

Les droits populaires doivent-ils être limités ?

Doivent-ils être démantelés ?

Arguments et contre-arguments concernant l'augmentation du nombre des signatures pour les initiatives populaires et les référendums; raison du référendum lancé contre la loi sur les droits politiques.

De quoi s'agit-il ?

La majorité des Chambres fédérales et du Conseil Fédéral, de deux manières différentes, veut rendre plus difficile la réalisation des initiatives populaires, et des référendums.

1. Votation des 24 et 25 septembre 1977 :

Par deux modifications constitutionnelles, le nombre des signatures nécessaires devrait être considérablement augmenté : de 50 mille à 100 mille pour les initiatives, de 30 mille à 50 mille pour les référendums.

2. Votation des 3 et 4 décembre 1977 :

Par une nouvelle loi sur les droits politiques, le temps de récolte des signatures pour les initiatives populaires doit être limité à 18 mois. De plus, cette loi contient d'autres points discutables.

L'augmentation du nombre de signatures passe automatiquement en votation populaire puisqu'il s'agit d'un changement constitutionnel.

La loi fédérale sur les droits politiques passe en votation populaire à la suite du référendum lancé au début de cette année.

C'est ainsi que ces deux objets, concernant tous deux le droit d'initiative populaire, sont présentés au vote du peuple à deux dates différentes. Ce contre-sens est voulu par le Conseil Fédéral afin d'arriver plus facilement à démanteler les droits populaires en divisant ceux qui y sont opposés.

Arguments et contre-arguments

1. "De toute façon, il y a trop de votations populaires et trop d'initiatives".

- Il est inexact d'affirmer que les nombreuses votations populaires sont dues au "flot d'initiatives". Depuis 10 ans, les initiatives représentent le tiers de toutes les votations populaires. Les votes obligatoires en constituent la plus grande partie (projets du Conseil Fédéral et des Chambres). De 1970 à 1976, il y eut au total 50 votations :

- 11 initiatives populaires
- 4 contre-projets à des initiatives
- 29 votes obligatoires (arrêtés fédéraux d'urgence et changements constitutionnels)
- 6 référendums (contre des lois)

- L'histoire démontre que le droit d'initiative est un moyen utile de pression populaire pour amener les réformes en temps de crise :

1911 - 20	8 initiatives populaires		
1921 - 30	9	"	"
1931 - 40	20	"	" (1934-36, temps de crise = 13 initiatives)
1941 - 50	11	"	"
1951 - 60	23	"	"
1961 - 70	16	"	"
1971 - 76	28	"	"

Ceci démontre clairement qu'en temps de crise - ainsi dans les années 30 et 70 - le peuple exerce une pression poussant à des réformes, grâce au droit d'initiative. On peut donc affirmer que le droit d'initiative constitutionnel joue un rôle essentiel lorsque des réformes sont nécessaires.

2. "La limitation du droit d'initiative et de référendum a pour but un assainissement de la démocratie".

- L'augmentation du nombre des signatures et la fixation d'un délai pour la récolte des signatures ne retiendra pas les grandes organisations commerciales (Migros, Denner), ou les grands partis, mais bien les petites organisations et les partis minoritaires. La conséquence en sera l'isolement des minorités politiques au bénéfice des grands partis gouvernementaux : serait-ce là un "assainissement de la démocratie" ?
- Avons-nous vu, ces dernières années, des initiatives inutiles ? Toutes les initiatives, y compris celles concernant la surpopulation étrangère, ont été l'expression d'un malaise populaire. Depuis 1945, le droit d'initiative a été le moteur le plus puissant pour amener des réformes en Suisse. Beaucoup de réformes nécessaires ont été résolues par des initiatives, lancées souvent par des groupes minoritaires, alors que les partis gouvernementaux n'utilisent pas ce moyen : ils en ont d'autres pour défendre leurs intérêts.
- Les initiatives et les référendums sont des moyens mis à disposition du peuple pour permettre aux minorités de faire valoir leur droit.

Dans les circonstances actuelles, la limitation des droits populaires signifie non pas un "assainissement de la démocratie", mais la volonté d'exclure les minorités de la vie politique.

3. "Les trop nombreuses initiatives retiennent beaucoup les électeurs d'aller voter".

- Il est possible que le grand nombre de votations décourage certains électeurs ; cependant les initiatives comptent en moyenne, un plus grand nombre de votants que les projets gouvernementaux. Calculée sur une longue période, la participation aux votations sur les initiatives est en moyenne plus élevée de 5 à 15 %.

Exemples récents :

1970	Initiative sur la surpopulation étrangère II	74,1 %
	Droit au logement	43,8 %
1972	Initiative sur la construction de logements et initiative Denner	35,7 %

	Interdiction d'exportation d'armes	33,4 %
	Initiative sur les pensions populaires	52,9 %
1974	Surpopulation étrangère III	70,3 %
	Initiative des caisses-maladie	39,7 %
1976	Participation	39,4 %
	Harmonisation fiscale	39,3 %
	Assurance véhicules à moteur	33,5 %
	40 heures	45,2 %
Moyenne : 45,2 %		

Projets du Conseil Fédéral et du parlement :

1972	Marché du logement / Protection de la monnaie	26,7 %
1973	Enseignement	27,5 %
1975	Article conjoncturel	28,4 %
	Economie des eaux	30,9 %

Moyenne de toutes les votations de 1970 - 75 : 37,2 %

4. "Conseil Fédéral, administration et chambres sont surchargés par les nombreuses initiatives".

- Il est indéniable que les initiatives donnent du travail au Conseil Fédéral et aux chambres. Mais ces derniers en sont les premiers responsables. S'ils manifestaient une volonté de réformes, certaines initiatives seraient inutiles. Si Conseil Fédéral et chambres avaient fait leur devoir de législateurs, plusieurs initiatives n'auraient pas vu le jour (interdiction d'exportation d'armes, assurances-maladie, participation, solution des délais pour l'avortement, etc.)

Si les chambres sont trop chargées, il serait temps d'en envisager la réforme. Le "parlement de milice" tel qu'il existe chez nous, est-il encore adapté à notre époque ? Il y aurait lieu de se poser la question... Nous doutons que la limitation des droits populaires soit la solution !

5. "L'augmentation du nombre des signatures se justifie parce que le nombre des électeurs a augmenté et que les femmes, aujourd'hui, peuvent voter".

- Comparé à la période antérieure, l'intérêt pour la chose publique a régressé. Aujourd'hui, il est plus difficile qu'autrefois de récolter des signatures, du fait que de nombreux citoyens et citoyennes sont découragés et résignés. En dépit du plus grand nombre de citoyens, l'augmentation massive du nombre de signatures envisagées signifierait une accentuation certaine des difficultés pour récolter des signatures.
- Ces dernières années, les différents partis politiques n'ont pas vu le nombre de leurs membres augmenter, pas plus que la participation active des citoyens à la vie publique, ceci malgré le vote des femmes.
- L'émigration des populations campagnardes dans les grandes cités est la cause d'un anonymat politique qui rend la récolte des signatures plus difficile. Ceux qui font du porte à porte pour récolter des signatures le savent bien. Les

politiciens qui ont perdu le contact avec le peuple, et qui n'ont jamais récolté eux-mêmes des signatures dans la rue, ne s'en rendent pas compte : ils jonglent avec chiffres et pour cent abstraits, alors qu'il s'agit concrètement des droits populaires.

6. "On trouvera toujours le nombre de signatures voulu pour une idée valable.

Plusieurs initiatives et la moitié de tous les référendums ont récolté, aujourd'hui déjà, plus du double des signatures nécessaires".

- La récolte des signatures est, avant tout, une question de moyens financiers et d'organisation; elle dépend aussi du nombre de personnes qui peuvent être mobilisées.

Pour les partis et organisation financièrement solides, qui disposent de beaucoup de monde et d'argent - leur permettant, par exemple, de faire paraître les listes dans les journaux sous forme d'annonces - l'augmentation du nombre de signatures et la fixation d'un délai ne représentent pas de difficultés majeures. Par contre, pour les organisations peu nombreuses, aux moyens financiers modestes, qui récoltent des signatures sur la rue et au porte à porte, ces mesures seraient un obstacle souvent insurmontable.

7. "La plupart des initiatives sont repoussées".

- Presque chaque initiative a eu un résultat positif, même si elle n'a pas été acceptée en votation populaire. Dans la plupart des cas, des mesures ont été prises sur le plan législatif. D'autres fois, un contre-projet a été présenté, ce qui a permis aux initiateurs de retirer leur initiative.

Le plus souvent les initiatives éperonnent le Conseil Fédéral et les Chambres, les obligeant à prendre des mesures sur des objets qui exigent des solutions rapides.

8. "Les signatures d'une initiative devraient être récoltées en 18 mois, sinon son objet est dépassé et n'en vaut pas la peine".

- Toute limitation du droit d'initiative est une atteinte aux droits populaires qui, fondamentalement, est inacceptable. Le but principal du référendum lancé contre la loi sur les droits politiques est politique et psychologique : il fait partie de l'opposition au démantèlement des droits populaires. La démocratie directe est menacée de différents côtés : augmentation du nombre de signatures nécessaires, limitation du temps de récolte des signatures, tendance à déclarer irrecevables des initiatives ayant abouti.

Aujourd'hui, il y a trop de questions où le peuple n'a rien à dire. Au lieu de démanteler les droits populaires, il s'agit au contraire pour les autorités, d'établir un véritable dialogue.

- Des initiatives véritablement importantes ont demandé de longs efforts pour récolter des signatures, parce que, au départ, aucune grande organisation ne les appuyait. L'initiative pour l'interdiction d'exportation d'armes, par exemple, a demandé deux ans environ pour récolter les signatures nécessaires. Elle a pourtant rassemblé 49,4 % des votants en sa faveur. Il n'y a pas de rapport entre le temps nécessaire à la récolte des signatures et l'intérêt politique rencontré dans la population. Le temps nécessaire est plutôt fonction de la force financière des initiateurs.

- Dans son avant-projet à la loi sur les droits politiques, le Conseil Fédéral n'avait pas prévu de limiter le temps de récolte des signatures. C'est les Chambres fédérales, sous l'influence des partis conservateurs, qui ont décidé cette limitation que le Conseil National voulait d'abord fixer à 12 mois !

9. "A part ça, la loi sur les droits politiques est correcte, apportant même certains progrès".

- La nouvelle loi réunissant les textes de six lois différentes, présente avant tout des avantages pratiques et logiques. Elle apporte ainsi certaines améliorations, en particulier concernant la manière de voter. Ces points sont incontestés et se retrouveront dans une nouvelle rédaction de la loi.

- Le problème principal, lors de la votation sur une initiative constitutionnelle n'a pas été résolu; il s'agit de la manière de voter sur l'initiative et sur le contre-projet. Aujourd'hui, on ne peut pas approuver l'initiative et le contre-projet. Le vote est considéré comme nul si on vote deux fois oui. Par contre, on peut voter deux fois non. C'est ainsi qu'il est possible à une minorité de bazararder initiative et contre-projet, comme ce fut le cas lors du vote de l'initiative sur l'assurance-maladie où pratiquement 20% des votants ont refusé tout changement. Si une nouvelle loi doit être appliquée, on peut souhaiter que, pour le moins, cette question soit résolue. L'acceptation de la nouvelle loi signifierait que cette question importante reste inchangée pour longtemps.

- La loi fixe la base d'une explication de vote du Conseil Fédéral, comme c'est déjà le cas aujourd'hui (on l'a vu pour le "paquet financier"). Ces "explications" ne contiennent et ne contiendront à l'avenir que l'avis du Conseil Fédéral et celui de la majorité des Chambres, alors que ni le comité d'initiative, ni la minorité des Chambres ne pourront donner leur point de vue.

C'est ainsi que les citoyens payeront eux-mêmes la propagande pensée et rédigée à Berne.

- D'autre part, la nouvelle loi donne les compétences à la Chancellerie fédérale de changer le titre d'une initiative. C'est contraire aux règles démocratiques.

Annexe

Comment un nouveau droit d'initiative démocratique pourrait-il être défini ?

1. Le nombre des signatures nécessaires reste fixé à 50 mille et le temps de récolte des signatures est illimité.
2. Titre et contenu doivent être rédigés, comme aujourd'hui, par le comité d'initiative, sans possibilité de modification par la Chancellerie.
3. Dans le commentaire explicatif émanant du Conseil Fédéral, le comité d'initiative peut exposer son point de vue. Les citoyens doivent pouvoir se former une opinion en prenant connaissance d'avis différents. Le commentaire explicatif doit donner une information pluraliste et non pas un endoctrinement unilatéral provenant de Berne.

4. Le défaut le plus visible du droit d'initiative actuel doit être corrigé : la votation sur initiative et contre-projet ne doivent pas conduire à un refus quasi certain, alors que la majorité souhaite un changement. Plusieurs solutions peuvent être envisagées :

Proposition A

On doit admettre qu'on puisse voter oui tant pour l'initiative que pour le contre-projet - ce qui est déjà admis dans certains cantons. Si initiative et contre-projet obtiennent la majorité absolue, celui qui obtient le plus grand nombre de voix est adopté. (En ce cas, la réforme de l'assurance-maladie aurait été acceptée sous une forme ou une autre, en décembre 1974, ainsi que la participation).

Proposition B Prof. Gilg

Le contre-projet opposé à une initiative est proposé comme question subsidiaire. Lors d'une même votation, les questions suivantes seraient posées :

- Acceptez-vous l'initiative ?
- Au cas où cantons et citoyens refusent l'initiative, acceptez-vous le contre-projet ?

Les citoyens auraient ainsi toutes les possibilités de réponse, entre autres deux fois oui, et le résultat du vote serait clair.

Ces variantes pourraient figurer dans une nouvelle rédaction de la loi sur les droits politiques.

5. La condition préalable pour qu'une initiative soit recevable requiert une majorité acceptante des cantons; ce principe, s'il apparaît à beaucoup comme sacrosaint, est pourtant actuellement discutable.

Il existe diverses possibilités de modification qui exigent un changement de la Constitution.

Proposition A

Introduction de l'initiative législative qui n'exige pas de majorité acceptante des cantons.

Proposition B (Conseiller national Jaeger).

Suppression de la majorité acceptante des cantons par une modification de la Constitution ou diminution du nombre des cantons acceptants.

Comité romand contre le démantèlement
des droits populaires
C.P. 762

1001 Lausanne