

Initiative parlementaire Initiative populaire avec contre-projet (Spoerry)

Rapport

de la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales

du 3 septembre 1987

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), la commission vous soumet son rapport et le transmet simultanément au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

Proposition

La commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales propose l'approbation du projet de modification de la loi sur les rapports entre les conseils.

Annexes

- 1 Projet de loi
- 2 Rapport explicatif de la commission
- 3 Liste des initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet; structure de l'arrêté; pratique actuelle

3 septembre 1987

Au nom de la commission des pétitions
et de l'examen des constitutions cantonales:

Le président, Stucky

Loi sur les rapports entre les conseils

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport de la commission du Conseil national du 3 septembre 1987¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du 5 octobre 1987²⁾,

arrête:

I

La loi sur les rapports entre les conseils³⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 27, al. 3^{bis} et 3^{ter} (nouveau)

^{3^{bis}} Lorsque le Conseil fédéral, la commission chargée de l'examen préalable ou un ou plusieurs députés proposent qu'un contre-projet soit opposé à une initiative populaire, le libellé du contre-projet est mis au point d'abord. Le président rappelle que cette mise au point est faite à titre éventuel.

^{3^{ter}} Ensuite, l'Assemblée fédérale décide de recommander l'acceptation ou le rejet des objets soumis à la votation. Si elle propose l'acceptation de l'initiative, le contre-projet devient caduc. Si une Chambre préconise le rejet de l'initiative ou renonce à faire une proposition concernant celle-ci, elle détermine si elle doit recommander au peuple et aux cantons d'accepter le texte définitif du contre-projet et de lui donner la préférence sur l'initiative en réponse à la question subsidiaire.

II

La loi fédérale sur les droits politiques (LDP)⁴⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 76

Abrogé

¹⁾ FF 1987 III 369

²⁾ FF 1987 III 380

³⁾ RS 171.11

⁴⁾ RS 161.1

III

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 5 avril 1988.

31733

Explications de la commission

1 Droit en vigueur

11

L'article 121, 6^e alinéa, de la constitution prévoit que l'Assemblée fédérale peut, lorsqu'elle n'est pas d'accord avec une initiative populaire, soumettre un contre-projet au vote du peuple et des cantons. Elle soumet en votation l'initiative et le contre-projet avec ou sans recommandation. L'Assemblée fédérale a la possibilité d'améliorer et de clarifier le texte de l'initiative populaire lorsque celle-ci est conçue en termes généraux, ou même de l'adapter au droit en vigueur. Lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative populaire rédigée de toutes pièces, elle peut présenter un contre-projet (art. 121, 5^e et 6^e al., cst.).

Lorsqu'un contre-projet est opposé à l'initiative populaire, le Conseil fédéral soumet au parlement un projet d'arrêté fédéral conçu selon le schéma suivant:

Article premier

¹ L'initiative populaire du ... est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² Les auteurs de l'initiative populaire demandent que la constitution soit complétée par un nouvel article ... dont la teneur est la suivante: ...

Art. 2

¹ Un contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis simultanément au vote du peuple et des cantons.

² L'Assemblée fédérale propose de compléter la constitution par un nouvel article ... dont la teneur est la suivante: ...

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contre-projet.

Le Conseil fédéral ne s'est écarté de ce schéma que trois fois seulement (utilisation des forces hydrauliques, FF 1908 IV 625; interdiction des décorations, FF 1930 II 451; encouragement de la construction de logements/fonds pour la construction de logements, FF 1971 II 1983-1985).

12

Le déroulement du vote au parlement découle de l'agencement des dispositions de l'arrêté fédéral: le vote d'entrée en matière, obligatoire, est suivi du débat et du vote article par article. Il n'existe aucune réglementation particulière régissant la procédure de vote dans le cas ou un contre-projet est opposé à une initiative populaire, ni dans la loi sur les rapports entre les conseils ni dans les règlements des conseils.

Cette procédure de vote a toujours été source d'incertitude dans les conseils. L'article 2 est rédigé de telle sorte qu'il n'est souvent adopté que par les députés qui sont

favorables au contre-projet. Ceux qui soutiennent l'initiative et ceux qui souhaitent qu'elle soit rejetée sans qu'un contre-projet ne lui soit opposé se prononcent en règle générale déjà contre l'article 2, même s'il s'agit là en fait que de la mise au point du texte d'un éventuel contre-projet et si la décision quant au fond ne doit être prise qu'à l'article 3. Il est arrivé que les articles 2 et 3 de l'arrêté fédéral soient traités simultanément. Cela s'applique par le fait que l'article 2 devient forcément caduc si l'Assemblée fédérale décide à l'article 3 de recommander au peuple et aux cantons soit l'approbation de l'initiative soit son rejet sans lui opposer de contre-projet.

Lors du débat sur l'initiative populaire concernant la participation des travailleurs en 1974, le Conseil des Etats avait, sur proposition de l'un de ses membres, voté d'abord sur l'initiative puis ensuite seulement sur le contre-projet. Lors du débat sur l'initiative relative à la surveillance des prix, en janvier 1982, la présidente du Conseil national avait proposé à la Chambre de se prononcer d'abord sur l'initiative, ce qui avait été approuvé. En juin 1984, lors du débat sur l'initiative populaire «droit à la vie», le Conseil des Etats s'était vu proposer de voter d'abord sur l'initiative. Le Conseil avait toutefois rejeté cette proposition après que le président avait attiré l'attention des députés sur la pratique constante du parlement en la matière qui veut que la Chambre se prononce d'abord sur le contre-projet. Pendant la session d'automne 1986, le Conseil national avait refusé, lors du débat sur l'initiative populaire concernant la spéculation foncière, de voter d'abord sur la présentation éventuelle d'un contre-projet.

2 Mandat donné aux Chambres fédérales

Le 6 février 1985, Madame Spoerry, conseillère nationale, a déposé une initiative parlementaire conçue en termes généraux. Le texte de l'initiative est le suivant:

Il convient, par une révision de l'article 27 de la loi sur les rapports entre les conseils et des dispositions correspondantes des règlements du Conseil national et du Conseil des Etats, de modifier la procédure de vote en vigueur, afin que l'Assemblée fédérale se prononce d'abord sur l'initiative populaire et ensuite sur le contre-projet qui lui est opposé.

Cette initiative parlementaire a pour but de clarifier la procédure de vote dans les conseils de sorte que les parlementaires puissent exprimer leur volonté politique de façon précise.

3 Travaux de la commission

31

Le Bureau a chargé la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales de procéder à l'examen préalable des initiatives parlementaires. La commission a donné à l'auteur de l'initiative l'occasion de s'exprimer (art. 21^{quinquies} de la loi sur les rapports entre les conseils) et a entendu le chancelier de la Confédération.

Le 14 octobre 1985, la commission a décidé par 14 voix contre 0 et quelques absten-

tions de proposer au conseil de donner suite à l'initiative parlementaire. Le 17 décembre 1985, le Conseil national s'est rallié à cette proposition sans discussion.

32

Le 26 novembre 1986, la commission a discuté diverses questions relatives à la manière dont il convient de concrétiser l'idée de Madame Spoerry dans la législation. Elle est parvenue à la conclusion qu'il convenait d'opter pour une révision de la loi sur les rapports entre les conseils afin de garantir la même procédure de vote dans les deux Chambres. Etant donné que se posaient plusieurs questions, notamment en rapport avec la procédure de vote et avec le «double oui», voté le 5 avril 1987, la commission a chargé la Chancellerie fédérale de donner son avis sur ces questions et de présenter une documentation destinée à servir de base de discussion.

Le 27 mai 1987, la commission a pris connaissance avec satisfaction des explications fournies par la Chancellerie fédérale et a approuvé la modification de la loi sur les rapports entre les conseils qui était proposée.

4 Considérations de la commission

41

La commission est d'accord avec l'auteur de l'initiative pour penser que la façon dont sont actuellement formulés les arrêtés fédéraux pris en vue de la votation d'initiatives populaires avec contre-projet présente un double inconvénient:

- elle n'empêche pas, dans la pratique, que les Chambres dérogent à la procédure de vote habituelle;
- le contre-projet de l'Assemblée fédérale n'est opposé à l'initiative populaire que si le 1^{er} alinéa de l'article 2 a été accepté. Cette manière de procéder amoindrit les chances de succès du contre-projet et avantage les deux autres possibilités que sont l'acceptation ou le rejet de l'initiative.

D'accord avec le Conseil national, la commission admet donc l'opportunité d'adopter une réglementation nouvelle, qui soit claire. Il est nécessaire que celle-ci prévoie un mode de délibération uniforme et logique pour la discussion des initiatives auxquelles est opposé un contre-projet et qu'elle contienne une marche à suivre précise, qui permette d'éviter que les conseils choisissent des procédures différentes de la norme pour des raisons tactiques.

La commission est d'avis qu'une modification de la loi sur les rapports entre les conseils est le moyen approprié pour réaliser cette amélioration. Elle est convaincue que c'est là la seule façon d'assurer l'uniformité de la procédure de vote dans les deux conseils, une révision des règlements des conseils n'offrant pas la garantie que la même procédure serait adoptée dans les deux Chambres.

42

Se fondant sur l'article 121, 6^e alinéa, de la constitution, la commission part du principe selon lequel l'initiative populaire et le contre-projet sont à placer sur un

pied d'égalité. En introduisant cette disposition dans la Constitution, le législateur a, d'une part, voulu garantir que l'initiative populaire soit soumise telle quelle au verdict du peuple et des cantons. D'autre part, il a souhaité donner au parlement la possibilité de présenter simultanément au peuple un contre-projet amélioré, que ce soit du point de vue de la forme ou du point de vue du fond (cf. Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, n° 399). Persuadée que l'initiative et le contre-projet doivent être placés sur un pied d'égalité, la commission en conclut que la procédure parlementaire doit elle aussi être la même dans les deux cas.

43

Le schéma selon lequel sont conçus les arrêtés fédéraux présentant les initiatives populaires auxquelles est opposé un contre-projet est conforme à la constitution: il a pour conséquence que l'Assemblée fédérale prend position au sujet de l'initiative populaire avant de se prononcer sur le contre-projet (art. 3 du projet d'arrêté habituel). Rappelons qu'elle n'a la possibilité de proposer un contre-projet que si l'initiative n'est pas approuvée.

Dans le cas où le conseil refuse de soutenir l'initiative, l'article 2, 1^{er} alinéa, lui permet de se prononcer sur l'entrée en matière concernant le contre-projet, et le 2^e alinéa de mettre au point le texte de celui-ci. C'est en votant sur l'article 3 de l'arrêté fédéral que les Chambres se prononcent définitivement sur l'initiative et le contre-projet.

Les difficultés qui ont incité Madame Spoerry a déposer une initiative parlementaire sont – nous l'avons déjà dit – dues avant tout à la manière dont les débats parlementaires sur les initiatives populaires avec contre-projet sont menés dans la pratique. La discussion de l'article 2 de l'arrêté fédéral n'est souvent pas considérée comme la mise au point du texte d'un éventuel contre-projet, mais comme une décision définitive d'approuver ou de rejeter le contre-projet. C'est pour cette raison que beaucoup estiment que les députés doivent se prononcer sur le contre-projet avant de pouvoir dire oui ou non à l'initiative populaire.

44

La commission tient compte dans sa proposition de la volonté de l'auteur de l'initiative, qui souhaitait que les députés puissent exprimer leur volonté politique le mieux possible. Un parlementaire ne peut en effet exprimer correctement sa volonté que s'il connaît le libellé exact tant de l'initiative populaire que du contre-projet. La commission relève par ailleurs que le député en tant qu'individu dispose, lors des débats parlementaires, d'une gamme de possibilités de décision plus étendue que le Conseil dans son ensemble: le député peut, selon les cas, approuver d'abord l'initiative populaire, puis se déclarer favorable au contre-projet. Si l'initiative passe le cap du premier vote, cela veut dire que le parlement la préfère au statu quo et la mise au point d'un contre-projet devient donc inutile. Si elle ne passe pas ce premier cap, le parlement peut soumettre au peuple son propre contre-projet. Seul le parlement, qui est l'autorité chargée de présenter une proposition, doit se prononcer pour ou contre l'initiative – avec ou sans contre-projet – ou alors décider de ne donner aucune recommandation.

Le «double oui», accepté le 5 avril 1987, a les conséquences suivantes sur les recommandations que peut donner le parlement:

Jusqu'à présent, les citoyens appelés à se prononcer sur une initiative populaire avec contre-projet devaient répondre à deux questions:

- Acceptez-vous l'initiative populaire?
- Acceptez-vous le contre-projet?

Etaient valables les bulletins de vote qui ne répondaient par oui ou par non qu'à l'une des deux questions et ceux qui portaient un double non (art. 76, 1^{er} et 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques [LDP]). En répondant oui aux deux questions, les électeurs rendaient leur bulletin nul (art. 76, 3^e al., LDP). Les bulletins sur lesquels ne figurait qu'une réponse avaient le même effet qu'un vote négatif (art. 13 et art. 76, 2^e et 4^e al., LDP).

Vu les possibilités qui s'offraient au citoyen, l'Assemblée fédérale ne pouvait que répéter la même double recommandation: acceptation du contre-projet et rejet de l'initiative. Il aurait été tout aussi insensé de la part des Chambres de recommander l'acceptation de l'initiative en y opposant un contre-projet que de recommander le rejet du contre-projet ou l'abstention.

Théoriquement, l'Assemblée fédérale aurait pu faire une autre recommandation encore: il n'aurait pas été contraire aux articles 121, 6^e alinéa, de la Constitution, et 27, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, que le parlement renonce à toute recommandation en ce qui concerne l'initiative et se limite à recommander l'acceptation du contre-projet. Si le parlement n'a jamais fait usage de cette possibilité jusqu'ici, c'est que, étant donné le fait qu'une ligne non remplie comptait jusqu'à présent comme un non, cette recommandation aurait eu le même effet que la proposition de rejeter l'initiative et d'adopter le contre-projet.

La nouvelle procédure de vote adoptée par le peuple et les cantons – elle entrera en vigueur le 5 avril 1988 – permettra aux citoyens de dire

- s'ils préfèrent la solution proposée par l'initiative au droit en vigueur,
- s'ils préfèrent la solution proposée dans le contre-projet au droit en vigueur, et
- laquelle des deux solutions doit être adoptée au cas où le peuple et les cantons les préféreraient toutes deux au droit en vigueur.

Le système à deux questions est donc remplacé par un système à trois questions et il sera possible de voter deux fois oui.

De plus, la majorité absolue étant déterminée séparément pour chaque question, les bulletins partiellement blancs compteront désormais comme les bulletins blancs. Le citoyen aura désormais treize possibilités d'exprimer son avis (cf. Message du 28 mars 1984; FF 1984 II 361 ss).

Pour le parlement, cette extension de la gamme des possibilités mises à la disposition du citoyen a les conséquences suivantes:

- Il pourra désormais soumettre une initiative populaire au vote du peuple et des cantons sans donner de recommandation, mais en lui opposant néanmoins un contre-projet.
- Les recommandations du parlement porteront à l'avenir sur les trois questions

posées au peuple. L'Assemblée fédérale continuera bien évidemment à ne proposer un contre-projet que si les deux Chambres en recommandent l'acceptation, à la questions subsidiaire.

- Le parlement continuera à ne présenter aucun contre-projet lorsqu'il est d'avis que le statu quo est préférable au contre-projet ou que l'initiative populaire propose une solution au moins aussi bonne que celui-ci.
- Si les Chambres recommandent l'acceptation de l'initiative, elles ne peuvent pas, simultanément, soumettre au peuple un contre-projet (art. 121, 6^e al., cst.).
- Au cas où les Chambres préféreraient l'initiative populaire au statu quo tout en estimant que leur contre-projet serait encore plus approprié – situation qui devrait être plutôt rare – il resterait la possibilité d'organiser des votations séparées.

46

La proposition de modification de l'article 27, 3^e alinéa^{bis} et 1^{er}, de la loi sur les rapports entre les conseils appelle les remarques suivantes:

Lorsqu'un contre-projet sera opposé à une initiative populaire, l'Assemblée fédérale fera une recommandation aussi pour la question subsidiaire. Cette recommandation résulte automatiquement des recommandations faites pour l'initiative populaire et pour le contre-projet. Etant donné que les Chambres proposeront un contre-projet uniquement s'ils le préfèrent tant à l'initiative qu'au statu quo, la recommandation du parlement de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contre-projet signifie que la recommandation pour la question subsidiaire est de préférer le contre-projet à l'initiative.

Cette identité des recommandations (pour le contre-projet et pour la question subsidiaire) sera prise en compte à l'article 3 du projet d'arrêté fédéral.

47

L'article 27, 3^e alinéa, 2^e phrase, de la loi sur les rapports entre les conseils indique que l'Assemblée fédérale a la possibilité d'élaborer un contre-projet. Le 5^e alinéa du même article régit la procédure d'élimination des divergences si les Chambres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le texte du contre-projet. Quant à l'article 27, 4^e alinéa, il règle la procédure à suivre lorsque les deux Chambres n'arrivent pas à prendre des décisions concordantes concernant la recommandation à émettre en vue de la votation populaire sur une initiative. L'article 27, 6^e alinéa, finalement, règle le prolongation du délai accordé pour les débats parlementaires en vue de la mise au point d'un contre-projet.

Etant donné que le 4^e, le 5^e et le 6^e alinéa de l'article 27 forment une unité logique, il serait bon d'insérer la disposition régissant la procédure de vote au parlement en cas d'initiative populaire avec contre-projet entre le 3^e alinéa et le 4^e alinéa.

Initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet. Schéma d'arrêté fédéral. Pratique

Annexe 3

N°	Année	Objet	Référence dans la Feuille fédérale	Structure normale (1. Initiative, 2. Contre-projet, 3. Recommandations)	Schéma détaillé		Exceptions
					deux articles ¹⁾	trois articles	
1	1908	Utilisation des forces hydrauliques	1908 IV 625				Initiative: libellé et rejet, contre- projet: adoption et libellé
2	1919	Interdiction des maisons de jeux	1919 V 771	×	×		
3	1928	Approvisionnement du pays en blé	1928 II 675	×	×		
4	1930	Interdiction des décorations	1930 II 451				Initiative: libellé et rejet, contre- projet: adoption et libellé
5	1937	Industrie privée de l'armement	1937 III 753	×	×		
6	1938	Clause d'urgence	1938 II 3491	×	×		
7	1943	Réglementation du transport des marchandises	1943 22	×	×		
8	1945	Initiative pour la famille	1945 I 381	×	×		
9	1950	Monnaie franche	1950 II 297	×	×		
10	1954	Protection des locataires et consommateurs	1954 II 1321	×		×	
11	1956	Référendum en matière financière	1956 I 1352	×	×		
12	1958	Amélioration du réseau routier	1958 I 693	×	×		
13	1971	Fonds pour la construction de logements	1971 III 1982				Contre-projet: libellé, initiative: libellé, contre-projet: adoption, initiative: rejet

¹⁾ Le schéma détaillé en usage jusqu'en 1958 faisait figurer l'initiative et le contre-projet dans le même article (selon les cas art. ou chiff. 1 ou I), lui-même subdivisé en deux (chiffres et lettres), la première de ces subdivisions ayant trait à l'initiative et la seconde au contre-projet. Par conséquent: la présentation en trois articles adoptée depuis 1972 (art. 1^{er}: initiative, art. 2: contre-projet, art. 3: recommandations: a. initiative, b. contre-projet) est identique à l'ancien schéma

N°	Année	Objet	Référence dans la Feuille fédérale	Structure normale (1. Initiative, 2. Contre-projet, 3. Recommandations)	Schéma détaillé		Exceptions
					deux articles ¹⁾	trois articles	
14	1972	Retraite populaire/AVS	1972 I 1811	×		×	
15	1974	Assurance-maladie	1974 I 793	×		×	
16	1974	Participation	1974 II 889	×		×	
17	1976	Référendum sur les traités internationaux	1976 III 1551	×		×	
18	1977	Protection des locataires	1977 I 1378	×		×	
19	1978	Chemins et sentiers	1978 II 901	×		×	
20	1980	Egalité des droits entre hommes et femmes	1980 III 713	×		×	
21	1980	Protection des droits des consommateurs	1980 III 717	×		×	
22	1982	Surveillance des prix	1982 I 861	×		×	
23	1984	Indemnisation des victimes d'actes de violence criminels	1984 II 836	×		×	
24	1984	Initiative sur la rentrée scolaire	1984 III 10	×		×	
25	1985	Culture	1986 I 46	×		×	
26	1986	Protection des locataires	1986 I 854	×		×	
—	—	Droit à la vie (Proposition du Conseil fédéral du 28. 2. 83, contre-projet abandonné par le Parlement)	1983 II 36	×		×	

¹⁾ Le schéma détaillé en usage jusqu'en 1958 faisait figurer l'initiative et le contre-projet dans le même article (selon les cas art. ou chiff. 1 ou I), lui-même subdivisé en deux (chiffres et lettres), la première de ces subdivisions ayant trait à l'initiative et la seconde au contre-projet. Par conséquent: la présentation en trois articles adoptée depuis 1972 (art. 1^{er}: initiative, art. 2: contre-projet, art. 3: recommandations: a. initiative, b. contre-projet) est identique à l'ancien schéma pour ce qui est de l'ordre de succession des dispositions; seule la numérotation a changé.

Initiative parlementaire Initiative populaire avec contre-projet (Spoerry) Rapport de la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du 3 septembre 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.226
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.11.1987
Date	
Data	
Seite	369-379
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 270

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.