Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 29 (1992)
Heft: 1084

Artikel: Droits populaires : la tentation des limites
Autor: Delley, Jean-Daniel
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1021895

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DROITS POPULAIRES

La tentation des limites

Qui n'avance pas recule. L'effet rétroactif de plusieurs initiatives met-il en cause le travail des parlementaires ?

(*jd*) Ces temps, la clause de rétroactivité préoccupe beaucoup les autorités, l'exécutif comme le Parlement. Il s'agit de ces initiatives populaires qui proposent l'introduction dans la Constitution d'un principe général (par exemple l'arrêt de la construction du réseau autoroutier, la protection des tourbières, la limitation du nombre des places d'armes ou l'interdiction d'acquérir des avions de combat durant la prochaine décennie), assorti d'une date à partir de laquelle ce principe entre en vigueur en cas d'acceptation de l'initiative, date antérieure à celle de la votation. En fait ces initiatives visent la plupart du temps des objets concrets au sujet desquels le Parlement s'est déjà prononcé et auxquels il n'est plus possible de s'opposer dans le cadre des procédures en vigueur (les places d'armes de Rothenthurm et de Neuchlen-Anschwilen, un certain nombre de tracés autoroutiers) ou qu'il doit trancher dans un proche avenir (le choix d'un nouvel avion de combat).

Ce genre d'initiative irrite fort le Parlement, puisque ce dernier se voit contester ses décisions dans des domaines où il est habituellement seul à décider. Mais, il n'est jamais allé jusqu'à déclarer irrecevables de telles initiatives. Le lancement rapide et le large succès de l'initiative contre le F/A-18 est la goutte qui a fait déborder le vase de la patience de certains politiciens: la décision des Chambres sur cet objet est menacée par avance par une décision populaire, avant même qu'elle soit prise. Voilà qui complique le choix des députés; dès lors faut-il engager des dépenses considérables au risque d'être désavoué ultérieurement par le souverain ?

Un souci pavé de mauvaises intentions

Ulrich Zimmerli, conseiller aux Etats et professeur de droit, a fait dans ce contexte la proposition la plus radicale en suggérant que le Parlement modifie sa pratique en matière de recevabilité. Il a été sèchement rappelé à l'ordre par son collègue Jean-François Aubert: la Constitution fédérale ne connaît pas de limite à sa révisibilité, et ce serait un coup de force du Parlement que d'ajouter une nouvelle condition à l'acceptabilité d'une initiative, alors que la Constitution n'exige que l'unité de la matière et de la forme. Le Parlement étudie actuellement une autre voie; une commission du Conseil national veut ancrer dans la Constitution elle-même le droit pour le législatif de juger de la validité des dispositions rétroactives figurant dans une initiative populaire.

Vaine parade: il suffirait en effet, pour faire aboutir une initiative avec clause rétroactive, de stipuler dans le libellé que la compétence du Parlement n'est pas applicable à la présente initiative. C'est le point de vue qu'ont défendu le juriste Andreas Auer de l'Université de Genève et son collègue zurichois Alfred Kölz. Il ne s'agit pas là de subtilités d'experts mais bien d'un débat qui nous confronte aux sources des institutions démocratiques helvétiques et au fonctionnement parfois insatisfaisant de celles-ci.

Vox populi, vox Dei

En Suisse, nous rappelle Andreas Auer, aucun organe, aucune autorité ne peut faire prévaloir sa voix sur celle, même imparfaite, du peuple. C'est le peuple qui a adopté la Constitution et c'est lui seul qui peut la réviser. Contrairement à d'autres pays européens, le peuple n'est pas un organe auquel la Constitution octroie des compétences; son existence est antérieure à celle de la Constitution qu'il a légitimée par son vote. L'absence de limite à la révision de la Constitution est l'expression directe du principe selon lequel une génération n'a pas le droit d'assujettir à ses lois les générations futures. Affirmer, comme certains, que l'usage de la clause de rétroactivité constitue un abus des droits populaires, c'est en réalité prôner une limitation de ces droits.

Historiquement, les droits d'initiative et de référendum ont été conçus comme des moyens pour le peuple d'exprimer sa méfiance, voire son opposition, à l'égard du Parlement. Si le citoyen suisse élit ses représentants, il dispose en tout temps de la possibilité de désavouer telle ou telle de leurs décisions et de leur imposer une solution particulière. C'est une solution qui n'est guère confortable pour les parlementaires helvétiques, mais elle a été voulue par le constituant et il n'apparaît pas que ce dernier soit prêt à en changer.

Une évolution contraire à la Constitution

La multiplication récente des initiatives populaires contenant une clause rétroactive tient à la longueur de la procédure. Entre le dépôt d'une demande et sa présentation en votation, il faut compter quatre à cinq ans. Un délai trop long qui, pour certains objets, dévalorise la demande parce que dans l'intervalle le fait accompli privera d'effet une initiative même acceptée par le souverain. En munissant leur initiative d'une clause rétroactive, les promoteurs cherchent en quelque sorte à compenser le temps que vont mettre les autori-

EN BREF

Le radicalisme a retrouvé un auteur pour lui rappeler ses grands principes. Olivier Meuwly publie *Aux sources du radicalisme – Les origines de la démocratie libérale*. Une phrase du papillon de présentation: «Mais que connaît-on de la philosophie radicale ?» La préface est de Jean-Jacques Cevey.

Les sections de quartier de l'UDC zurichoise organisent des après-midi pour les aînés avec café, thé, gâteaux et exposés sur les problèmes de la vieillesse. Un accompagnement musical anime ces goûters.

La *NZZ* nous signale l'existence d'un débat aux Etats-Unis entre le libéralisme classique et un enseignement tenant compte du bien de la collectivité dénommé *communitarian* en anglais. Le *communitarisme*, à ajouter au lexique français ?

Au début du mois de mai, une délégation uranaise a exposé à Berne le point de vue des habitants du canton sur le trafic de transit qui est en voie d'asphyxier la vallée de la Reuss. Parmi les délégués, deux représentants du Forum critique, organisation fortement marginalisée par les partis au pouvoir il y a peu de temps encore.

VOTATIONS

Succès du multipac

Les consultations multiples ont aussi des avantages. Les électeurs ont plébiscité les consensus entre partis et ont profité des subtilités offertes par la démocratie directe.

(*pi*) La septuple votation fédérale du week-end dernier fut une expérience positive. Les citoyens ne semblent pas s'être mélangé les crayons dans l'isoloir. Certains, il est vrai, ont contesté le grand nombre d'objets sur lesquels il fallait se prononcer en même temps. Mais ce sont souvent les mêmes qui dénoncent le délai de traitement des initiatives populaires. Au reste, cette sollicitation inhabituelle des électeurs a obligé partis et organisations à axer leur publicité sur l'essentiel. Les arguments démagogiques pour les sujets qui s'y seraient prêtés s'ils avaient été soumis à moins de concurrence ont été canalisés et sont passés presque inaperçus; on pense à la révision du Code pénal au chapitre des infractions contre l'intégrité sexuelle et, dans une moindre mesure, aux consultations concernant les institutions de Bretton Woods.

La Suisse s'est retrouvée dimanche soir entr'ouverte et gentiment moderne, à l'image de ses autorités dont les recommandations de vote ont été respectées sans exception.

Le consensus a payé

Nous osons croire à une victoire du consensus sur des objets qui n'étaient pas assurés de passer la barre des 50%: que ce soit sur le service civil, le génie génétique ou le Code pénal, tous les grands partis s'étaient mis d'accord et avaient même, pour le Code pénal, diffusé des annonces communes appelant à voter «oui». Si les querelles politiciennes lassent les électeurs, les solutions consensuelles et négociées semblent plutôt lui inspirer confiance, de même que le travail parlementaire de qualité. A l'heure où les scores des grands partis sont en baisse, ces constatations ne sont pas sans valeur et pourraient orienter les états-majors pour les prochains grands rendez-vous électoraux: transversales alpines en septembre (mais les Verts ne seront pas au rendez-vous des «oui») et Espace économique européen en décembre. Il faudra se souvenir que les trois objets «consensuels» de ce 17 mai sont ceux qui ont recueilli le plus de suffrages positifs. Malgré ces résultats plutôt réjouissants, les Suisses restent très prudents. En acceptant la révision du Code pénal, ils n'ont fait qu'inscrire dans la loi une situation en partie déjà existante. Parmi les points d'achoppement, les «amours juvéniles» jouissent déjà d'une impunité devant les tribunaux des mineurs. L'acceptation du service civil est aussi la marque d'une adaptation relative permettant d'être européen à bon compte: c'est une loi d'application qui définira concrètement le sort des objecteurs et le référendum reste possible si le Parlement se montre trop ouvert.

Ouverture, un peu timide

Nous osons croire à une petite ouverture sur le monde, à une prise de conscience du rôle des institutions supranationales, dans le cas de l'acceptation de l'entrée de la Suisse au FMI et à la Banque mondiale. Mais cet objet est aussi celui qui a recueilli le moins d'avis favorables. Que de chemin parcouru, certes, depuis le refus d'entrer à l'ONU. Mais il serait erroné d'y voir une répétition générale du vote sur l'EEE: que la Suisse participe ou non de plein droit aux activités de ces institutions n'a pas de répercussions directes sur les coiffeurs, les cafetiers ou les vendeurs de robinetterie. Tout autre sera la situation lorsque nous aurons à nous prononcer sur une intégration européenne.

Nous osons croire enfin aux subtilités offertes par la démocratie directe dans le cas de la protection des eaux. Comment expliquer autrement que plus de deux tiers des votants acceptent la révision de la loi alors que l'initiative constitutionnelle sur le même sujet est acceptée par un peu plus du tiers seulement ? Bien qu'aucune recommandation de vote n'ait donné dans la subtilité — c'était deux fois oui ou deux fois non — citoyens et citoyennes ont opéré un choix très net et ont parfaitement fait la différence entre une loi déjà entièrement rédigée et partiellement «chiffrable» d'une part et une initiative constitutionnelle forcément moins subtile et dont les effets sont difficiles à évaluer d'autre part. ■

---

tés à traiter leur requête. Un raccourcissement de ce délai par le gouvernement et le Parlement contribuerait certainement à diminuer cette pratique de la rétroactivité.

Mais il y a plus. Les initiatives en question portent sur des objets concrets (une place d'armes, un tronçon d'autoroute, un achat d'armement). En l'absence d'un droit de référendum administratif sur les décisions de grande importance, seule reste ouverte la voie de l'initiative populaire munie d'une clause rétroactive. Or, selon Auer et Kölz, ce droit existe si l'on s'en tient à la volonté du constituant de 1874. C'est en tous cas ainsi que la doctrine et la pratique ont interprété l'article 89 alinéa 2 de la Constitution. Ainsi, la loi fédérale sur les chemins de fer de 1944 dispose que la construction d'une nouvelle ligne est soumise au référendum. Et c'est en application de cette disposition que le projet Rail 2000 a été attaqué en référendum. Mais en 1962 l'Assemblée fédérale a défini l'arrêté de portée générale — seul soumis au référendum — comme une règle de droit abstraite, excluant ainsi les décisions concrètes, de nature administrative, du contrôle populaire, même lorsqu'elles sont de grande portée politique ou financière. D'où le paradoxe qui voit le souverain se prononcer sur des lois de peu d'importance et être condamné au silence sur une dépense de 3,5 milliards de francs.

Le Parlement lui-même ne se tient d'ailleurs pas toujours à la définition qu'il a lui-même donnée de l'arrêté de portée générale: l'indemnité de 350 millions versée aux promoteurs de la centrale nucléaire de Kaiseraugst en 1989 a été adoptée sous la forme d'un arrêté de portée générale, quand bien même il s'agissait sans contestation possible d'une décision concrète. Rien donc, juridiquement, n'empêche le Parlement de prendre les décisions administratives importantes sous cette forme et d'ouvrir la voie du référendum facultatif, conformément à la volonté des constituants de 1848. Ce choix serait d'autant plus justifié que ces décisions, aujourd'hui, représentent des enjeux politiques souvent aussi, si ce n'est plus, décisifs que de nombreux projets de lois. ■