

**INITIATIVE POPULAIRE "POUR DAVANTAGE DE DROITS AU PEUPLE GRACE
AU REFERENDUM AVEC CONTRE-PROPOSITION (REFERENDUM
CONSTRUCTIF)"**

Eléments-clés de l'exposé de

Madame la conseillère fédérale Metzler-Arnold

Des réformes globales plutôt que des rapiécages

Les partisans du référendum constructif souhaiteraient enrichir la démocratie directe d'un élément nouveau: contrairement à la pratique en vigueur, le peuple devrait avoir la possibilité de voter non plus uniquement sur l'ensemble d'une loi.

Avec le référendum constructif, le peuple pourrait aussi se prononcer sur une contre-proposition dérogeant sur un ou plusieurs points, au projet élaboré par le Parlement. Il aurait ainsi la faculté d'influer sur le travail législatif: une perspective sans aucun doute séduisante.

Le référendum constructif est quasiment présenté comme un escabeau de démocratie directe, permettant au peuple d'accéder à l'échelon supérieur de la codécision politique.

A y regarder de plus près, on s'aperçoit toutefois que les degrés de cet escabeau ne sont guère solides. Dès lors, le rêve d'ascension vers les sommets de l'idéal démocratique risque fort de s'achever par un retour brutal au ras des réalités politiques.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent clairement l'initiative. Et ce, pour les *cinq raisons* suivantes:

1. Pas de modifications ponctuelles

L'absence de vision globale est une première raison de repousser cette initiative.

La question de l'introduction de nouveaux droits populaires est évoquée depuis longtemps déjà au niveau fédéral: initiative populaire générale, initiative législative, extension du référendum en matière internationale, référendum financier, référendum en matière d'actes particuliers, présentation de variantes, pour n'en citer que les principaux.

Le Conseil fédéral avait d'ailleurs inclus une réforme des droits populaires dans la révision de la constitution. Une commission d'experts, présidée par le professeur Aubert, avait évalué les diverses possibilités d'affiner les droits populaires. A cette

occasion, le référendum constructif avait été clairement relégué parmi les options de second choix.

Le Conseil fédéral avait repris les propositions de la commission d'experts dans son projet de réforme des droits populaires.

Au cours de la session d'été de l'an dernier, le Conseil national a toutefois refusé d'entrer en matière sur cet objet.

Les nombres de signatures, mais aussi les divergences d'opinions quant à l'ampleur de la réforme ont eu raison du projet.

Considérant cependant qu'un compromis en la matière restait parfaitement possible, les Commissions des institutions politiques du Conseil national et du Conseil des Etats ont institué une sous-commission commune dans le but de trouver une solution adéquate. Cette sous-commission, dont les travaux progressent bien, présentera ses propositions d'ici à la session d'hiver.

La réforme des droits populaires doit naître d'une vision globale, et non d'une série de modifications ponctuelles comme celles qu'impliquerait l'adoption du référendum constructif.

2. Ne rognons pas les préceptes de la concordance

Les partisans de l'initiative populaire voient dans leur proposition un moyen d'affiner la démocratie. Le référendum constructif doit permettre de décortiquer des compromis, d'en mettre les diverses composantes en discussion et, le cas échéant, en votation.

Encore une perspective séduisante. Qui donc n'aurait envie de défaire un gros paquet et de choisir dans son contenu les objets les plus attrayants?

Et pourtant, il y a de quoi rester songeur. Dans notre Suisse aux multiples facettes, des solutions globales ne peuvent être trouvées et approuvées que si chacun y contribue. Le référendum constructif est une invitation à ne garder que les éléments propices à quelques groupements politiques, au détriment du projet global. Il en résulterait un relâchement des efforts du Parlement pour trouver des solutions acceptables par le plus grand nombre. Les compromis et les consensus patiemment échafaudés par les Chambres ne subsisteraient que jusqu'au dépôt de la prochaine contre-proposition. Au bout du compte, la réunion, au sein du Parlement, de consensus axés sur des solutions ne serait tout simplement plus garantie et *il appartiendrait au peuple de départager des propositions unilatérales.*

3. Différences par rapport aux cantons

L'idée du référendum constructif n'est pas nouvelle en Suisse. Les cantons de Berne et d'Unterwald-le-Bas en pratiquent une forme depuis quelques années.

Le *canton de Berne* a adopté le référendum constructif en 1993, lors de la révision totale de sa constitution. Les droits populaires n'y ont toutefois pas été élargis de façon unilatérale. L'introduction de la proposition populaire s'est inscrite dans un contexte global.

Dans le *canton d'Unterwald-le-Bas*, le référendum constructif a été introduit dans la foulée de l'abolition de la *Landsgemeinde*, en 1996, afin de perpétuer la tradition d'expression directe par le peuple de son opinion sur les questions matérielles.

Dans les deux cantons, ce droit populaire est aménagé différemment. Alors que, dans les cantons de Berne et de Nidwald, une quelconque contre-proposition peut être soumise à la votation, l'initiative populaire fédérale pose une condition limitative: la contre-proposition doit avoir été approuvée au préalable par 3 conseillers d'Etats ou par 10 conseillers nationaux.

D'autre part, le Tribunal fédéral est habilité à contrôler la constitutionnalité des actes normatifs cantonaux (constitutions et lois), y compris en cas de référendum constructif. Sur le plan fédéral, une telle garantie fait défaut.

En outre, l'Assemblée fédérale compte deux Chambres, alors que les parlements cantonaux n'en ont qu'une. De ce fait, la législation au niveau fédéral est un processus nettement plus laborieux et complexe.

4. Ne multiplions pas les problèmes de validité

L'absence de contrôle de la validité des contre-projets est un autre défaut de l'initiative. L'exemple suivant en illustre la portée:

En 1994, le Parlement a été contraint de déclarer nulle une initiative des Démocrates Suisses, dont la teneur violait le principe du "non-refoulement" consacré par le droit international contraignant.

Faute de contrôle suffisant de la validité, un référendum constructif permettrait de proposer des modifications législatives incompatibles avec le droit constitutionnel ou avec le droit international. Une telle situation s'avérerait pour le moins problématique, tant juridiquement que politiquement.

5. Ne compliquons pas la démocratie directe

Le morcellement de paquets présente encore un autre inconvénient.

Aujourd'hui, le référendum appelle une décision sur un projet global.

Or, le référendum constructif permettrait aussi de présenter à choix des contre-propositions portant sur des variantes d'une ou de plusieurs dispositions, voire de l'ensemble du texte législatif adopté par le Parlement.

Les citoyens actifs seraient ainsi immanquablement amenés à s'occuper de détails législatifs et, de surcroît, ils se trouveraient confrontés à une procédure de vote compliquée. Pour l'heure, le référendum constructif ne fait guère l'objet de débats animés. Et c'est regrettable. Force est cependant de constater à cet égard que les objets en votation sont en général devenus plus complexes. Lorsque la votation porte sur plusieurs objets à la fois, ce qui est désormais la règle, l'attention se focalise fatalement sur ceux qui se trouvent à la pointe de l'actualité politique. Les autres sont relégués au second plan. Or c'est justement parce que les questions de fond deviennent toujours plus complexes qu'il importe de conserver une procédure aussi simple que possible.

Résumé:

La démocratie directe permet aux citoyens d'exprimer leur opinion de diverses façons. Les droits populaires, clef de voûte de cette démocratie directe, doivent être capables de relever les défis de demain. Cela implique une vue d'ensemble. Dans ce contexte, les droits populaires ne doivent être ni démantelés, ni développés: ils doivent être renouvelés. De cette manière seulement, la Suisse sauvegardera son importante tradition de ralliement du plus grand nombre possible d'intérêts.

Aux yeux du Conseil fédéral, ce dont notre pays a besoin en matière de droits populaires, c'est d'une réforme globale, pas d'un rapiécage. L'avenir exige le renforcement, et non l'affaiblissement, de la démocratie directe.

Initiative populaire "pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)"

Principaux arguments contre l'initiative

Pourquoi importe-t-il que les citoyens actifs aient leur avis au sujet de l'initiative populaire visant l'introduction d'un référendum constructif?

L'initiative populaire sur le "référendum constructif" concerne l'un des piliers de notre système politique, soit les droits populaires. Ces derniers ont influencé notablement l'histoire de notre pays et, par conséquent, la réussite à ce jour de notre nation volontariste. Toute modification de nos droits populaires mérite donc une réflexion minutieuse, compte tenu de l'ampleur des effets qu'elle peut avoir sur la vie politique, sociale et économique de notre pays, et donc sur son avenir.

Que se passera-t-il si les citoyens suisses votent oui, le 24 septembre prochain, à l'initiative populaire visant l'introduction du référendum facultatif?

Aux trois droits populaires existants – le référendum obligatoire, le référendum facultatif et l'initiative populaire – viendra s'ajouter un quatrième. 50'000 citoyens ayant le droit de vote pourront obtenir la mise en votation d'une contre-proposition à une loi fédérale adoptée par le Parlement. Le référendum constructif donne ainsi la possibilité à des groupements politiques d'opposer à une loi adoptée par le Parlement une alternative qui se distingue du texte parlementaire sur une question, sur plusieurs points, voire sur le tout. Préalablement, la contre-proposition doit avoir reçu le soutien de 10 conseillers nationaux ou de 3 conseillers aux Etats.

Pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement rejettent-ils cette proposition d'un nouveau droit populaire?

Le Conseil fédéral et le Parlement combattent l'initiative populaire notamment pour cinq raisons:

1. Les Chambres fédérales légifèrent dans la recherche du juste équilibre. Cette quête de solutions acceptables pour tous, de compromis, est devenue une composante majeure de la culture politique de notre pays, composante qui n'est par ailleurs pas étrangère à la coexistence pacifique entre les groupes linguistiques, les partenaires sociaux et les communautés confessionnelles, sans parler de la prospérité qu'elle a apportée à notre pays. La 10e révision de l'AVS, citée par le comité d'initiative, montre précisément toute l'importance de

l'élaboration d'un paquet législatif globalement équilibré. Cette révision comportait des améliorations coûteuses, mais aussi un relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Si l'on ôte l'une des parties d'une loi, c'est l'ensemble qui en pâtit. Le référendum constructif permet donc le démembrement à souhait d'un paquet législatif issu de compromis. Les groupements politiques pourraient en retenir les bons morceaux et viser le remplacement des aspects qui leur déplaisent par des propositions qui sont davantage à leur guise; sans se préoccuper de leurs effets négatifs sur l'ensemble de la matière. La fonction consensuelle du Parlement serait remise en question, la recherche du compromis entravée.

2. Le Parlement doit veiller à élaborer des lois conformes à la volonté populaire, logiquement articulées et compatibles avec la Constitution fédérale et le droit international. Grâce au référendum constructif, il sera possible de soumettre au verdict du peuple une contre-proposition qui n'est soutenue que par une toute petite minorité de parlementaires (10 membres du Conseil national ou 3 du Conseil des Etats). Cette solution n'est pas valable, car elle ne donne pas la garantie que la contre-proposition sera en conformité avec la Constitution fédérale ou avec le droit international (contraignant). Alors que le Parlement examine minutieusement la validité des initiatives constitutionnelles, les contre-propositions ne lui en donneront pas la possibilité au niveau de la loi. Cette option est excessive et périlleuse.
3. L'introduction d'un examen de validité, qui n'est pas exclue par le texte de l'initiative et qui, de l'avis du Conseil fédéral, s'avérerait nécessaire, pourrait encore ralentir une procédure législative déjà peu véloce.
4. L'initiative populaire n'empêche par le dépôt de plusieurs contre-propositions. Si par ailleurs le référendum facultatif est lancé contre une législation adoptée par le Parlement, il s'avérera nécessaire de soumettre aux votants une multitude de questions parmi lesquelles ils devront choisir. Voter deviendrait une affaire difficile. On a de la peine à s'imaginer que les partis seraient alors en mesure de formuler des mots d'ordre compréhensibles à l'intention des citoyens actifs.
5. La réforme des droits populaires doit procéder d'une perspective globale. Actuellement, une commission commune réunissant des membres du Conseil national et du Conseil des Etats oeuvre à mener à bonne fin la réforme des droits populaires. Elle examine notamment des solutions compatibles avec les impulsions du référendum constructif, mais qui s'inscrivent mieux dans notre système politique.

Initiative populaire "pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)"

Arguments pour et contre l'initiative

Le référendum constructif permet d'éviter les fiascos et les non-solutions.

La consultation du peuple sous la forme du référendum facultatif à son prix: un fiasco occasionnel. Mais c'est un prix qu'il vaut la peine de payer. La menace de l'échec et le retard législatif qui en résulte obligent en effet les partis représentés au Parlement à chercher des compromis. Cette menace est le principal élément de notre démocratie axée sur la concordance.

Le référendum constructif peut empêcher ces mésalliances funestes qui provoquent le rejet de projets soumis à la votation populaire.

Les projets du Parlement sont fréquemment combattus par des alliances contre nature issues de fractions extrémistes de la droite et de la gauche. De telles mésalliances pourraient aussi constituer un problème lors du référendum constructif. Par exemple, lorsque les différentes fractions soumettent chacune leur contre-proposition à la version parlementaire. Si aux deux contre-propositions vient s'ajouter un référendum traditionnel, les votants devront choisir entre quatre variantes: le statu quo, la version parlementaire, la 1ère et la 2ème contre-propositions. Une telle abondance s'avérera fort complexe, tant pour les partis et les associations que pour les votants et les scrutateurs. Il n'est pas sûr qu'ils parviendront à faire la part des choses.

Le référendum constructif permet d'éviter les compromis boiteux.

La particularité de notre démocratie directe réside souvent dans la concertation des efforts pour trouver un compromis. Le fait que 51 % des votants puissent implacablement imposer leur volonté aux autres 49 % est contraire à notre culture politique. En raison d'un risque de référendum difficilement évaluable, le Parlement suisse s'efforce de ficeler une gerbe de normes législatives pondérées afin qu'il n'y ait ni vainqueurs ni vaincus. Souvent mise au pilori, cette politique du compromis vise la pondération. D'ailleurs, certains économistes considèrent que cette méthode axée sur des compensations donne finalement de meilleurs résultats globaux.

Le référendum constructif aurait permis d'éviter l'échec des révisions de la loi sur le travail et de la loi sur l'assurance-invalidité.

Il faut admettre que dans ces deux cas, un échec aurait pu être évité. D'autre part, il aurait été possible avec le référendum constructif de choisir uniquement les bons morceaux de certains projets de ces dernières années pour les soumettre à la

votation, en faisant fi du contexte global. Citons pour exemple l'âge de l'AVS à 62 ans, systématiquement mis en avant par les partisans de l'initiative en question.

Lors de la 10e révision de l'AVS, les votants ont dû faire un choix pénible: accepter l'âge de la retraite des femmes à 64 ans sous peine de sacrifier une série d'améliorations qui leur étaient concédées.

Une contre-proposition qui ne se serait distinguée du projet parlementaire que par l'âge de l'AVS à 62 ans aurait entraîné de grosses difficultés financières en cas d'acceptation. Les promoteurs de la contre-proposition auraient soumis au peuple le bon morceau qu'est l'âge de l'AVS à 62 ans, tout en s'efforçant de taire le péril financier encouru par l'AVS.

En renonçant à soumettre au peuple l'alternative de l'âge de l'AVS à 62 ans, les autorités politiques ont récolté une foule d'initiatives (les initiatives populaires fédérales "pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes", "pour la 10e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite", "pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!", "pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes").

Si les groupements politiques avaient mieux coordonné leur travail, les citoyens actifs n'auraient pas à se pencher sur ces questions. Cet exemple précisément montre que le danger des contre-propositions multiples est bien réel. Car si tous les groupements ayant lancé une initiative avaient soumis leur propre référendum constructif, la votation se serait avérée extrêmement exigeante et complexe.

Ceux qui imaginent l'aboutissement de plusieurs référendums constructifs avec, en plus éventuellement, un référendum traditionnel (négateur) peignent le diable sur la muraille. Il est extrêmement difficile de récolter 50'000 signatures en l'espace de 100 jours.

En effet, il devrait être plutôt rare qu'aboutissent plus de deux référendums constructifs ou deux référendums constructifs et un référendum négateur. Il faut toutefois s'attendre à ce que cela se produise à plusieurs reprises en l'espace de vingt ans. Les partis politiques et les autorités se doivent donc de rendre attentif à pareille possibilité, sous peine de se voir reprocher un jour leur manque de perspicacité.

L'exemple du canton de Berne montre que le référendum constructif n'entraîne aucun problème pratique.

Certes, le référendum facultatif existe depuis quelques années dans les cantons de Berne et de Nidwald. Leur expérience n'est pourtant pas transposable à la Confédération. Les groupements politiques sont beaucoup plus nombreux au niveau national, ce qui augmente le nombre et la fréquence des contre-propositions. Contrairement aux cantons, la Confédération possède deux chambres législatives, ce qui allonge les procédures. Le Tribunal fédéral examine la validité des initiatives populaires cantonales, un tel examen n'existant pas au niveau fédéral. Enfin de nombreux aspects du référendum constructif sont aménagés différemment dans les cantons de Berne et de Nidwald.

Les problèmes liés à l'examen de la validité et au temps supplémentaire requis à cette fin sont exagérés. De nos jours déjà, le Parlement est régulièrement confronté à ce genre de questions qu'il résout avec rapidité et compétence.

L'examen de la validité ne porte pas seulement sur la compatibilité avec le droit constitutionnel et le droit international, ce dernier devant par ailleurs prendre de l'importance à l'avenir. En particulier, il concerne aussi l'unité de la matière.

L'initiative législative n'existant pas au niveau fédéral, l'introduction du référendum constructif pourrait se solder par une tendance à vouloir ajouter à une révision législative adoptée par le Parlement des éléments supplémentaires sans rapports avec la matière traitée. Comparativement avec l'initiative constitutionnelle, ce serait là la solution la plus simple et la plus rapide. Voilà pourquoi il convient d'appréhender globalement la réforme des droits populaires, et non pas par des mesures isolées.

Le référendum constructif permet d'éviter que l'intégration européenne ne s'inscrive en porte-à-faux avec la démocratie. De la sorte, nos droits populaires deviennent eurocompatibles. La transposition du droit communautaire dans le nôtre laisse une certaine marge d'action pour la propre législation. Le référendum constructif serait la garantie d'une meilleure participation du peuple au processus de transposition du droit communautaire.

Pour l'heure, une adhésion de la Suisse à l'Union européenne n'est pas imminente. Il n'y a donc aucune raison de précipiter les choses. Il conviendrait plutôt d'utiliser le temps à disposition pour acquérir une vue d'ensemble. Dès lors que tant l'UE que nos relations avec cette dernière sont sujettes à des transformations, les négociations d'adhésion offriront suffisamment d'occasions d'examiner la nécessité et l'opportunité de réformer nos institutions à la lumière des nouveaux développements qui se produiront d'ici là. Il reste encore à déterminer le meilleur moyen d'associer le peuple au processus de transposition des directives de l'UE.

Il importe d'affiner notre démocratie pour affronter l'avenir. L'introduction du référendum constructif est un pas dans la bonne direction: la démocratie directe est affinée et les droits populaires sont matériellement rehaussés par le truchement d'une participation populaire accrue.

Certes, il est nécessaire de renforcer notre démocratie pour l'avenir et de revoir les droits populaires. Mais il y a lieu de garder une vue d'ensemble et de ne pas procéder à des élargissements au coup par coup. L'introduction du référendum constructif n'apporte ni un affinage ni un développement matériel des droits populaires et de la démocratie directe. Plusieurs référendums constructifs lors d'une seule et même votation populaire compliquent le scrutin. Des enquêtes mettent en évidence que ce sont précisément les basses classes sociales et les personnes ayant un niveau de formation inférieur qui votent le moins souvent. Des votations encore plus touffues favorisent l'abstentionnisme et entraînent de facto un amoindrissement de notre démocratie. Les auteurs de l'initiative ratent finalement l'objectif réel du référendum constructif, qui est le développement matériel de la démocratie par une plus grande participation du peuple.