

# Feuille Fédérale

Berne, le 30 juin 1975

127<sup>e</sup> année

Volume II

N<sup>o</sup> 25

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 75 francs par an; 42 fr. 50 pour six mois; étranger: 91 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

75.054

## Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le relèvement du nombre de signatures requis pour l'initiative et le référendum

(Du 9 juin 1975)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message un projet de révision de la constitution tendant à porter de 50 000 à 100 000 le nombre de signatures requis pour l'initiative et de 30 000 à 60 000 celui des signatures requis pour le référendum. Ce relèvement exige une adaptation des articles 89, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, 120, 1<sup>er</sup> alinéa, et 121, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution.

### 1 Aperçu historique

La constitution de 1848 ne connaissait que l'initiative populaire tendant à la révision totale de la constitution et exigeait pour cela 50 000 signatures. Jusqu'en 1874, il ne fut jamais fait usage de ce droit populaire.

Le projet de nouvelle constitution rejeté en 1872 à une faible majorité par le peuple et les cantons prévoyait deux droits populaires nouveaux: le référendum législatif facultatif et l'initiative législative, le nombre de signatures requis étant, dans l'un et l'autre cas, fixé à 50 000.

Lors de la révision totale de 1874, on reprit l'idée du référendum législatif facultatif mais on abandonna celle de l'initiative législative. Les chambres réduisirent à 30 000 le nombre de signatures requis pour le référendum. Le peuple et les cantons acceptèrent la nouvelle constitution à une forte majorité.

Des efforts furent entrepris vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en vue de l'institution de l'initiative tendant à la revision partielle de la constitution. En 1879, le Volksverein déposa une «pétition» demandant une revision partielle. Les autorités politiques de la Confédération déclarèrent la pétition irrecevable, faute de base constitutionnelle. Une année plus tard, une initiative munie de 56 526 signatures demanda la revision de l'article sur la Banque nationale (art. 39). Son but principal était d'obtenir, par le biais d'un précédent, la reconnaissance du droit de demander la revision partielle. Cependant, l'Assemblée fédérale ne donna pas suite non plus à cette seconde demande, mais fut amenée à examiner s'il ne conviendrait pas de reviser par la voie législative les dispositions sur l'initiative et d'instaurer l'initiative pour les revisions partielles de la constitution. Elle n'aboutit cependant à aucune décision positive.

Donnant suite à une motion déposée au Conseil national en 1884, le Conseil fédéral proposa en 1890 d'instituer l'initiative tendant à la revision partielle. Il motivait sa proposition en mentionnant principalement les bons résultats que l'exercice de ce droit populaire avait donnés dans les cantons. Le nouveau droit fut institué en 1891 par une disposition exigeant 50 000 signatures.

Depuis 1921, les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis au référendum. 30 000 signatures sont nécessaires dans ce cas également.

Il y eut en 1949 une nouvelle extension du référendum, en ce sens que les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard y sont également soumis. Le nombre de signatures est resté le même.

En résumé, on peut dire que le nombre de signatures requis pour l'aboutissement d'une initiative ou d'une demande de référendum n'a pas changé depuis l'instauration de ces deux droits populaires, quand bien même le nombre des citoyens actifs a presque sextuplé depuis 1879 (il n'y a pas de statistique antérieure à cette année). De fait, 50 000 signatures correspondaient à 7,8 pour cent des citoyens actifs, tandis que 30 000 signatures représentaient 4,7 pour cent. Aujourd'hui, la relation est respectivement de 1,35 et de 0,8 pour cent.

## 2 Les démarches en vue d'une réforme

En 1922 déjà, le conseiller aux Etats Brügger déposait une motion demandant que le nombre des signatures requis pour l'initiative constitutionnelle fût porté à 100 000. Le Conseil des Etats rejeta à une faible majorité cette motion, qui réclamait encore d'autres mesures pour protéger ce droit populaire contre l'abus.

Dans son message du 22 février 1957 sur le suffrage féminin, (FF 1957 I 693), le Conseil fédéral proposa de doubler le nombre des signatures pour l'initiative et le référendum, mais les conseils législatifs refusèrent de lier cette

question à celle du suffrage féminin. Par une motion, ils donnèrent mandat au Conseil fédéral de traiter la question du nombre des signatures dans un projet particulier, une fois que le suffrage féminin aurait été institué<sup>1)</sup>. Le peuple et les cantons ayant rejeté par la suite le projet relatif à l'institution de ce suffrage, l'affaire en resta là.

Dans une petite question du 9 décembre 1960, le conseiller national *Guinand* soutint l'idée qu'un relèvement du nombre des signatures serait indiqué malgré le rejet du projet concernant le suffrage féminin.

Lorsque la revision du 7 février 1971 eut établi l'égalité politique des femmes en matière fédérale, la question du relèvement du nombre des signatures redevint actuelle, ce qui se manifesta par une série d'interventions parlementaires.

En développant une interpellation du 2 mars 1971, le conseiller aux Etats *Nänny* exprima la crainte que le doublement du nombre des citoyens actifs par suite du résultat positif de la votation sur le suffrage féminin ne devienne l'instrument de manœuvres politiques. Un flot d'initiatives populaires pourrait alors bloquer l'appareil législatif. Le Conseil fédéral reconnut avec l'auteur de l'interpellation que l'adaptation du nombre des signatures serait nécessaire et se déclara disposé à entreprendre l'étude des questions liées à cette adaptation.

Répondant à une petite question du conseiller national *Schaffer* du 15 mars 1971, le Conseil fédéral confirma cette manière de voir, mais sans s'exprimer de façon nette sur l'ampleur du relèvement.

En développant une motion du 12 juin 1974, le conseiller national *Tschumi* exprima la crainte que les droits populaires ne perdent de leur poids politique si le nombre des signatures devait rester inchangé quand bien même le nombre des citoyens actifs s'était multiplié. Il proposait de doubler le nombre des signatures pour l'initiative et le référendum. Le Conseil fédéral déclara partager la manière de voir du motionnaire, mais ne voulut pas, cette fois-ci non plus, s'engager en ce qui concerne un chiffre. La motion fut adoptée par le Conseil national le 25 septembre 1974 sous la forme d'un postulat.

Par un postulat du 25 novembre 1974, le conseiller aux Etats *Luder* invita le Conseil fédéral à revoir de manière approfondie le problème du droit d'initiative et à présenter des propositions en vue de préciser les dispositions sur la matière et de rétablir le véritable sens de l'initiative. Dans sa réponse du 6 mars 1975, le Conseil fédéral déclara que les questions soulevées seraient examinées de façon approfondie dans le cadre des travaux de la commission d'experts nommée pour la revision totale de la constitution, mais qu'une augmentation du nombre des signatures était envisagée à titre de mesure à prendre d'ores et déjà.

Le 2 décembre 1974, le conseiller national *Weber-Schwyz* exprima, dans un postulat, le souci que lui causait le nombre croissant d'initiatives. Il invitait

<sup>1)</sup> BSt. CN 1958 306 s.; CE 1958 165.

le Conseil fédéral à examiner si, en définissant à nouveau les critères applicables à l'admission des initiatives et en introduisant l'initiative législative, on pourrait préciser les dispositions sur la matière et rétablir le véritable sens de l'initiative constitutionnelle.

Le 19 mars 1975, le Conseil fédéral accepta un postulat du conseiller national *Künzi* qui demandait en particulier, lui aussi, un relèvement du nombre des signatures pour l'initiative constitutionnelle.

Il y a lieu de mentionner enfin l'initiative parlementaire du conseiller national *Oehler* du 11 décembre 1974, qui contient une proposition portant doublement du nombre des signatures pour l'initiative et le référendum et tend, de surcroît, à l'institution d'une trêve de deux ans à observer dans la présentation d'une nouvelle initiative sur un même objet. La commission du Conseil national chargée d'étudier la question a suspendu ses travaux dans l'attente du présent message.

Il convient de mentionner à ce propos le rapport final du groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale (groupe de travail *Wahlen*), où est exprimé l'avis qu'une augmentation du nombre des signatures qui resterait dans de justes limites serait défendable<sup>1)</sup>.

### 3 Appréciation de la situation actuelle

#### 31 Le rôle que jouent aujourd'hui l'initiative et le référendum

L'initiative et le référendum sont des particularités de notre Etat qui méritent une attention et un soin très poussés. Aussi faut-il s'abstenir de toute expérimentation inconsidérée portant sur une réforme de ces deux institutions.

La modification que nous proposons aujourd'hui ne consiste qu'en une adaptation pure et simple à des conditions qui ont changé depuis 1874 et 1891 sur le plan de la société et du droit. Mais elle doit néanmoins être mûrie, même s'il ne s'agit que d'arithmétique et de la prévention d'un danger qui pourrait menacer nos institutions publiques. L'idée de la révision ne se défend que si l'on ne manque pas de réfléchir à la fonction des deux droits populaires et que si elle résiste à cet examen. Il importe aussi d'examiner les objections qui seront soulevées au nom de la «sauvegarde des droits démocratiques» et de la «protection des minorités».

Ce sont surtout les résultats de la recherche dans le domaine des sciences politiques qui ont jeté une lumière nouvelle sur la fonction de l'initiative et du référendum dans le mécanisme de la prise des décisions politiques<sup>2)</sup>. Conçus

<sup>1)</sup> Rapport final 1973, p. 253.

<sup>2)</sup> Cf. Gruner, Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874-1974, dans la Revue du droit suisse 93 (1974), p. 433 s.; Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie.

comme instruments de la participation du peuple à la formation de la volonté de l'Etat sous un régime de démocratie directe, l'initiative et le référendum ont influencé le système suisse de gouvernement d'une manière beaucoup plus complexe qu'il ne paraît au premier abord. Si l'on ne se contente pas de considérer sous l'angle de la statistique l'usage qui est fait de ces droits populaires et les résultats de cet usage et si l'on en étudie aussi les effets secondaires et lointains, on remarque d'une manière particulièrement nette la grande place que l'initiative et le référendum ont prise dans tout notre système politique et même combien elles l'ont empreint profondément. Des recherches historiques très poussées amènent ainsi Neidhart à constater que la participation des grands partis au gouvernement et l'accord qui s'établit entre les groupes d'intérêts économiques dans la procédure législative préliminaire sont dans une large mesure les fruits de l'institution du référendum législatif facultatif en 1874. La démocratie de concertation, représentée par le fait qu'une organisation assez puissante pour lancer une demande de référendum peut, à ce titre, participer aux débats ouverts dans la phase législative préliminaire en vue de chercher à concilier les intérêts en jeu, a fini par priver toujours plus le référendum de ce qui était sa fonction primitive<sup>1)</sup>.

On a constaté les mêmes mutations et effets secondaires ou lointains dans le cas de l'initiative tendant à une revision partielle de la constitution<sup>2)</sup>. Il resterait à examiner jusqu'à quel point et dans quelles conditions les demandes contenues dans des initiatives qui, comme telles, ont été rejetées exercent néanmoins leurs effets sur les institutions publiques et juridiques et sont mises en œuvre par les autres voies suivies pour la formation de la volonté politique. Enfin, il y a lieu de relever que l'initiative, du fait de sa nature même, a véhiculé au centre du débat politique des idées conservatrices et des idées progressistes, obligeant ainsi de faire un choix entre des conceptions différentes, parfois même «hétérodoxes» par rapport au système en vigueur<sup>3)</sup>.

Ces réflexions tendent à montrer qu'il ne peut être question de vous soumettre dans le projet qui vous est présenté aujourd'hui des propositions en vue de restituer aux droits populaires leur fonction primitive en leur faisant subir une modification partielle. Cette restitution nécessiterait en effet un changement profond de notre système politique, de ce système que les droits populaires ont marqué de leur empreinte mais qui a, pour sa part, nous l'avons dit, exercé une action sur ces droits. Dans l'Etat d'aujourd'hui, dans cet Etat pluraliste, qui assume les fonctions les plus diverses<sup>4)</sup>, la formation de la volonté politique est devenue une affaire fort complexe qui ne se prête pas à une modification par le biais d'un changement apporté aux droits populaires.

<sup>1)</sup> Neidhart, *ibid.*; Gruner, *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*, p. 64.

<sup>2)</sup> Gruner, *Faktoren der Willensbildung*, p. 464 s.

<sup>3)</sup> Gruner, *Faktoren der Willensbildung*, p. 467.

<sup>4)</sup> Eichenberger, *Von der Rechtsetzungsfunktion im heutigen Staat*, dans la *Revue de droit suisse* 93 (1974), p. 7 s.

De même, il faut se garder de penser que la réforme des droits populaires proposée pourrait conduire à plus de concentration sur l'essentiel. Les idées que recouvre ce terme de concentration sont souvent peu claires et contradictoires. La question de savoir en quoi consiste l'essence de la démocratie est d'ailleurs particulièrement controversée dans la doctrine comme dans la pratique. Les sciences sociales et les théories de la démocratie ont tenté divers essais de réponse. Et l'on peut dire aussi qu'il n'y a, dans les différents milieux de la population, guère d'accord sur l'essence de la démocratie.

A cela s'ajoute le fait que l'idée de démocratisation vise également, à l'heure actuelle, une participation en dehors du cercle limité des affaires de l'Etat et embrasse les aspects les plus divers de la formation de la volonté dans le vaste champ de la vie sociale et économique.

Tout en reconnaissant l'importance de ces problèmes, nous ne pensons pas qu'il puisse être question de les résoudre dans le cadre de la révision partielle qui vous est proposée. Notre proposition procède bien moins de l'idée – exprimée souvent fort abstraitement – de la concentration de la démocratie sur l'essentiel que de la préoccupation toute pratique de maintenir l'Etat d'aujourd'hui et de demain en mesure d'exercer sa fonction, en touchant le moins possible aux institutions bien enracinées. C'est avant tout la prolifération inouïe des initiatives qui oblige de se demander si les détenteurs du pouvoir de décision (parlement, peuple, gouvernement), qui ont déjà de la peine à faire face à la masse des obligations que leur impose l'édification du droit<sup>1)</sup>, sont encore capables d'exercer leur fonction. Il est urgent de trouver un moyen de les décharger si l'on ne veut pas que notre système politique cède sous le poids que constitue le cumul de demandes particulières – dont il n'est pas question de contester ici le bien-fondé – et devienne incapable de résoudre certains problèmes urgents qui sont posés par le bien commun mais qui ne sont pas présentés sous la forme impérative d'initiatives populaires.

### **32 L'effort excessif demandé à ceux qui doivent se faire une opinion et prendre ensuite une décision**

Il est bien certain que cette prolifération d'initiatives pendantes que nous enregistrons aujourd'hui demande un effort excessif à ceux qui sont appelés à prendre des décisions sur le plan politique. On ne saurait nier qu'il est trop demandé aux autorités, à l'administration et à tous les autres participants à l'édification du droit, surtout aux citoyens actifs. Il faut se demander si notre Etat peut encore être gouverné par la voie normale de la législation ou s'il faudra, par la force des choses, recourir de plus en plus aux arrêtés urgents. Le fait que quinze arrêtés urgents ont été adoptés depuis 1971 est déjà un indice dans ce sens. Un regard jeté sur le calendrier des votations de ces prochains mois et

<sup>1)</sup> Eichenberger, *ibid.*, p. 26.

années renforce l'impression que nous ne sommes qu'au début d'une période de plus forte mise à contribution des détenteurs du pouvoir de décision, tout particulièrement des citoyens actifs, qui donnent d'ailleurs déjà des signes d'essoufflement. Un abstentionnisme croissant lors de votations importantes est considéré comme un signal d'alarme. On s'est demandé s'il a encore été possible, précisément ces derniers temps, de se former une opinion politique en rapport avec l'importance des projets soumis à une votation. Certes, on peut affirmer que tous ceux qui participent à la formation de l'opinion et aux décisions dans notre Etat, y compris les citoyens actifs, doivent accepter l'idée d'être mis plus fortement à contribution. Mais les conditions de la formation de l'opinion politique, considérées sous l'aspect des personnes, des problèmes à résoudre et des ressources financières nécessaires, ne peuvent pas être améliorées à volonté, de pair avec l'accroissement des exigences, de manière à garantir, en cas d'accumulation de projets importants, une préparation des votations exerçant ses effets en étendue et en profondeur.

La multiplication des initiatives n'est cependant pas la seule cause de cet effort excessif exigé des autorités et du citoyen. Le nombre des référendums obligatoires portant sur des mesures décidées par les autorités augmente également. Le surcroît de charge n'est pas seulement quantitatif. Il est aussi qualitatif par suite de la complexité croissante de la matière. Si les détenteurs du pouvoir de décision sont surchargés, on le doit, en dernière analyse, à la multiplicité toujours plus marquée des problèmes à résoudre, conséquence du développement impétueux des besoins et du fait qu'on attend toujours plus de l'Etat<sup>1)</sup>.

Les politologues établissent une relation entre les tâches croissantes de l'Etat sur le terrain de la société, de l'économie et de la science, et l'actualité inattendue que le droit populaire de l'*initiative* a prise actuellement. La «politisation totale» de secteurs qui n'étaient autrefois touchés que marginalement par la politique (famille, sexualité, formation, moyens d'information collective) demande également un effort excessif aux institutions dont dépendait jusqu'ici, dans la plus large mesure, la formation de la volonté politique: les partis. Tels qu'ils se présentent aujourd'hui, ils sont bien loin d'être en mesure de maîtriser, sur le plan de l'organisation et sur celui de la thématique, les situations conflictuelles qui se produisent de plus en plus souvent. Cela étant, le «peuple non organisé» intervient et recourt au moyen classique de la démocratie directe – l'*initiative* – dans une mesure inconnue jusqu'ici<sup>2)</sup>. On voit ainsi apparaître sous une lumière particulièrement crue le désaccord profond existant entre le programme à long terme qu'on attend du gouvernement et les conditions imprévisibles engendrées par une méfiance populaire qui vient troubler l'ordre des choses en exigeant de l'Etat qu'il accroisse ou réduise des prestations d'une manière par trop hâtive.

<sup>1)</sup> Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971–1975, FF 1972 I 1028 s.

<sup>2)</sup> Gruner, Faktoren der Willensbildung, p. 464.

Pour ce qui est du *référendum*, nous sommes moins inquiétés par le nombre des cas où il est demandé que par ses effets secondaires, sous la forme d'une menace de référendum dans la procédure législative préliminaire ou durant les délibérations des chambres sur un projet de loi. On a dit que la « peur du référendum » est ce qui fait surtout obstacle à une législation appropriée aux nécessités de l'heure. La menace d'un référendum se traduit aujourd'hui principalement par le souci de tenir compte le plus tôt possible dans les projets des vues de minorités assez puissantes pour demander le référendum. Il est de fait qu'on en use d'une manière ouverte ou voilée, et toujours plus pour défendre des intérêts économiques directs. Des critiques ont été suscitées notamment par l'observation du fait que la possibilité d'une demande de référendum dépend largement de l'existence ou de l'inexistence d'organisations suffisamment puissantes dans le camp des auteurs potentiels d'une telle demande. On a aussi considéré comme peu satisfaisant le fait qu'une demande de référendum ne vise le plus souvent pas l'ensemble d'une loi, pour des raisons de politique générale, mais a pour cible quelques articles ou même un article unique ne répondant pas à certains intérêts.

Le relèvement du nombre des signatures que nous vous proposons ne changera pas grand-chose dans ce domaine. On a affirmé, non sans raison semble-t-il, que la menace d'une demande de référendum tire son efficacité moins des moyens dont dispose un groupement pour recueillir en temps utile le nombre de signatures nécessaire, ce qui n'est pas difficile s'il est bien organisé, que du fait qu'il dispose des personnes, des ressources financières et des instruments nécessaires pour mener, plus tard, la lutte dans la campagne précédant la votation.

#### 4 Les objectifs et les motifs du projet

L'initiative constitutionnelle et le référendum (en matière de lois, d'arrêtés fédéraux urgents et de traités internationaux) sont des institutions sur lesquelles repose tout notre droit constitutionnel. Ils sont bien enracinés dans la vie politique et sont hautement appréciés, en dépit de mainte réserve. Ils sont considérés comme un instrument caractéristique de notre système politique, un instrument forgé pour assurer au citoyen la possibilité de participer directement aux décisions portant sur les affaires de l'Etat. La question de savoir si et jusqu'à quel point l'initiative et le référendum sont encore en mesure d'exercer cette fonction dans la réalité politique conduit à demander, de différents côtés, que le problème de nos institutions de démocratie directe soit revu à fond. Comme celles-ci sont étroitement liées à la constitution dans son ensemble et à notre système politique à l'échelon fédéral, l'idée de ce nouvel examen incite inmanquablement à réclamer une analyse générale et, le cas échéant, une réforme étendue des conditions dans lesquelles se prennent les décisions politiques. Mais cette œuvre ne peut pas être menée à chef par une revision



partielle de la constitution. Elle doit s'accomplir dans le cadre des travaux concernant la révision totale. C'est là une tâche que les conseils législatifs nous ont confiée en 1966 en adoptant les motions Obrecht et Dürrenmatt. Les travaux suivent leur cours normal. La commission d'experts exerce actuellement une activité particulièrement intense. Il convient que les importantes innovations envisagées soient étudiées par cette commission. Nous renvoyons au chiffre 7.

La proposition que nous présentons aujourd'hui n'est pas motivée par le désir de résoudre les multiples problèmes que posent, dans la réalité actuelle, le rôle et l'efficacité de ces institutions de la démocratie directe que sont l'initiative et le référendum. Comme nous l'avons dit, le but est plus modeste. Il s'agit de répondre au besoin pressant d'obtenir que le processus de la formation de la volonté politique demeure propre à rendre les services qu'on en attend dans le cadre de la constitution actuelle et de donner du même coup aux droits populaires une meilleure chance de conserver leur efficacité. La mesure que nous recommandons est purement quantitative. Elle n'affecte pas sérieusement le mécanisme de la prise de décision qui est propre à notre système politique et n'entraînera guère une modification notable des possibilités d'action politique.

Le relèvement du nombre des signatures tend notamment à contenir quelque peu ce pullulement d'initiatives dont on est aujourd'hui témoin. Par ce moyen, nous cherchons également à faciliter une concentration des efforts qui se traduisent sous la forme d'initiatives et à protéger ainsi le parlement et le gouvernement, mais aussi et tout particulièrement les citoyens actifs, contre un flot d'initiatives exigeant d'eux un effort démesuré.

Voici quelques considérations liminaires à l'appui de l'idée d'un relèvement modéré du nombre des signatures :

1. Le nombre des initiatives déposées ou annoncées en vue d'une révision partielle de la constitution est devenu si grand qu'on doit sérieusement douter que notre système politique permette encore de traiter comme il convient toutes ces demandes. La statistique reproduite dans l'annexe révèle ce qui suit : On a enregistré l'aboutissement de quatre à neuf initiatives durant les décennies des années de 1891 à 1930, de onze à vingt-trois durant les décennies des années de 1931 à 1970, mais de vingt durant la période allant de 1971 à fin avril 1975, c'est-à-dire en quatre ans et quart. L'extrapolation pour les années 1971-1980 donne le chiffre effarant de quarante-six initiatives, soit le double du nombre jamais atteint au cours d'une décennie. Le nombre élevé des initiatives non déposées, mais annoncées (soit 20 en mars 1975), fait penser qu'il y a même une tendance à l'inflation encore plus forte que ne le fait supposer le chiffre obtenu par extrapolation. Il est bien permis de penser que des tâches importantes de l'Etat pâtiront de l'obligation de traiter une matière si abondante dans un temps si limité et qu'une attention suffisante ne pourra pas être portée aux problèmes de l'Etat et de la société qui ne sont pas l'objet d'initiatives.

2. Un relèvement du nombre des signatures s'impose si l'on considère que l'initiative et le référendum – au moins d'après leur but primaire – sont conçus comme des instruments propres à provoquer une décision du souverain, prise par une majorité. La quête des signatures constitue un premier pas dans une vaste entreprise d'information et de formation de l'opinion qui doit aboutir à cette décision prise à la majorité. En général, un nombre trop restreint de citoyens ne peut pas accomplir dans une mesure suffisante ce travail d'information et de propagande. Or il n'est pas bon de provoquer une décision du souverain sans qu'un large débat public ait été assuré. Il importe que le nombre des citoyens qui appuient une initiative en la signant ne soit pas sans aucun rapport avec celui des citoyens habiles à voter. S'il en est autrement, la mobilisation de tout l'électorat ne se justifie guère et n'est pas comprise par le citoyen.

Si l'on considère le but de cette mobilisation de tout l'électorat et de la décision attendue d'une majorité, on voit clairement que les droits de la démocratie directe ne tendent pas tellement à protéger des minorités contre les décisions de majorités et qu'ils représentent plutôt un instrument particulier de la formation de la volonté politique, dans les limites du principe qui veut que les décisions soient prises à la majorité.

Il y a là un instrument particulier en ce sens qu'une minorité – quelle que soit la décision du parlement – peut demander directement au souverain de se prononcer sur l'objet de ses vœux. Une minorité déterminée d'une manière purement quantitative dispose ainsi, dans le domaine de la création du droit, d'un moyen très puissant qui consiste dans la possibilité de mobiliser directement l'ensemble des citoyens actifs. Il est bien certain que ce moyen ne peut pas être laissé entre les mains d'un groupe minuscule si l'on ne veut pas que la possibilité d'en abuser entraîne la ruine de l'institution elle-même.

Pour protéger les minorités au sens propre du terme, c'est-à-dire les minorités religieuses, ethniques, linguistiques, politiques et autres, contre les décisions discriminatoires d'une majorité, il existe d'autres institutions constitutionnelles, tout particulièrement les droits fondamentaux (nous pensons notamment au droit de pétition). Mais c'est là un problème qu'il n'y a pas lieu de creuser ici.

3. Nous avons dit que la quête des signatures pour une initiative ou une demande de référendum, avec le travail d'information, d'explication et de propagande qu'elle implique, n'est qu'un premier pas dans la voie à suivre pour rallier une majorité. Mais il y a encore d'autres considérations qui militent pour le maintien ou le rétablissement d'une juste relation entre le nombre de signatures requis et le nombre des citoyens habiles à voter : pour l'effort à demander ou à attendre d'un comité d'initiative, le nombre des citoyens potentiels à gagner n'est pas indifférent. Comme nous l'avons dit, le nombre des citoyens actifs a presque sextuplé depuis 1879. Il con-

vient d'attacher une très grande importance au fait que depuis l'institution du suffrage féminin en matière fédérale, en 1971, l'effort à fournir pour recueillir des signatures est moindre, non pas tant à cause de l'augmentation purement arithmétique du nombre des citoyens actifs qu'en raison de leur plus forte concentration résultant par exemple de ce qu'il y en a davantage dans un ménage. Il convient de considérer également que les possibilités de transport et de communication se sont améliorées, qu'il y a un peu partout une plus forte densité de la population, particulièrement dans les agglomérations urbaines, que la propagande politique applique de nouvelles méthodes et enfin que les autorités manifestent plus de largeur d'esprit, par exemple en permettant que la domaine public soit utilisé pour la quête des signatures<sup>1)</sup>.

Les conditions que nous venons de mentionner paraissent mettre les citoyens – aussi ceux qui ne sont pas organisés – en mesure de recueillir plus aisément les signatures nécessaires. Et puis, il y a l'efficacité accrue des groupements organisés, due à une structuration plus poussée, à une plus grande centralisation et à des ressources financières plus considérables. Nous rappelons enfin que dans la plupart des cantons, la relation entre le nombre des citoyens actifs et celui des signatures nécessaires est bien moins favorable que dans la Confédération et que plusieurs cantons ont relevé fortement, ces dernières années, le nombre de signataires requis pour l'initiative et le référendum en matière cantonale. Sans surestimer la valeur des enseignements à tirer de ces comparaisons, nous pensons qu'il ne faut pas négliger le fait qu'un écart excessif entre l'effort à accomplir pour faire aboutir une initiative sur le terrain cantonal et celui que réclame l'aboutissement d'une initiative en matière fédérale pourrait engendrer la tendance à une centralisation qui ne se justifierait objectivement pas. En d'autres termes, nous dirons que si l'effort à faire pour lancer une initiative en matière fédérale se révèle relativement plus faible que celui que nécessite le lancement d'une initiative en matière cantonale, des promoteurs d'initiatives pourraient être portés, pour des raisons sans rapport avec la matière à régler, à rechercher une solution centralisatrice alors qu'une solution fédéraliste serait tout indiquée.

Une partie seulement des considérations qui plaident pour un relèvement du nombre des signatures dans le cas des initiatives plaident également pour un relèvement en matière de référendum. Le nombre des cas où le référendum a été demandé au cours de ces dernières années a fortement fléchi (cf. l'annexe), pour les raisons que nous avons indiquées sous chiffre 3. Il semble toutefois que le recours à cette institution soit redevenu un peu plus fréquent. Un relèvement modéré du nombre de signatures se justifie cependant, comme pour l'initiative. Dans le cas du référendum également, il est nécessaire de maintenir ou de rétablir une certaine relation

<sup>1)</sup> ATF 97 I 893

entre le nombre des signatures et celui des citoyens actifs. Ici aussi, il convient de tenir compte de diverses circonstances qui facilitent les choses (possibilités de communications améliorées, plus forte concentration de l'électorat, etc.).

## 5 Le résultat de la consultation

En avril 1972, le Département de justice et police a posé les questions suivantes aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ainsi qu'à onze associations :

1. Approuvez-vous un relèvement du nombre de signatures requis pour l'initiative et le référendum?
2. Le cas échéant, quel devrait être le nombre de signatures requis pour l'un et l'autre de ces droits populaires?

Vingt-trois cantons ont recommandé un relèvement, tandis qu'un canton estimait que cela ne s'imposait pas et qu'un autre ne pouvait pas se prononcer définitivement.

Parmi les dix partis consultés, trois se sont prononcés pour un relèvement, cependant que six s'exprimaient négativement et que le dixième émettait un avis nuancé.

Sur les onze associations, neuf ont recommandé un relèvement, tandis que deux renonçaient à se prononcer.

Dans la consultation, partisans et adversaires d'un relèvement invoquaient la nécessité de protéger la démocratie. Les premiers jugeaient que l'usage inconsidéré des droits populaires pourrait conduire la démocratie à la ruine, tandis que les seconds alléguaient qu'un relèvement ferait de ces droits la chasse gardée de groupements puissants et bien pourvus de ressources.

Les chiffres proposés s'échelonnent entre 45 000 et 100 000 pour le référendum, entre 75 000 et 200 000 pour l'initiative.

Les opinants, de beaucoup les plus nombreux, considèrent cependant que le doublement serait indiqué pour l'initiative et que le relèvement à 50 000 ou 60 000 conviendrait pour le référendum.

## 6 Notre proposition

### 61 Les avantages et les inconvénients d'un relèvement

L'augmentation du nombre des signatures nécessaires paraît s'imposer comme moyen propre à endiguer le flot des initiatives, en rendant plus difficile l'exercice de ce droit populaire. La mesure que nous proposons ne ferait cepen-

dant que compenser jusqu'à un certain point les allégements qui sont résultés, ces dernières décennies, de divers facteurs : concentration plus forte de l'électorat, amélioration des moyens de communication ainsi que de l'institution du droit de vote pour tous les adultes sur le terrain fédéral. Il convient de fixer le nombre de signatures de telle manière *que l'initiative soit l'expression de l'opinion d'un groupe de citoyens assez grand pour avoir une certaine représentativité*. Ce n'est qu'ainsi qu'il est acceptable de mobiliser l'ensemble de l'électorat. Mais des éléments psychologiques entrent également en considération. Il n'est en effet pas aberrant de penser qu'une condition un peu plus sévère mise à l'aboutissement d'une initiative affecterait bien moins l'institution, sous son aspect politique et pratique, que ne le ferait le mécontentement causé dans les rangs des citoyens actifs (mais aussi chez les autorités et chez ceux qui, en dehors de l'Etat, forment la volonté politique) par la charge, voir la surcharge, que constitue le fait de devoir donner suite à des initiatives déposées en nombre excessif et de façon désordonnée. Et il faut veiller aussi à ne pas décourager la bonne volonté de ceux dont la collaboration est hautement nécessaire dans l'édification du droit, qu'il s'agisse des organismes non étatiques qui contribuent à former l'opinion ou des organes de l'Etat au niveau fédéral et cantonal.

La révision constitutionnelle que nous proposons aura-t-elle pour effet, comme on l'espère, de discipliner le lancement d'initiatives? Cela dépendra en grande partie de la mesure dans laquelle le nombre des signatures nécessaires sera augmenté. Un coup d'œil sur le passé montre que les initiatives déposées au cours des années de 1891 à 1970 (il y en avait en moyenne entre une et deux par an) étaient appuyées, en moyenne, par 100 000 signatures et que, durant la période de 1971 à 1974, c'est-à-dire à une époque de prolifération, la moyenne n'était plus que de quelque 76 000 signatures. Un certain lien entre la diminution du nombre des signatures et la multiplication des initiatives apparaît clairement. L'expérience nous apprend cependant qu'il serait faux de tenir pour abusives, pour l'œuvre de gens toujours prêts à réclamer, les initiatives qui ne réunissent qu'un petit nombre de signatures. Précisément à une époque toute récente, on a vu des initiatives appuyées par un nombre de signatures relativement modeste donner lieu à des discussions particulièrement vives et à des votations sans résultat bien net (comme exemples, on peut citer l'initiative du 20 mai 1969 contre l'emprise étrangère, qui avait recueilli 70 292 signatures, et celle sur l'exportation d'armes, du 19 novembre 1970, qui en avait recueilli 53 457). Et ces initiatives ont eu assurément d'importants effets indirects aux niveaux inférieurs de la législation. La prudence est de mise quand on constate que la seule initiative de ces quarante-cinq dernières années qui ait atteint directement son but – celle de 1946 pour le retour à la démocratie directe – n'avait recueilli que 55 796 signatures valables, tandis que l'initiative de 1934 pour la lutte contre la crise, appuyée par 334 699 signatures, a été rejetée. D'une façon générale, il faut se garder d'apprécier les effets ou le bien-fondé d'une initiative à la lumière du résultat – positif ou négatif – de la votation. Ses effets indirects, notamment au niveau de la législation, peuvent être décisifs. Le

«juste» nombre de signatures à exiger ne peut pas être déterminé uniquement par l'analyse des statistiques. Il faudrait encore procéder à une vaste étude sur les conséquences secondaires ou lointaines des initiatives, sur l'effort à fournir pour les faire aboutir, etc. Mais même après une telle analyse, la question du nombre à fixer resterait une affaire d'appréciation.

Contre un relèvement massif on peut faire valoir qu'il faut, de toute évidence, de plus importantes ressources financières pour arriver à recueillir un plus grand nombre de signatures. Cela revient à dire qu'un tel relèvement frapperait surtout les groupements moins fortement organisés et disposant de moins de ressources, ce qui est particulièrement le cas de ceux qui ont des buts idéaux. Il faut enfin considérer que la population a beaucoup plus augmenté dans les agglomérations urbaines que dans les campagnes. Il semble que si l'on relève le nombre des signatures non pas massivement, par exemple approximativement en proportion de l'accroissement du nombre des citoyens actifs, mais de façon modérée on tiendrait aussi équitablement compte de la perte relative d'influence de la population rurale.

## 62 Résumé et conclusion

En résumé, un relèvement du nombre des signatures se motive comme il suit :

- le nombre des citoyens actifs a fortement augmenté au cours de ces dernières années et décennies. Ces citoyens sont aussi moins dispersés. Dans ces conditions, il est plus facile de recueillir le nombre de signatures requis ;
- des considérations de politique générale exigent qu'on maintienne ou rétablisse une certaine relation entre la majorité à mobiliser pour faire accepter une initiative et la minorité nécessaire pour mobiliser cette majorité ;
- les instruments non étatiques de la formation de l'opinion publique sur le plan politique sont actuellement fortement mis à contribution et le seront toujours plus et il en est de même des organes de l'Etat qui participent à l'édification du droit ;
- un effort excessif est actuellement exigé du citoyen actif, ce qui entraîne sa lassitude et un abstentionnisme croissant ;
- les promoteurs d'initiatives disposent de meilleurs moyens de transport et de communication ;
- le nombre des signatures recueillies à l'appui des initiatives déposées entre 1891 et 1970 a été de quelque 100 000 en moyenne.

Une certaine retenue s'impose dans le relèvement du nombre de signatures si l'on considère que nos droits populaires sont les instruments typiquement

suisses de la formation de la volonté politique et que tout notre système politique leur est lié de différentes façons, ce qui exige la prudence pour toute modification. A cela s'ajoute qu'il convient de ne procéder qu'à un relèvement modéré par égard pour les groupements disposant de peu de ressources, en particulier ceux qui ont un but idéal.

Après avoir pesé toutes ces considérations, nous vous proposons de porter à 100 000 le chiffre des signatures requis pour l'*initiative*. Nous tenons ainsi compte du résultat de la consultation, qui a révélé qu'une forte majorité des opinants favorables à une augmentation tient le doublement pour indiqué. On pourrait, à vrai dire, considérer qu'un chiffre moins élevé, par exemple 80 000, conviendrait. Mais la différence par rapport au régime actuel serait si minime qu'on ne pourrait guère attendre du changement un résultat qui réponde au dessein de notre projet.

Une certaine retenue se justifie dans le cas du *référéndum*, étant donné qu'il a été moins fréquemment fait usage de cette institution durant ces dernières années et que ses effets sont indirects. Les problèmes que suscite «la menace d'un référendum» inciteraient, il est vrai, à procéder ici aussi à un relèvement massif du nombre des signatures, ce qui permettrait de mettre notre appareil législatif à l'abri de la surcharge résultant de ce que la menace d'exercer ce droit populaire peut être utilisée trop aisément comme moyen de pression. Mais le problème complexe qui se pose en l'occurrence ne peut pas être résolu par une mesure purement quantitative. Nous pensons qu'un relèvement à 60 000 serait indiqué. Pour les raisons que nous avons exposées à propos de l'*initiative*, nous croyons que ce chiffre est à la limite inférieure de ce qui paraît être une solution défendable.

## 7 Des problèmes particuliers qui se posent en matière d'*initiative*

Outre une augmentation modérée du nombre des signatures, il est question dans les écrits, au parlement et dans le public d'une série d'autres façons d'endiguer le flot des initiatives. Nous tenons à signaler les principales d'entre elles, sans nous prononcer sur leur mérite. La commission d'experts pour la revision totale de la constitution s'occupe également du problème d'une réforme des droits populaires. Les questions en rapport avec l'institution de l'*initiative* sont une partie seulement, mais une partie importante, de ce problème général. Il ne serait pas judicieux de la traiter d'ores et déjà, sans attendre le résultat des travaux de la commission d'experts. Une exception ne se justifie, pensons-nous, que pour le relèvement du nombre des signatures. Quant aux autres problèmes à résoudre au niveau de la loi, ils sont l'objet de notre message du 9 avril 1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques (FF 1975 I 1337).

## 71 Institution de l'initiative législative

Bien que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, et même le peuple et les cantons (dans une votation de 1961), se soient prononcés jusqu'à présent contre l'institution de l'initiative législative, on considère qu'il est particulièrement actuel de se demander si une telle innovation ne serait pas propre à améliorer les conditions existant dans le domaine de l'initiative. Le rapport final du groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale s'exprime positivement sur ce point<sup>1)</sup>.

## 72 Institution de la «motion populaire»

On a lancé récemment l'idée d'instituer un nouveau droit populaire sous la forme d'une «motion populaire», destinée à remplacer ou à compléter ce qui est prévu pour l'initiative constitutionnelle. L'Assemblée fédérale aurait à décider si la motion doit être réalisée au niveau de la constitution ou à celui de la loi.

## 73 Institution d'une trêve

L'institution d'une trêve devrait empêcher que l'objet d'une votation populaire sur un texte constitutionnel puisse être remis en question par des initiatives avant l'expiration d'un certain temps. Il semble que l'application efficace d'une disposition sur une telle trêve serait rendue difficile surtout par l'imprécision de la notion de «même objet».

## 74 Les limites matérielles de l'initiative constitutionnelle

La question majeure est ici de savoir si tout peut être l'objet d'une initiative ou si celle-ci a ses limites matérielles. Les autorités politiques de la Confédération ont contesté jusqu'à présent l'existence de telles limites<sup>2)</sup>, mais la doctrine suisse est fort divisée sur ce point. Des spécialistes du droit public, des gens de renom, déclarent sans réserve que l'initiative ne souffre pas de limites, tandis que d'autres, aussi réputés, affirment que la constitution en pose, au moins implicitement<sup>3)</sup>.

Il y a le problème de la reconnaissance des limites matérielles «de constitutione lata», mais il y a aussi celui de savoir si la constitution ne devrait pas en prévoir expressément<sup>4)</sup>. Etant donné la portée juridique et politique de la décision, celle-ci devrait être intégrée dans la réforme globale des droits populaires.

<sup>1)</sup> Rapport final du groupe de travail Wahlen, p. 259.

<sup>2)</sup> L'Assemblée fédérale ne s'est écartée de ce principe qu'une seule fois, lorsque, sur la proposition du Conseil fédéral, elle a déclaré irrecevable parce qu'irréalisable l'initiative pour une trêve des armements (1955).

<sup>3)</sup> Cf. rapport final du groupe de travail Wahlen, p. 738.

<sup>4)</sup> Ibidem, p. 738 s.



## 8 Les conséquences sur le plan financier et celui du personnel

Comme le droit de vote des signataires de demandes de référendum ou d'initiative doit être vérifié et attesté par les autorités compétentes suivant le droit cantonal (secrétaire communal, teneur du registre civique, etc.), un relèvement du nombre des signatures entraînera forcément un certain surcroît de travail. Il en sera de même pour le Bureau fédéral de statistique, qui vérifie les listes à la demande de la Chancellerie fédérale. Dans l'ensemble, il n'y aura cependant pas de répercussion appréciable d'ordre financier ou touchant le personnel, étant donné que la diminution du nombre des initiatives recherchée par notre projet compenserait le travail supplémentaire occasionné dans les cas particuliers.

## 9 Propositions

Pour les raisons que nous avons indiquées, nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté ci-joint.

Nous vous proposons en même temps de classer le postulat suivant:

1974 P 12024 Initiative et référendum (N 25 septembre 1974, Tschumi)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 9 juin 1975

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

**Grabler**

Le chancelier de la Confédération,

**Huber**

22696

**Arrêté fédéral  
relevant le nombre de signatures requis  
pour l'initiative et le référendum**

**(Art. 89, 89<sup>bis</sup>, 120 et 121 cst.)**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 9 juin 1975<sup>1)</sup>,

*arrête :*

**I**

La constitution fédérale est modifiée comme il suit :

<sup>1</sup> A l'article 89, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, et à l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, le nombre de signatures requis pour le référendum est porté de 30 000 à 60 000.

<sup>2</sup> A l'article 120, 1<sup>er</sup> alinéa, et à l'article 121, 2<sup>e</sup> alinéa, le nombre de signatures requis pour l'initiative constitutionnelle est porté de 50 000 à 100 000.

**II**

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

## Initiative constitutionnelle

### 1. Proportion signatures/électeurs

(nombre des électeurs = 100%)

#### a. Au moment de l'introduction de l'initiative tendant à la révision partielle de la cst. (1891)

	En %	
Suisse.....	7,6	(653 890 électeurs)
Zurich.....	6,3	
Schwyz.....	16,3	
Obwald.....	13,6	
Nidwald.....	28	
Fribourg.....	20,8	
Bâle-Ville.....	8,3	
Bâle-Campagne.....	13	
Schaffhouse.....	8,3	
Saint-Gall.....	19,3	
Grisons.....	22,5	
Argovie.....	12,5	
Thurgovie.....	10,3	
Tessin.....	18,6	
Vaud.....	9,5	
Valais.....	21,7	
Neuchâtel.....	12,1	

#### b. Fin avril 1975

Suisse.....	1,3	(3 717 238 électeurs)
Zurich.....	0,8	
Berne.....	2,4	
Lucerne.....	2,9	
Uri.....	1,5	
Schwyz.....	3,7	
Obwald.....	3,3	
Nidwald.....	5,0	

	En %	
Glaris .....		Landsgemeinde
Zoug .....	2,5	
Fribourg .....	5,2	
Soleure .....	2,3	
Bâle-Ville .....	1,4	
Bâle-Campagne .....	1,2	
Schaffhouse .....	2,4	
Appenzell-Rh.-Ext. : .....		correspondant au nombre des membres du Grand Conseil
Appenzell-Rh.-Int. :		Landsgemeinde
Saint-Gall .....	3,6	
Grisons .....	5,3	
Argovie .....	2,0	
Thurgovie .....	2,5	
Tessin .....	7,2	
Vaud .....	4,0	
Valais .....	9,5	
Neuchâtel .....	6,2	
Genève .....	5,7	

## 2. Nombre d'initiatives déposées

Période	Nombre d'initiatives déposées	Moyenne
1891-1900 .....	5	} 6,5 par décennie
1901-1910 .....	4	
1911-1920 .....	8	
1921-1930 .....	9	
1931-1940 .....	20	} 17,5 par décennie
1941-1950 .....	11	
1951-1960 .....	23	
1961-1970 .....	16	
1971-fin avril 1975 .....	20	46 pour 1971-1980 (Extrapolation)

Si la tendance actuelle devait persister, on enregistrerait 46 dépôts d'initiative pour la période 1971 à 1980.

## Référendum facultatif

### Actes législatifs soumis au référendum/votations

Période	Nombre d'actes législatifs soumis au référendum	Votations	
		Nombre	Pourcentage
1881-1890 .....	78	8	10,3
1891-1900 .....	76	10	13,2
1901-1910 .....	59	4	6,8
1911-1920 .....	57	3	5,3
1921-1930 .....	94	5	5,3
1931-1940 .....	73	9	12,3
1941-1950 .....	104	7	6,7
1951-1960 .....	203	11	5,4
1961-1970 .....	216	8	3,7
1971-1975 <sup>1)</sup> .....	123	0	0
1971-1980 <sup>2)</sup> .....	284	(0)	(0)

<sup>1)</sup> Cette colonne comprend la période s'étendant du début 1971 à fin avril 1975. (A fin avril 1975 quatre référendums étaient lancés dont deux ont abouti à des votations).

<sup>2)</sup> extrapolé.

## **Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le relèvement du nombre de signatures requis pour l'initiative et le référendum (Du 9 juin 1975)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.06.1975
Date	
Data	
Seite	137-157
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 204

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.