

FEUILLE FÉDÉRALE

89^e année

Berne, le 22 septembre 1937

Volume III

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3614

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative tendant à modifier le referendum facultatif (revision de l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution).

(Du 14 septembre 1937.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Par décision des 25 septembre/6 octobre 1936, vous nous avez transmis pour rapport quant au fond l'initiative tendant à modifier l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution. Cette initiative, appuyée par 53 416 signatures valables, avait été déposée le 26 août 1936 par le secrétariat du parti communiste suisse. Nous avons l'honneur de vous exposer ci-après notre manière de voir à ce sujet.

L'actuel article 89, 2^e alinéa, est ainsi rédigé:

« Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. »

L'initiative demande que l'article 89, chiffre 2, de la constitution fédérale soit ainsi conçu:

« Toutes les lois fédérales et tous les arrêtés fédéraux d'une portée générale sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par 8 cantons.

Seuls les lois et les arrêtés fédéraux votés dans l'intérêt du peuple travailleur par $\frac{3}{4}$ des membres présents des chambres fédérales peuvent être soustraits à la votation populaire. »

L'initiative entend supprimer la faculté de déclarer urgents des arrêtés d'une portée générale et, par là, toute distinction entre arrêtés urgents et non urgents. D'autre part, elle entend introduire une clause de « l'intérêt du peuple travailleur », qui permettrait de soustraire au referendum tant les lois que les arrêtés d'une portée générale.

Dans notre rapport du 11 septembre 1936 sur l'aboutissement de l'initiative, celle-ci était intitulée « initiative contre la clause d'urgence et pour la sauvegarde des droits démocratiques populaires ». C'était d'ailleurs le titre donné à la demande par ses auteurs. L'examen quant au fond a toutefois démontré que ce titre peut induire en erreur et qu'il est plus exact de choisir celui d'« initiative tendant à modifier le referendum facultatif (revision de l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution) ».

Notons que, dans son préambule, l'initiative devrait parler non pas du « chiffre 2 » de l'article 89 de la constitution, mais, ce qui serait plus exact, du « 2^e alinéa »; c'est d'ailleurs ce que fait le texte italien. Le deuxième alinéa actuel de cet article serait remplacé par les deux alinéas proposés, dont l'un reproduit la disposition actuelle en supprimant les mots « qui n'ont pas un caractère d'urgence » (l'adjonction des mots « toutes » et « tous » est d'ordre purement rédactionnel), tandis que l'autre introduit la nouvelle exception au referendum. La prescription relative à la majorité des trois quarts doit évidemment s'entendre en ce sens que cette majorité serait nécessaire pour la décision déclarant une loi ou un arrêté d'une portée générale « voté dans l'intérêt du peuple travailleur » et par conséquent soustrait au vote populaire.

La formule « votés dans l'intérêt du peuple travailleur » est manifestement empruntée des conceptions propres à un Etat étranger qui ne saurait nous servir d'exemple pour notre droit constitutionnel, puisque les idées qu'il adopte en droit public sont fondamentalement différentes des nôtres. Aussi l'interprétation qu'il donne de l'expression « intérêt du peuple travailleur » ne pourrait-elle pas être décisive en Suisse. Certaine façon de séparer la population en deux classes opposées l'une à l'autre — le « peuple travailleur » et le reste de la collectivité — serait notamment incompatible avec notre principe de l'égalité devant la loi. Mais si l'on interprète plus largement la notion de l'intérêt du peuple travailleur, tout ce qui sert à atteindre le but de la Confédération, tel que le définit l'article 2 de la constitution, concerne directement ou indirectement l'intérêt du peuple travailleur; il en est donc ainsi de toutes les lois fédérales et de tous les arrêtés fédéraux. Le champ d'application de la clause de « l'intérêt du peuple travailleur » ne serait alors nullement délimité, et cette clause pourrait s'appliquer à tout acte législatif quel qu'il soit, en sorte que l'Assemblée fédérale serait absolument libre de soustraire au vote populaire une loi ou un arrêté d'une portée générale.

Pour ce qui est d'abord des lois, nous rappelons qu'en vertu du droit en vigueur elles sont soumises sans exception au referendum facultatif. Or l'initiative entend restreindre ce droit populaire en autorisant l'Assemblée fédérale à soustraire au referendum même les lois relevant de la législation ordinaire. Il va sans dire qu'une telle restriction des droits populaires ne peut pas être sérieusement envisagée.

Quant aux arrêtés d'une portée générale, le droit actuel les soumet au referendum facultatif, à moins qu'ils ne soient déclarés urgents. L'initiative vise bien à supprimer la clause d'urgence, mais elle entend introduire une autre clause d'exception dont la portée dépasserait de beaucoup celle de la clause d'urgence. Tandis que cette dernière suppose en effet l'urgence, la nouvelle clause, elle, laisserait l'Assemblée fédérale libre d'exclure le referendum quand bon lui semblerait. Il est vrai que l'initiative complique en quelque sorte la procédure: alors que la majorité simple des membres votants de chaque chambre suffit aujourd'hui pour adopter la clause d'urgence, la nouvelle clause excluant le referendum ne pourrait être adoptée que si elle était votée dans chaque chambre par les trois quarts des membres présents. Nous estimons qu'un arrêté d'une portée générale qui n'est pas urgent ne doit pas être soustrait au vote du peuple. Si l'exclusion du referendum est fondée lorsqu'il y a péril en la demeure et qu'il ne peut donc pas être question d'ajourner la mise en vigueur, elle est par contre injustifiée si l'urgence n'est pas démontrée. Nous renvoyons du reste aux considérations sur l'urgence et le droit de nécessité contenues dans notre rapport concernant l'initiative sur l'extension de la juridiction constitutionnelle.

Pour ces motifs, l'initiative doit être rejetée. Nous renonçons aussi à présenter un contre-projet. Nous estimons en effet que la question de savoir s'il serait peut-être indiqué de prévoir une majorité qualifiée pour le vote de la clause d'urgence devra être plutôt examinée en même temps que celle de l'adoption d'une disposition prévoyant l'état de nécessité. La question de la majorité qualifiée ne doit donc pas être résolue à l'occasion de la présente initiative.

Nous vous proposons par conséquent de soumettre l'initiative tendant à modifier le referendum facultatif à la votation du peuple et des Etats, en en recommandant le rejet.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 14 septembre 1937.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président,

BAUMANN.

Le chancelier de la Confédération,

G. BOVET.

(Projet.)

Arrêté fédéral

sur

**la demande d'initiative tendant à modifier le referendum facultatif
(revision de l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution).****L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,**

vu la demande d'initiative tendant à modifier le referendum facultatif (revision de l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution) et le rapport du Conseil fédéral du 14 septembre 1937;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution,

*arrête :***Article premier.**

La demande d'initiative tendant à modifier le referendum facultatif (revision de l'art. 89, 2^e al., de la constitution) sera soumise à la votation du peuple et des cantons. Cette demande d'initiative a la teneur suivante:

Les citoyens suisses soussignés jouissant du droit de vote en matière fédérale et se basant sur l'art. 121 de la constitution fédérale et sur les dispositions de la loi fédérale concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale du 27 janvier 1892 demandent que l'article 89, chiffre 2, de la constitution fédérale soit ainsi conçu:

Toutes les lois fédérales et tous les arrêtés fédéraux d'une portée générale sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par 8 cantons.

Seuls les lois et les arrêtés fédéraux votés dans l'intérêt du peuple travailleur par $\frac{3}{4}$ des membres présents des chambres fédérales peuvent être soustraits à la votation populaire.

Art. 2.

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons le rejet de la demande d'initiative.

Art. 3.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative tendant à modifier le referendum facultatif (revision de l'article 89, 2e alinéa, de la constitution). (Du 14 septembre 1937.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3614
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.09.1937
Date	
Data	
Seite	1-4
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 313

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.