... et leurs avantages.

- *Les promoteurs de l'initiative peuvent exercer une influence ciblée sur une quelconque loi.*
- *La Constitution se limite à l'essentiel et sera moins encombrée de détails (à ce jour, la moitié des initiatives populaires concernait le niveau de la loi ou de l'ordonnance).*
- *Les Comités d'initiative n'ont pas à se préoccuper de la concrétisation législative; ils peuvent s'en remettre au Parlement (pouvoir législatif) qui a été institué à cette fin.*
- *Le Parlement est en mesure de concrétiser l'initiative en conformité avec la Constitution et le droit international, de l'insérer au niveau normatif adéquat et de la formuler selon les règles de la technique législative. Il préserve de la sorte la cohérence de l'ordre juridique dans son ensemble.*

- *La loi prévoit des dispositions qui empêchent l'échec de l'initiative populaire, dans l'éventualité où le Conseil national et le Conseil des États ne parviendraient pas à s'entendre sur sa mise en oeuvre.*
- *L'Assemblée fédérale peut aussi opposer à l'initiative populaire générale un contre-projet et offrir ainsi plusieurs options aux citoyennes et aux citoyens.*
- *Les auteurs de l'initiative ont la possibilité de déposer un recours auprès du Tribunal fédéral contre l'éventuelle dénaturation de leur texte par le Parlement. Si le Tribunal fédéral constate que le contenu et le but d'une initiative populaire générale n'ont pas été respectés, le Parlement est alors tenu de réexaminer le projet et de tenir dûment compte de ses revendications.*
- *Si la mise en oeuvre de l'initiative populaire générale s'effectue au niveau de la Constitution, les modifications préconisées requièrent toujours l'approbation du peuple et des cantons.*
- *Si l'initiative populaire générale se concrétise au niveau de la loi, seul intervient encore le référendum facultatif: les questions non contestées ne sont ainsi plus mises en votation.*

## 2. Élargissement du référendum en matière de droit international

Voici les modifications....

À ce jour, le référendum (50 000 signatures) ne peut être lancé que contre les traités internationaux qui entraînent une unification du droit dans plusieurs pays. Seront dorénavant soumis au référendum facultatif tous les traités internationaux qui contiennent des „dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales".

....et leurs avantages

- *Les droits populaires sont élargis dans le domaine des traités internationaux. La politique extérieure bénéficie d'un meilleur soutien démocratique.*
  - *Les droits démocratiques sont mis en concordance, qu'ils concernent la législation internationale ou nationale. Tous les actes importants sont assujettis au référendum.*
- Le débat démocratique commencera déjà au moment de la conclusion du traité international et non pas, ultérieurement, au moment de l'approbation de la législation d'application.*

Autre modification...

Au besoin, le Parlement a la compétence de mettre simultanément en votation un paquet constitué du traité international et de la législation d'application.

... dont les avantages sont les suivants:

- *Les citoyennes et les citoyens peuvent se prononcer sur le traité international en pleine connaissance de sa portée.*
- *Il est plus judicieux de prendre une décision sur un ensemble cohérent formé d'un traité international et de sa législation d'application.*
- *Le traité international peut être mis en oeuvre sans délai.*
- *La crédibilité de la politique extérieure suisse en ressort renforcée.*

### 3. Consécration des délais de récolte des signatures dans la Constitution

Voici les modifications....

Les délais accordés pour réunir les signatures requises sont consacrés dans la Constitution.

*....et leurs avantages*

*Les nombres de signatures et les délais concédés pour les récolter forment les grandes caractéristiques de nos droits populaires. Leur protection sera mieux assurée dans la Constitution.*

#### 4. Élimination de carences gênantes

##### 4.a. Plus de non-décision en cas d'initiative et de contre-projet.

Voici les modifications....

Si, lors d'une votation, tant l'initiative que le contre-projet sont acceptés, aucun des deux objets ne peut entrer en vigueur, lorsque, à la question subsidiaire, la majorité des votants a donné sa préférence à l'un des textes et la majorité des cantons à l'autre. Pour empêcher ce statu quo, les résultats de la question subsidiaire seront évalués comme suit: pour chacune des options, le pourcentage de voix issu des votants sera additionné à celui provenant du vote des cantons. Le texte approuvé sera celui qui aura reçu le plus grand pourcentage total.

Exemple:

	<b>Voix des votants</b>	<b>Voix des cantons</b>	<b>Total</b>
<b>Initiative</b>	60 pour cent	45 pour cent	<b>105 pour cent</b>
<b>Contre-projet</b>	40 pour cent	55 pour cent	95 pour cent

En l'occurrence, c'est l'initiative qui est acceptée.

*...et leurs avantages*

*Il s'agit d'éviter que le verdict final d'une votation sur une initiative et un contre-projet ne corresponde pas à la volonté populaire.*

##### 4.b. Recommandation de vote nuancée de l'Assemblée fédérale

Voici les modifications....

En vertu du droit actuel, le Parlement est tenu de recommander le rejet d'une initiative populaire, s'il soumet un contre-projet. Les partis politiques et les associations, en revanche, peuvent approuver aussi bien l'initiative que le contre-projet – et recommander de privilégier l'un des deux textes à la question subsidiaire. Désormais, le Parlement aura la possibilité de nuancer ses recommandations de vote au même titre que les partis politiques et les associations.

*...et leurs avantages*

*Le Parlement pourra faire preuve de davantage de souplesse en approuvant aussi bien l'initiative que le contre-projet, tout en exprimant sa préférence au stade de la question subsidiaire.*

**4.c. Pas de non-décision lors de la concrétisation d'une initiative populaire générale ou d'une initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale**

Voici les modifications...

Il appartient à l'Assemblée fédérale de concrétiser l'initiative populaire générale et d'élaborer une nouvelle Constitution fédérale en cas d'initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale. En vertu du droit actuel, lorsque les Chambres ne parviennent pas à se mettre d'accord, le projet échoue. Dorénavant, la législation fixera une procédure excluant de telles non-décisions, lorsque l'initiative a été approuvée par le peuple lors de la votation préliminaire.

*...et leurs avantages*

*Si, lors de la votation préliminaire, le peuple a approuvé une initiative populaire générale ou une initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale, il aura l'assurance qu'un projet en ce sens sera élaboré par l'Assemblée fédérale.*



## Révision des droits populaires – Votation du 9 février 2003

### Les modifications en abrégé

Objet	Lacune actuelle	Solution
Initiative	Les lois ne peuvent être modifiées directement	L'initiative populaire générale permet de soumettre des propositions conçues en termes généraux. Le Parlement les met en oeuvre en modifiant la Constitution ou les lois
Référendum en matière de droit international	Certains traités internationaux ne sont pas soumis au référendum, contrairement à leur législation d'application	Mise en concordance du référendum tant pour les traités internationaux que pour le droit national
	Votations séparées sur des traités internationaux et sur leur législation d'application	Le Parlement est habilité, au besoin, à mettre en votation <i>un</i> paquet constitué d'un traité international et de sa législation d'application
Délais de récolte des signatures	Les grandes caractéristiques des initiatives relèvent de la Constitution	Outre les nombres de signatures requises, les délais pour les rassembler figureront également dans la Constitution fédérale

Initiative et contre-projet	Possibilité de résultats paradoxaux (échec des deux textes, malgré la majorité de "oui" recueillie par chacun d'eux)	Évitement du statu quo: le texte ayant obtenu le plus grand pourcentage additionné à la question subsidiaire l'emporte
Recommandation de vote du Parlement	Contrairement aux partis politiques et aux associations, le Parlement ne peut pas approuver et l'initiative et le contre-projet (en exprimant sa préférence pour l'un des deux textes à la question subsidiaire)	À l'instar des partis politiques et des associations, le Parlement peut émettre une recommandation de vote nuancée