

91.410

Initiative parlementaire
Initiatives populaires. Dispositions rétroactives

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 26 février 1993

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous présentons le présent rapport que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'adopter le projet d'arrêté annexé au rapport (les propositions de minorité sont également jointes).

26 février 1993

Au nom de la commission:

La présidente, Elisabeth Zölch

Condensé

Ces dernières années, on a constaté que les auteurs des initiatives populaires ont de plus en plus tendance à doter celles-ci de dispositions rétroactives. De telles dispositions sont particulièrement problématiques lorsqu'elles imposent à des personnes physiques ou morales de nouvelles obligations ou charges à compter d'une date se situant dans le passé. Il est à noter que les normes produisant un effet rétroactif ont donné lieu à des débats, notamment en rapport avec l'initiative dite «de Rothenthurm» qui a été acceptée, et plus récemment en rapport avec les initiatives populaires «Pour une Suisse sans nouveaux avions de combat» et «40 places d'armes, ça suffit!»

La Commission des institutions politiques du Conseil national préconise une nouvelle norme constitutionnelle, qui rende dorénavant inadmissible les dispositions rétroactives figurant dans les initiatives populaires. La commission estime, en effet, que ces dispositions menacent la sécurité du droit, remettant ainsi en cause l'un des principes essentiels régissant l'Etat de droit. Pour elle, bien souvent, des initiatives populaires contenant de telles dispositions ne sont au fond que des référendums camouflés. Elles portent atteinte au coup par coup et de manière arbitraire au régime de partage des compétences défini par la constitution, lorsqu'elles remettent en cause a posteriori des décisions que les autorités ont prises en parfaite conformité avec les attributions que leur confère le droit en vigueur. Les dispositions rétroactives contraignent les autorités à ajourner la mise à exécution de décisions prises conformément au régime du partage des compétences et des obligations en découlant, jusqu'à ce que soit connu le résultat de la votation populaire. Par ce biais, une faible minorité du corps électoral entend régir l'action de l'Etat, quand bien même la majorité ne s'est pas encore prononcée.

Une minorité de la commission souhaite que l'on s'en tienne à la pratique actuelle des autorités fédérales, qui laisse aux auteurs d'initiatives toute latitude pour déterminer la teneur de celles-ci, «en s'en remettant au vote du peuple et des cantons pour mettre les choses au point» (FF 1948 III 923). La minorité met en doute l'efficacité de la tentative de limiter les droits populaires en interdisant l'effet rétroactif, car cette interdiction pourrait facilement être tournée. A ses yeux, il est préférable de s'attaquer aux causes du mal plutôt qu'à ses symptômes, en autorisant à nouveau le référendum contre les arrêtés fédéraux portant sur des projets de construction de grande envergure, pour ne citer que ceux-là. Au surplus, estime la minorité, le projet de la majorité de la commission menace les droits populaires, puisqu'il érige l'Assemblée fédérale en censeur qui pourra soustraire des initiatives populaires bien déterminées au vote du peuple et des cantons. La minorité y voit un énorme risque d'arbitraire politique, parce qu'il n'est pas aisé de déterminer si l'on se trouve en présence d'une norme véritablement rétroactive.

Dans le même projet d'arrêté, la commission préconise que les initiatives populaires soient soumises à la votation populaire au plus tard quatre ans après leur dépôt. Le respect du principe de la sécurité du droit commande que tant les auteurs d'une initiative que l'Assemblée fédérale puissent estimer la date limite à laquelle l'initiative sera soumise au verdict des urnes, et, partant, la date à partir de laquelle elle produira ses effets, si tant est qu'elle ait été acceptée.

Rapport

1 Situation initiale

11 Définitions

On parle de *rétroactivité* lorsqu'un nouvel acte législatif s'applique à un état de fait s'étant produit avant son entrée en vigueur. Les dispositions produisant un effet rétroactif doivent être distinguées de celles qui produisent un *effet anticipé*, c'est-à-dire qui déploient un effet juridique alors qu'elles ne sont pas encore entrées en vigueur. Or, on sait que dans un Etat de droit démocratique, les actes législatifs ne peuvent en principe déployer des effets juridiques qu'après leur publication et leur entrée en vigueur. Les effets «anticipés» ne sont donc en principe pas admis; en revanche, du point de vue juridique, les actes produisant des effets rétroactifs ne sont pas tous illicites. La doctrine et la jurisprudence *distinguent deux catégories* de normes rétroactives: d'une part, *celles qui confèrent des droits* et qui sont en principe licites pour autant qu'elles ne conduisent pas à des inégalités de traitement, qu'elles ne portent pas atteinte aux droits de tiers ou qu'elles ne soient pas utilisées pour se prévaloir d'un droit à la rétroactivité; d'autre part, *celles qui imposent des obligations*. Il s'agit de règles imposant de nouvelles obligations ou de nouveaux devoirs à des personnes physiques ou morales à compter d'une date se situant dans le passé. En droit pénal, de telles dispositions sont absolument inadmissibles, car elles violent le principe «*nulla poena sine lege*» (pas de sanction pénale qui ne se fonde sur une disposition expresse). En droit administratif, en revanche, des dispositions rétroactives imposant des obligations sont licites dans des cas exceptionnels, et pour autant que la rétroactivité ait été réglée expressément, qu'elle soit modérée sur le plan temporel, qu'elle ne provoque pas d'inégalité juridique choquante, qu'elle soit justifiée par un intérêt public prépondérant, enfin qu'elle ne porte pas atteinte aux droits acquis.

12 La rétroactivité sous l'angle du droit constitutionnel en vigueur

Les principes exposés au chiffre 11, auxquels doivent satisfaire les effets anticipés, et la rétroactivité, découlent du droit constitutionnel écrit et non-écrit, en particulier de l'article 4 de la constitution (cst.).

13 Dispositions rétroactives et pratique suisse en matière d'initiatives

19 initiatives populaires qui ont abouti depuis 1970 contiennent des normes rétroactives. Elles représentent quelque 20 pour cent de l'ensemble des initiatives enregistrées. Deux des initiatives comportant des dispositions rétroactives ont été acceptées.

Le 6 décembre 1987, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative «*pour la protection des marais*» (initiative de Rothenthurm), qui introduisait dans la constitution une disposition transitoire ayant la teneur suivante:

Il y aura lieu de démanteler toute installation ou construction et de remettre dans son état d'origine tout terrain modifié, aux frais des responsables, lorsque ces ouvrages ou ces modifications sont contraires au but visé par la protection et qu'elles ont été entreprises après le 1^{er} juin 1983 (...). L'état initial sera rétabli.

Dans la pratique, cette disposition a causé de considérables difficultés d'interprétation et d'exécution (cf. Indemnités basées sur l'article constitutionnel dit de Rothenthurm. Revue de l'environnement n° 145, publiée par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne, avril 1991).

Autre initiative acceptée lors de la votation populaire du 23 septembre 1990: l'initiative «*Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)*»; qui complétait la constitution par une disposition transitoire libellée comme il suit:

Durant les dix ans suivant l'acceptation par le peuple et les cantons de la présente disposition transitoire, aucune autorisation générale ni autorisation de construire, de mise en service ou d'exploitation au sens du droit fédéral ne sera accordée pour de nouvelles installations destinées à la production d'énergie atomique (centrales nucléaires ou réacteurs servant à la production de la chaleur). Sont considérées comme nouvelles les installations de ce type pour lesquelles l'autorisation de construire prévue par le droit fédéral n'a pas été accordée avant le 30 septembre 1986.

Parmi les autres initiatives populaires, qui soit ont été rejetées, soit n'ont pas encore été soumises au verdict des urnes, trois comportant des dispositions rétroactives ont fait plus particulièrement l'objet de débats:

- L'initiative populaire «*Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier*», qui a été déposée le 25 février 1986 et rejetée le 1^{er} avril 1990, visait à introduire dans la constitution un article 36^{quater}, aux termes duquel le réseau routier suisse ne devrait pas dépasser une superficie totale relevée au 30 avril 1986. Si cette initiative avait été acceptée, il eût fallu démolir d'importants tronçons routiers déjà construits (cf. message du Conseil fédéral du 31 août 1988, FF 1988 III 708).
- L'initiative «*40 places d'armes, ça suffit, l'armée doit aussi se soumettre à la législation sur l'environnement*» a été déposée le 14 décembre 1990 et elle est encore pendante. Elle prévoit une disposition transitoire libellée comme il suit (cf. le message du Conseil fédéral du 11 sept. 1991, FF 1991 IV 246):

Si la place d'armes de Herisau-Gossau, sise dans la région de Neuchlen-Anschwilen, était aménagée après le 1^{er} avril 1990, la situation antérieure devrait être rétablie.

- Déposée le 1^{er} juin 1992, l'initiative «*Pour une Suisse sans nouveaux avions de combat*» demande que la constitution soit complétée par la disposition transitoire suivante (cf. message du Conseil fédéral du 28 oct. 1992, FF 1992 VI 432):

¹ Jusqu'en l'an 2000, la Confédération ne peut acquérir de nouveaux avions de combat.

² Sont réputés nouveaux les avions de combat dont l'acquisition est décidée par l'Assemblée fédérale entre le 1^{er} juin 1992 et le 31 décembre 1999.

Cependant, la question de savoir s'il s'agit là d'une disposition rétroactive est controversée.

Mais l'exemple le plus extrême d'une disposition rétroactive est celle que contient l'initiative populaire «Chanvre suisse» pour laquelle la récolte des signatures a commencé le 27 octobre 1992. Cette disposition a la teneur suivante: «Avec effet rétroactif au 3 octobre 1951 les interdictions touchant le chanvre sont abrogées et les jugements pénaux y relatifs sont annulés» (FF 1992 VI 204).

14 L'initiative parlementaire Zwingli et les travaux de la Commission des institutions politiques

Le 11 mars 1991, le conseiller national Zwingli (PRD/SG) a déposé une initiative parlementaire, par laquelle il demandait que la constitution soit complétée par une norme conférant aux conseils législatifs la compétence de statuer sur la validité de dispositions rétroactives contenues dans des initiatives populaires. Au stade de l'examen préalable, le Conseil national, se fondant sur la proposition de la Commission ad hoc, alors compétente, proposition datée du 15 novembre 1991, a décidé le 13 décembre de la même année, par 82 voix contre 60, de donner suite à l'initiative. Sur ce, le bureau du Conseil national a mandaté la Commission des institutions politiques pour élaborer un projet. Par décision datée du 25 février 1992, ladite commission chargeait la Chancellerie fédérale d'élaborer avant le 15 octobre 1992 un document de travail qui devait analyser les questions soulevées par l'initiative. L'actualité obligeant (le 8 mars, le lancement d'une initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat», était annoncée), ce délai fut avancé à fin avril 1992. Lors de sa séance du 14 mai 1992, la commission a pris acte du document de travail très fouillé qui lui a été remis par la Chancellerie fédérale et a auditionné deux experts, les professeurs Andreas Auer et Luzius Wildhaber. Par treize voix contre onze, elle a ensuite rejeté une proposition tendant au classement de l'initiative, et décidé d'entrer en matière sur un projet d'arrêté. Au cours de ses délibérations, la Commission a étendu la portée du projet d'arrêté allant dans le sens de l'initiative, en y introduisant une disposition fixant le délai dans lequel les initiatives populaires doivent être soumises à la votation populaire; elle estimait en effet que le fait de fixer un tel délai était de nature à lutter contre la propension à doter les initiatives populaires de dispositions rétroactives inadmissibles. Au cours de sa séance du 22 octobre 1992, la commission a procédé à l'examen détaillé du projet d'arrêté, projet qu'elle a finalement adopté par douze voix contre onze et avec une abstention.

Lors de ses délibérations sur l'initiative Zwingli, la Commission des institutions politiques a été saisie d'une proposition tendant à ce qu'elle élabore un projet portant sur l'introduction du référendum administratif. Cette proposition a été rejetée lors de la séance de la commission du 21 janvier 1993, après que la

commission eut décidé par douze voix contre onze, de recommander au Conseil national de ne pas donner de suite à une initiative parlementaire (92.431) déposée le 18 juin 1992 par le conseiller national Rechsteiner (PS/SG) et allant dans le même sens.

2 Appréciation générale de la tendance actuelle à faire figurer des dispositions rétroactives dans les initiatives populaires

21 Majorité de la commission

211 Menace pesant sur la sécurité du droit

De l'avis du conseiller national Zwingli, l'auteur de l'initiative parlementaire qui fait l'objet de débats au sein de la commission, les dispositions rétroactives figurant dans les initiatives populaires exercent des effets préjudiciables, le plus grave étant qu'elles portent atteinte à la sécurité du droit:

Les dispositions rétroactives ont pour conséquence de modifier après coup les bases légales sur lesquelles les autorités se sont fondées pour prendre et exécuter leur décision en parfaite conformité avec le droit et en toute bonne foi (trad. BO N 1991 1461).

Les dispositions rétroactives portent atteinte au principe de la confiance inhérent à l'Etat de droit. Quiconque, en effet, se fondant sur le droit en vigueur, procède à des actes déterminés, doit avoir la certitude qu'il ne sera pas obligé de revenir sur ces actes. La sécurité du droit est l'un des principes fondamentaux régissant l'Etat de droit. Il est contraire à ce principe que des ouvrages, par exemple, qui ont été érigés de bonne foi en conformité avec le droit en vigueur, doivent être démolis, en vertu de dispositions juridiques rétroactives édictées après l'achèvement des travaux. Cette situation est particulièrement choquante, lorsque, comme dans le cas de l'initiative dite «de Rothenthurm», le maître d'ouvrage est tenu de rétablir le statu quo ante, à ses frais. Comme on a bien admis une fois une disposition rétroactive aussi néfaste, on peut s'attendre à ce qu'à l'avenir, l'on déclare valable des initiatives populaires qui, par exemple, exigent rétroactivement que la législation sur le droit d'asile soit rendue plus sévère, ou que certaines catégories de revenus soient taxées plus fortement. Afin de sauvegarder la sécurité du droit, il importe d'interdire l'inclusion de dispositions rétroactives dans les initiatives populaires.

212 Atteinte au système de partage des compétences instauré par la constitution

Le principe de la sécurité du droit veut aussi que les personnes assujetties à ce droit puissent agir avec la certitude que les règles de procédure fixées seront respectées tant que durera la procédure en question. Ce n'est pas pendant la partie qu'il faut changer les règles du jeu. L'une de ces règles est le partage des compétences au niveau fédéral instauré par la constitution. Il va de soi que les règles de procédure fixées par la constitution peuvent aussi être modifiées, compte tenu du principe de l'unité de la matière, par la voie de l'initiative

populaire (étant entendu qu'il y aura lieu de prévoir des dispositions transitoires garantissant que les nouvelles règles ne s'appliquent qu'aux nouvelles procédures). Toutefois, aussi longtemps que la constitution confère à une autorité déterminée des attributions déterminées, celle-ci doit pouvoir statuer souverainement dans son domaine de compétence. Les normes produisant un effet rétroactif portent atteinte *au coup par coup et de manière arbitraire* au régime général de partage des compétences, lorsqu'elles remettent en cause a posteriori des décisions que les autorités ont prises en vertu du pouvoir que leur confère le droit en vigueur et dans les limites de leur mandat. Des initiatives populaires contenant de telles règles ne visent au fond pas à créer des normes juridiques, mais à en abroger; elles constituent donc des *référendums camouflés*. Elles reviennent en fait à introduire «en douce» le référendum pour des actes législatifs qui ne peuvent y être sujets, pas plus en vertu de la constitution que des textes d'exécution de celle-ci.

213 **Atteintes causées à la démocratie par les effets anticipés produits de facto**

S'il est vrai que, juridiquement parlant, les dispositions rétroactives figurant dans les initiatives populaires ne peuvent produire d'effet anticipé avant que le peuple et les cantons ne se soient prononcés (cf. ch. 11), elles n'en sont pas moins propres à produire de facto de tels effets. Une initiative populaire dotée de dispositions rétroactives, qui n'est pas d'emblée vouée à l'échec place les autorités devant un dilemme, que le Conseil fédéral a décrit avec justesse dans le message concernant l'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat: «Si les autorités mettent en œuvre des mesures qui ont fait l'objet d'une décision, sans tenir compte de la clause rétroactive, elles s'exposent à des reproches consistant à dire que les décisions prises avant la votation placent le peuple devant un fait accompli qui ne peut être éliminé qu'au moyen de sacrifices financiers importants. Inversement, si les autorités renoncent à exécuter des décisions prises légalement et les tâches qui en découlent, en raison de clauses rétroactives contenues dans des initiatives populaires, il en résulte une entrave peu souhaitable à l'action de l'Etat (FF 1992 VI 432).

La pression politique exercée par le seul dépôt d'une initiative populaire contenant des normes rétroactives s'est du reste traduite ces derniers temps à réitérées reprises par la suspension de travaux de construction ou l'ajournement d'acquisitions. Le 29 janvier 1992, lors de l'examen de l'initiative «40 places d'armes, ça suffit!», au Conseil national, le conseiller fédéral Villiger a certes souligné que cette initiative ne pouvait juridiquement pas entraîner un arrêt des travaux de construction. Toutefois, il a ajouté qu'étant donné la rapidité avec laquelle cette initiative était traitée, l'on pouvait se permettre d'ajourner la mise en chantier de la caserne de Neuchlen-Anschwilen à une date postérieure à la votation sur ladite initiative (BO N 1992 120). La date du scrutin ayant dû être reportée – initialement prévu en septembre 1992, il aura lieu en juin 1993 – le véritable début des travaux a lui aussi été ajourné. Dans le cas de l'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combats», l'Assemblée fédérale, en adoptant l'arrêté du 17 juin 1992 concernant l'acquisition d'avions de combat (programme

d'armement 1992) a chargé le Conseil fédéral de «faire en sorte que les frais qui résulteront entre l'entrée en vigueur de l'arrêté et la votation sur l'initiative populaire «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat», mais au plus tard le 1^{er} juillet 1993 – d'un abandon éventuel du projet d'acquisition, n'excèdent pas les 50 millions de francs déjà engagés» (art. 2, 3^e al.). En conséquence, dans son message du 28 octobre 1992, le Conseil fédéral déclare «qu'il n'entend pas acquérir d'avions de combat avant la votation populaire sur l'initiative» (FF 1992 VI 435).

Les deux initiatives susmentionnées ont donc produit de facto des effets anticipés, qui se sont traduits par une *paralysie de l'action des autorités*. Mais ce qui est inquiétant en l'espèce, ce n'est pas tant cette paralysie que le fait qu'une petite minorité du corps électoral (100 000 signataires = 2,21% de l'ensemble des électrices et des électeurs) puisse de facto dicter l'action des autorités durant la période séparant le dépôt de l'initiative et la date du scrutin populaire, cela quand bien même il n'est aucunement certain que celle-ci sera acceptée par la majorité des électeurs (il est même peu plausible qu'elle le soit, lorsque l'on connaît la proportion des initiatives populaires qui «passent la rampe» lors des scrutins). L'expérience montre toutefois que s'il existe ne serait-ce qu'une parcelle de vraisemblance que de telles initiatives seront acceptées, les autorités ne peuvent se soustraire à la pression qu'elles exercent, et cela même si l'Assemblée fédérale jouit d'une légitimation démocratique plus large que n'importe quel comité d'initiative. A cela on peut objecter qu'il est dans le pouvoir des autorités de restreindre la période durant laquelle l'initiative produit l'effet anticipé incriminé, en faisant en sorte que la votation populaire ait lieu le plus tôt possible. Toutefois, comme on l'a vu dans le cas de l'initiative «pour une Suisse sans nouveaux avions de combat», il est impossible de ramener cette période à moins d'une année, encore que pour y parvenir, il faille violer le principe de l'égalité de traitement de toutes les initiatives populaires, ce qui n'est pas sans poser des problèmes. D'une manière ou d'une autre, la tendance actuelle qui consiste à doter les initiatives populaires de dispositions rétroactives, entraîne une relativisation inquiétante du principe démocratique selon lequel l'action de l'Etat ne peut être infléchie que par une décision de la majorité du peuple et des cantons ou encore par des autorités qui y sont démocratiquement habilitées. La sauvegarde de l'ordre démocratique passe donc par l'interdiction de faire figurer des dispositions rétroactives dans les initiatives populaires.

22 Minorité de la commission

221 Pas de restriction de la souveraineté populaire

Jusqu'à présent, la constitution de la Confédération suisse n'a fait l'objet d'aucune limite matérielle quant à sa révision. A défaut d'une norme de droit positif, la pratique et une partie importante de la doctrine ont refusé, jusqu'à présent, des limitations matérielles à une révision constitutionnelle qui n'aurait pas son origine dans le droit international. L'article 118 cst. dispose que la constitution peut être révisée *en tout temps*, totalement ou partiellement. L'ordre constitutionnel suisse

ne connaît pas de normes constitutionnelles supérieures aux autres, qui pourraient être opposées à une révision partielle, possible en tout temps. L'article 4 cst. n'est pas supérieur à l'article 118 cst. Sous l'empire du droit constitutionnel en vigueur, les dispositions rétroactives figurant dans des initiatives populaires sont licites. Selon la pratique suivie jusqu'à présent, seules deux raisons peuvent conduire à prononcer la nullité d'une initiative: elle viole le principe de l'unité de la matière et de la forme (art. 121, 3^e et 4^e al., cst.; cf. l'initiative «contre la vie chère et l'inflation», FF 1977 II 477 à 493), ou, éventuellement, elle est irréalisable (cf. l'initiative Chevallier sur la limitation des dépenses militaires, FF 1955 II 333 à 349).

Pour la minorité de la commission, de telles limites seraient en contradiction avec la logique même du régime constitutionnel suisse, selon lequel il n'existe personne au dessus du constituant (le peuple et les cantons), qui pourrait lui imposer des limites (art. 71 cst.). De même le constituant initial ne peut lier le constituant ultérieur par des limites, puisque la constitution peut être révisée en tout temps (art. 118 cst.). Le peuple et les cantons sont et demeurent «le pouvoir constituant» et non un pouvoir constitué induit de l'ordre constitutionnel.

Or, par son projet, la majorité de la commission tente de faire en sorte que le constituant soit lié par des limites qu'il a lui-même fixées. Même si cette tentative est nécessairement vouée à l'échec, car elle est contraire à la logique même de l'ordre constitutionnel (cf. ch. 222), elle n'en est pas moins génératrice de dangers. En effet, selon ce projet, le constituant conférerait à un organe qui lui est inférieur (l'Assemblée fédérale) la compétence de soustraire à son pouvoir d'appréciation certaines matières sujettes à révision constitutionnelle, de sorte que le peuple et les cantons n'auraient plus leur mot à dire. Selon l'article 71 cst., l'Assemblée fédérale exerce l'autorité suprême de la Confédération, toutefois «sous réserve des droits du peuple et des cantons». Eu égard à cette réserve générale, on ne voit pas pourquoi le peuple et les cantons ne seraient pas fondés à obliger un organe de rang inférieur à revenir – le cas échéant rétroactivement – sur des décisions qu'il a prises. D'ailleurs, dans le cas précis de l'initiative «Démocratie dans la construction des routes nationales», qui contenait une norme rétroactive, le Conseil fédéral a exposé dans son message du 26 mai 1976 que seul le fait qu'elle soit inexécutable (ce qui en l'espèce n'était pas le cas) et non le fait qu'elle contienne une disposition rétroactive pouvait justifier que l'on prononçât la nullité de l'initiative:

faute de quoi, l'on priverait le peuple et les cantons d'un droit essentiel du souverain et l'on portait atteinte de façon inadmissible, tant du point de vue politique que juridique, à l'institution de l'initiative constitutionnelle qui est un droit fondamental (FF 1976 II 1105).

Le rôle de censeur qui serait confié à l'Assemblée fédérale est d'autant plus problématique que, selon les circonstances, il ne sera pas aisé de constater une rétroactivité à compter d'une date ultérieure, date qui n'est pas encore fixée au moment de l'examen de l'initiative. *On déléguerait ainsi à un organe politique qui ne s'y prête guère, la tâche délicate d'établir un état de faits juridiques.* En outre, l'Assemblée fédérale serait à la fois juge et partie, dans la mesure où les dispositions rétroactives d'initiatives populaires visent des actes qu'elle a adoptés

antérieurement au dépôt de celles-ci. Elle risquerait très vite d'être soupçonnée de déclarer nulles les dispositions d'initiatives qui lui déplaisent, cela pour des motifs tenant à l'opportunisme politique. De tels soupçons et les discussions auxquelles ils donnent lieu menacent la légitimité de l'ensemble de notre système politique.

La minorité de la commission, elle-même, estime que, dans certains cas, les dispositions rétroactives peuvent être problématiques. Toutefois, elle a confiance dans la capacité de jugement du souverain, faisant ainsi sien le point de vue du Conseil fédéral en 1948: «L'initiative est non seulement l'un de nos droits populaires les plus importants, mais elle se range aussi parmi ceux qui ne souffrent aucune restriction d'ordre matériel. *Elle ne peut atteindre son but que si ses promoteurs sont absolument libres de fixer son contenu comme ils l'entendent, en s'en remettant au vote du peuple et des cantons pour mettre les choses au point*» (FF 1948 III 923).

222 Inefficacité d'une tentative de réglementation

La constitution, nous l'avons déjà dit, peut être révisée en tout temps. Cela signifie que l'interdiction de dispositions rétroactives peut elle aussi être levée en tout temps. Certes, en prévoyant que l'article 121 cst. ne peut être abrogé ou modifié que par un projet soumis séparément au vote du peuple et des cantons, on pose indéniablement un obstacle à la levée de cette interdiction. Toutefois, celui-ci peut être facilement surmonté: ainsi qu'on l'a vu lors de votations cantonales et communales ou lors du référendum fédéral contre les trois projets de réforme du Parlement, la récolte des signatures en «multipack» ne présente pas de difficulté majeure.

Il existe, en outre, une façon beaucoup plus simple d'éviter l'interdiction d'établir des dispositions rétroactives. Il n'existe guère de norme rétroactive, qui, sans pour autant perdre de son «mordant», ne saurait être formulée de telle manière qu'elle ne puisse plus juridiquement être qualifiée de norme rétroactive. Il suffit par exemple d'empêcher ou d'interdire à l'avenir l'affectation à des fins déterminées d'investissements des pouvoirs publics. La meilleure illustration en est celle qu'offrent les initiatives dites «Trèfle»: ces initiatives visaient à interdire la construction et l'exploitation de divers tronçons de routes nationales. Toutefois, l'interdiction de construire rétroagissait jusqu'à la date de la votation populaire, alors que l'interdiction d'exploiter était indubitablement axée sur l'avenir. Or, aurait-elle été moins radicale que l'interdiction de construire?

223 Solutions de rechange à l'interdiction d'établir des normes rétroactives

Si l'on constate une propension de plus en plus marquée à déposer des initiatives populaires dotées de dispositions rétroactives, mieux vaut s'attaquer aux causes du mal qu'à ses symptômes. Si les comités d'initiatives assottissent celles-ci de dispositions rétroactives, c'est parce qu'ils redoutent qu'en raison des trop longs délais de traitement des initiatives, la satisfaction de leurs exigences soit remise

aux calendes grecques et qu'ils n'ont pas la possibilité de recourir au référendum pour s'opposer à des actes administratifs d'une grande portée. La majorité de la commission a, elle aussi, reconnu que les délais de traitement des initiatives posaient problème (cf. ch. 34). La manière la plus simple de le résoudre serait de profiter de l'imminente révision de la loi fédérale sur les droits politiques pour les raccourcir, ainsi que l'exige d'ailleurs la motion d'une commission du Conseil national, qui a été transmise au Conseil fédéral (BO E 1991 308). Les deux initiatives les plus controversées aujourd'hui, savoir «40 places d'armes, ça suffit!» et «Pour une Suisse sans nouveaux avions de combat», n'auraient vraisemblablement pas été déposées, si leurs auteurs avaient pu lancer un référendum contre les décisions parlementaires contestées par le biais des dites initiatives. De tels référendums étaient prévus lorsqu'a été édicté l'article 89 cst.; les citoyens en ont du reste usé pendant des décennies; ce n'est que lors de la révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) de 1962 que l'applicabilité de la notion «d'arrêté fédéral de portée générale» a été limitée aux actes législatifs qui contiennent des règles de droit. Une légère révision de l'article 6 LREC permettrait d'éliminer à la racine toutes les dispositions rétroactives qui, aux yeux de la majorité de la commission, portent atteinte au régime de partage des compétences au niveau fédéral (cf. ch. 213).

3 Questions particulières

31 A quel niveau faut-il légiférer?

Lors de l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire du conseiller national Zwingli, la commission avait soulevé la question suivante dans son rapport du 15 novembre 1991: «Est-il nécessaire de régler ce problème au niveau constitutionnel ou suffit-il de le résoudre sur le plan législatif?» (BO N 1991 2461).

L'article 71 cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence d'exercer l'autorité suprême de la Confédération sous la réserve expresse des droits du peuple et des cantons. Il renvoie d'ailleurs nommément à l'article 121 cst., qui dans l'état actuel, ne prévoit que deux conditions auxquelles doit satisfaire une initiative populaire pour être valable, savoir respecter l'unité de la matière et l'unité de la forme. On déduit de ce qui précède que de nouvelles conditions de validité ne peuvent être imposées que par une révision de l'article 121 cst. La loi se borne à fixer la sanction encourue en cas de non respect des conditions de validité; en pareille occurrence, il appartient à l'Assemblée fédérale de déclarer l'initiative populaire nulle (art. 24, 1^{er} al., LREC, et art. 75, 1^{er} al., LDP). En revanche, les critères justifiant la sanction doivent être fixés expressis verbis dans la constitution.

Il ne peut donc y avoir aucun doute sur le fait que l'interdiction de dispositions rétroactives figurant dans les initiatives populaires nécessite une réglementation au niveau constitutionnel.

Proposition de minorité 2: différenciation temporelle de l'interdiction d'établir des normes rétroactives

L'auteur de l'initiative parlementaire qui est actuellement examinée par la commission avait proposé de compléter la constitution fédérale par un nouvel article 121, alinéa 4^{bis}, ayant la teneur suivante:

Les Chambres fédérales décident de la validité de dispositions rétroactives figurant dans une initiative avant que celle-ci ne soit soumise au vote du peuple et des cantons.

Aux termes de cette disposition, l'Assemblée fédérale se serait vu conférer la compétence de prendre cas par cas la décision de déclarer admissibles ou nulles des dispositions rétroactives.

Déjà la commission chargée de l'examen préliminaire avait émis des réserves quant au bien-fondé d'une telle solution qui a toutefois *le mérite de la souplesse*. D'ailleurs, dans son rapport du 15 novembre 1991, la commission pose la question suivante: «Ne conviendrait-il pas plutôt *d'interdire de manière générale* des dispositions de cette nature, afin d'éviter toute décision politique arbitraire que pourrait prendre l'Assemblée fédérale lors de l'appréciation de ces dispositions?» (BO N 1991 2461).

La minorité de la commission préconise pour sa part une solution *partiellement souple*, selon laquelle aucune disposition rétroactive n'est admissible lorsqu'elle est applicable à un état de fait s'étant produit *avant le dépôt de l'initiative populaire*. L'Assemblée fédérale se verrait conférer la compétence d'admettre ou de déclarer nulles «des dispositions d'initiatives qui déploient des effets juridiques entre la date du dépôt de la demande et la date d'expiration de délais impartis à l'Assemblée fédérale pour se prononcer». On peut déduire de ce qui précède que des dispositions qui rétroagiraient à *une date se situant entre la votation populaire et l'échéance des délais impartis à l'Assemblée fédérale pour traiter l'initiative seraient admissibles*.

Si la minorité de la commission estime indispensable une réglementation aussi différenciée, c'est principalement parce qu'au moment où l'Assemblée fédérale doit statuer sur le caractère rétroactif de dispositions figurant dans une initiative, on ne connaît pas encore avec certitude la date de la votation. Certes, en fixant un délai séparat la date du dépôt de celle de la votation (cf. ch. 34), on parvient à déterminer approximativement la date de celle-ci. Toutefois, rien ne garantit que les autorités respecteront ces délais: en effet, si elles les dépassent, elles ne s'exposent à aucune sanction. En conclusion, la minorité de la commission estime qu'une réglementation qui prévoit l'interdiction de dispositions produisant des effets juridiques à partir d'une date antérieure à celle de la votation est dépourvue de précision. C'est la raison pour laquelle elle crée l'insécurité juridique tant pour l'Assemblée fédérale que pour les auteurs d'initiatives.

La majorité de la commission, en revanche, accorde davantage de poids à la sécurité du droit qui doit être assurée aux personnes qui peuvent être touchées, rétroactivement, par une nouvelle disposition constitutionnelle (cf. ch. 211). Selon la réglementation préconisée par la minorité, on pourrait continuer, par la voie de l'initiative, à tenter de faire adopter des dispositions constitutionnelles rétro-

actives, qui auraient pour effet d'obliger les autorités à revenir sur des décisions prises en toute bonne foi, et dans certains cas, sans que les personnes touchées par ce revirement puissent prétendre des indemnités. La sécurité du droit ne peut être garantie aux justiciables que si la date de la votation populaire, considérée comme celle à laquelle une nouvelle disposition constitutionnelle pourrait entrer en vigueur, est la date repère antérieurement à laquelle toute rétroactivité serait interdite.

En outre, la majorité de la commission se refuse à laisser à l'Assemblée fédérale *le soin de statuer* sur l'admissibilité des dispositions rétroactives, attitude différente de celle de la minorité qui entend lui conférer cette compétence lorsque les dispositions rétroagissent à une date se situant entre le dépôt de l'initiative et l'expiration du délai imparti pour traiter celle-ci. Aux yeux de la minorité, le fait de déclarer nulles de telles dispositions serait, dans chaque cas, une décision politique, décision que l'Assemblée fédérale, organe politique, doit avoir la latitude de prononcer selon des critères politiques et de défendre vis-à-vis de l'extérieur comme étant une décision politique. Tel n'est pas le point de vue de la majorité de la commission. Pour elle, cette manière de faire se traduirait par une politisation de la décision, alors que celle-ci devrait être prise en fonction de critères juridiques précis. En agissant ainsi, le Parlement pourrait se voir reprocher de ne déclarer nulles que les dispositions d'initiatives qui n'ont pas l'heur de lui plaire. Cette sensation d'arbitraire politique nuirait à l'image de marque du Parlement, ce qui ne ferait que porter atteinte à la légitimité de notre système politique. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission préconise que l'Assemblée fédérale soit tenue de déclarer nulle toute disposition rétroactive, de même qu'elle est tenue de déclarer nulles des initiatives qui ne respectent pas le principe de l'unité de la forme ou de la matière.

33 **Etat de fait constitutif des conséquences de droit, autorité de décision, teneur de la sanction**

Par analogie avec les dispositions concernant l'unité de la forme et de la matière, que doivent respecter les initiatives populaires (art. 121, 3^e et 4^e al., cst.), le projet de la commission qui vise à instaurer l'interdiction de dispositions rétroactives ne règle explicitement et exhaustivement que l'état de fait constitutif des conséquences de droit. En revanche, il ne définit pas la forme que doit prendre la sanction, ni ne fixe l'autorité habilitée à la prononcer. Cette autorité se détermine implicitement, d'après la constitution en vigueur; quant à la forme de la sanction, elle doit être définie par la législation d'exécution.

Le fait que figurent dans une initiative populaire des dispositions qui déploient des effets à partir d'une date antérieure à l'adoption de l'initiative par le peuple et les cantons, est *l'élément qui justifie une sanction*, autrement dit, on pose de nouvelles limites matérielles à la révision de la constitution par le biais de l'initiative populaire.

Aujourd'hui déjà, *l'autorité de décision* lorsqu'une initiative ne respecte pas le principe de l'unité de la forme ou de la matière (art. 121, 3^e et 4^e al., cst.), est l'Assemblée fédérale, quand bien même cette compétence ne lui est pas conférée

explicitement par la constitution. Il en ira de même en cas de violation de l'interdiction de faire figurer des dispositions rétroactives dans les initiatives populaires, ce cas étant réglé parallèlement à celui du non-respect du principe de l'unité de la forme ou de la matière. Faire appel au Tribunal fédéral pour prononcer la sanction ne pourrait se concevoir que dans le cadre d'un réexamen général des rapports entre l'Assemblée fédérale et la plus haute instance judiciaire du pays, ce qui n'est pas l'objet du présent projet.

En ce qui concerne les conséquences de droit prévues en cas de violation de l'interdiction de faire figurer des dispositions rétroactives dans les initiatives populaires, il ressort clairement du libellé du nouvel article 121, alinéa 3^{bis}, proposé, que seules les dispositions rétroactives contenues dans le texte d'une initiative sont inadmissibles. En d'autres termes, une initiative qui comporterait de telles dispositions ne serait pas forcément déclarée nulle dans son intégralité. Si elle contient d'autres dispositions, admissibles celles-là, elle doit être déclarée admissible sur ce point. Les détails doivent être réglés au niveau de la loi.

34 Délai applicable au traitement des initiatives populaires

Si ces derniers temps, les auteurs d'initiatives populaires ont de plus en plus tendance à doter celles-ci de dispositions rétroactives, c'est sans doute pour une part, parce que le traitement des initiatives populaires accuse des retards qui, à leur sens sont excessifs. Dans son état actuel, la constitution fédérale ne fixe pas de délai pour le traitement des initiatives populaires. La loi sur les rapports entre les conseils impartit au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale des délais pour approuver ou rejeter les initiatives qui leur sont soumises. Lorsque l'initiative est conçue en termes généraux, le délai dans lequel l'Assemblée fédérale doit se prononcer est de *trois ans* à compter du dépôt de l'initiative. Lorsque l'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, ce même délai est de *quatre ans*, et peut être *prorogé d'une année*, si l'Assemblée fédérale oppose à l'initiative en question un contre-projet direct ou indirect. En revanche, *aucun délai* n'est prescrit entre la décision de l'Assemblée fédérale et la votation populaire. C'est ainsi qu'il a fallu sept ans et sept mois pour que l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» par exemple soit soumise au verdict des urnes, deux ans et sept mois s'étant écoulés entre la date de la décision de l'Assemblée fédérale et celle du scrutin. La commission estime que de tels délais sont nettement trop longs. Ce qui est surtout choquant en l'espèce, est la latitude dont dispose le Conseil fédéral pour fixer la date du scrutin. Lorsqu'il en use de manière trop large, il s'attire le reproche de faire traîner arbitrairement en longueur le traitement des initiatives populaires. La commission se rallie au point de vue de la commission qui a examiné le problème avant elle, et qui dans une motion datée du 6 avril 1989 (ad 88.235) a demandé que les délais applicables au traitement des initiatives populaires soient raccourcis et surtout que l'on inclue dans ces délais la votation populaire. L'avant-projet de révision de la législation sur les droits politiques établi par la Chancellerie fédérale et daté du 7 décembre 1992 tend à réaliser cette motion, puisqu'il prévoit, entre le dépôt de l'initiative et la votation populaire, un délai total de 30 mois lorsque l'initiative est conçue en

termes généraux et de 42 mois¹⁾ lorsque l'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Selon cet avant-projet, le Conseil fédéral ne disposerait plus que d'une marge de six mois à compter de la décision de l'Assemblée fédérale, pour fixer la date de la votation populaire, ce qui, dans certains cas, lui ôterait toute possibilité de choisir entre l'une des quatre dates retenues chaque année pour les scrutins fédéraux.

L'interdiction de faire figurer des dispositions rétroactives dans les initiatives populaires et le problème des délais applicables au traitement des initiatives ont un étroit rapport matériel. Il faut que les auteurs d'une initiative populaire sachent à quelle date *au plus tard* leur initiative sera soumise au verdict des urnes, s'ils veulent que la modification constitutionnelle qu'ils proposent produise des effets juridiques à compter d'une date déterminée. En fixant un délai maximal entre la date du dépôt des initiatives et celle des votations populaires, l'on accroît la sécurité du droit tant pour les auteurs d'initiatives que pour l'Assemblée fédérale, qui dispose ainsi d'un repère lui permettant d'apprécier si certaines dispositions figurant dans les initiatives sont propres à déployer un effet rétroactif à la date de leur éventuelle entrée en vigueur. *La fixation de délais applicables au traitement des initiatives est donc le complément judiciaire de l'instauration de l'interdiction de doter celles-ci de dispositions rétroactives.*

Il importe de fixer les délais pour les différents cas prévus à l'article 121, 5^e et 6^e alinéas. La plupart des initiatives populaires sont présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et sont soumises au peuple et aux cantons avec la recommandation de les rejeter. Dans certains cas un contre-projet leur est opposé. Pour ces initiatives, la commission préconise un *délai de quatre ans* entre le dépôt et la votation populaire. Ce délai doit être le même pour la procédure en deux phases, appliquée aux initiatives conçues en termes généraux. *Pour fixer les délais*, la commission s'est laissée guider par deux éléments de réflexion: d'une part, il est nécessaire de raccourcir la durée – souvent aujourd'hui excessive – du traitement des initiatives, d'autre part il convient de ne pas raccourcir les délais au point que les autorités ne disposent pratiquement plus d'une réserve de temps, réserve qui peut se révéler indispensable lorsque l'on entend opposer un contre-projet à une initiative populaire. Rendre pratiquement illusoire l'élaboration d'un contre-projet en fixant des délais trop justes revient non seulement à limiter la marge de manœuvre de l'Assemblée fédérale, mais encore à restreindre la chance des auteurs de l'initiative de voir leurs objectifs pris en compte – du moins partiellement – grâce au contre-projet, et par là de recueillir l'assentiment de la majorité. Sous cet angle, des délais calculés trop justement peuvent être contreproductifs et restreindre, de facto, les droits populaires au lieu de les renforcer. D'ailleurs, pour des raisons d'ordre technique, le Conseil fédéral a besoin d'une réserve de temps limitée, notamment pour fixer la date de la votation populaire. Il doit pouvoir chaque fois choisir entre au moins deux dates retenues pour les scrutins fédéraux, afin de tenir compte de circonstances particulières telles que l'incompatibilité

¹⁾ Délai prévu dans la proposition de modification de l'article 27, 1^{er} alinéa, LREC, de même que dans le commentaire de cette proposition à la page 42 du rapport explicatif. En revanche, à l'article 74, 1^{er} alinéa, LDP, on préconise un délai total de 36 mois, ce qui est manifestement en contradiction avec ce qui précède.

d'objets à soumettre au verdict des urnes ou encore un amoncellement d'initiatives populaires prêtes en même temps à être soumises à la votation populaire. En d'autres termes, le délai séparant la décision de l'Assemblée fédérale et la votation populaire doit être d'au moins neuf mois.

A une exception près, les différents délais prévus à l'article 121, 5^e et 6^e alinéas ont le caractère de délais d'ordre. Leur non respect ne peut entraîner que des sanctions politiques et non juridiques. En revanche, un délai a un caractère péremptoire: celui de deux ans, imparti à l'Assemblée fédérale pour soumettre les initiatives populaires conçues en termes généraux au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de les accepter ou de les rejeter. Si les conseils législatifs ne parviennent pas à s'entendre sur la décision à prendre, leur droit à cette décision se périment et «la question de la révision partielle sera soumise au vote du peuple dans les deux ans à compter de la date du dépôt». Enfin, s'agissant des *délais légaux* impartis à l'Assemblée fédérale pour se prononcer sur les initiatives populaires présentées sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, ces délais doivent garder un caractère péremptoire.

35 Obligation de présenter une demande d'initiative distincte dans le but de modifier les règles de procédure applicables aux initiatives populaires

En introduisant dans chaque initiative des dispositions transitoires prévoyant que l'interdiction d'établir des dispositions rétroactives ne s'applique pas dans le cas en question, l'on pourrait tourner sans difficulté cette interdiction. Si le peuple et les cantons souscrivent à cette interdiction générale, il serait fort choquant que l'on doive continuer d'admettre de telles manœuvres abusives visant à éluder cette interdiction. Aussi la révision des règles de procédure prévue à l'article 121 cst. ne doit-elle faire l'objet que d'une demande d'initiative ad hoc distincte. Ce mode de procédé est conforme au principe selon lequel les règles du jeu ne doivent pas être modifiées pendant la partie en cours, et – selon l'opinion de la majorité de la commission – au principe de l'unité de la matière.

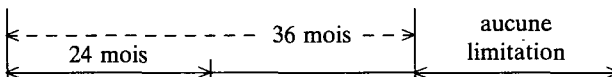
36 Dispositions transitoires

L'interdiction de doter les initiatives populaires de dispositions rétroactives ne doit, bien évidemment, pas produire des effets à compter d'une date antérieure à celle de l'acceptation de cette interdiction par le peuple et les cantons. Il importe donc de préciser dans une disposition transitoire que l'interdiction d'établir des normes rétroactives ne s'applique pas aux demandes d'initiatives pour lesquelles la récolte des signatures a déjà débuté, à la date à laquelle l'interdiction a été adoptée par le peuple et les cantons.

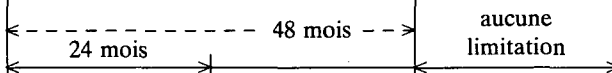
A la date de leur adoption par le peuple et les cantons, les nouveaux délais applicables au traitement d'initiatives auront déjà été dépassés pour certaines initiatives populaires dont le traitement sera encore en cours à cette date. C'est la raison pour laquelle il convient de prévoir une seconde disposition transitoire statuant que lesdits délais ne s'appliquent pas encore aux initiatives qui avaient déjà été déposées à la date de l'adoption de ceux-ci.

Délais à observer lors du traitement d'initiatives populaires

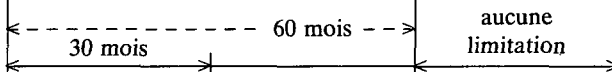
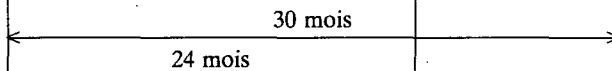
Dépôt

Message du
Conseil fédéralArrêté
fédéralVotation
populaire**1. Réglementation en vigueur (LREC art. 26, 27, 29):**initiative rédigée en termes généraux¹⁾

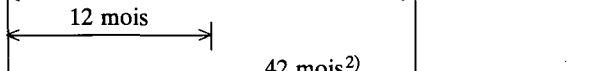
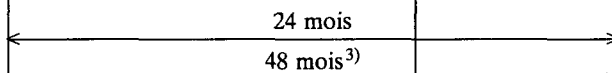
initiative rédigée de toutes pièces



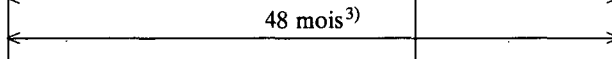
contre-projet ou projet parallèle

**2. Réglementation conformément au projet de la Chancellerie fédérale du 7 décembre 1992**initiative rédigée en termes généraux¹⁾

initiative rédigée de toutes pièces, avec ou sans contre-projet

**3. Réglementation conformément au projet de la Commission des institutions politiques du 26 février 1993**initiative rédigée en termes généraux¹⁾

initiative rédigée de toutes pièces, avec ou sans contre-projet



¹⁾ Délais jusqu'à la décision relative à l'initiative conçue en termes généraux. En cas d'adoption, il y a lieu d'élaborer un projet qui sera soumis à la votation. Les chiffres 1) et 2) n'exigent pas de délai, le chiffre 3) prévoit un délai de 24 mois.

²⁾ Cf. la note marginale qui figure à la page 15 du rapport.

³⁾ 36 mois, lorsque l'Assemblée fédérale adopte le projet.

Arrêté fédéral portant interdiction des dispositions rétroactives dans les initiatives populaires et fixant les délais pour le traitement des initiatives populaires

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 26 février 1993¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du 7 avril 1993²⁾,

arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 121, al. 3^{bis} (nouveau), 5^e et 6^e al., ainsi que 7^e al. (nouveau)

^{3bis} Les dispositions figurant dans les demandes d'initiatives qui déploient des effets juridiques à partir d'une date antérieure à l'adoption de la demande par le peuple et les cantons sont inadmissibles.

⁵ Lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux, les Chambres fédérales statuent sur cette demande dans les deux ans. Si elles l'approuvent, elles procéderont à la révision partielle dans le sens indiqué par les auteurs. Le projet est soumis au vote du peuple et des cantons dans les deux ans. Si les Chambres fédérales n'approuvent pas la demande d'initiative, la question de la révision partielle sera soumise au vote du peuple dans les deux ans à compter de la date du dépôt. Si la majorité des citoyennes et des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce par l'affirmative, l'Assemblée fédérale procédera à la révision en se conformant à la décision populaire; le projet de révision sera soumis au vote du peuple et des cantons dans les deux ans à compter de la date du scrutin précédent.

⁶ Lorsque la demande d'initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que l'Assemblée fédérale l'approuve, le projet sera soumis au vote du peuple et des cantons dans les trois ans à compter de la date du dépôt. Si l'Assemblée fédérale rejette le projet, elle peut élaborer un projet distinct. Son projet, ou sa proposition de rejet sera soumis en même temps que la demande

¹⁾ FF 1993 II 205

²⁾ FF 1993 II 224

d'initiative au vote du peuple et des cantons dans les quatre ans à compter du dépôt de la demande.

⁷ Les modifications du présent article doivent être soumises au vote du peuple et des cantons que sous la forme d'un projet distinct.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Dispositions transitoires, art. 20 (nouveau)

¹ L'article 121, alinéa 3^{bis}, s'applique à toute demande d'initiative pour laquelle la récolte des signatures n'aura pas encore commencé, à la date de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons.

² Les modifications du . . . , de l'article 121, 5^e et 6^e alinéas, s'appliquent à toute demande d'initiative qui aura été déposée après leur acceptation par le peuple et les cantons.

III

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

Proposition de minorité 1

(Gross Andreas, Bühlmann, Caspar-Hutter, de Dardel, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Meier Samuel, Ruf, Stamm Judith, Steinemann, Tschäppät Alexander)

Ne pas entrer en matière

Proposition de minorité 2

(Tschäppät Alexander, Bühlmann, Diener, Fankhauser)

Art. 121, al. 3^{bis} (nouveau)

^{3bis} Les dispositions figurant dans les demandes d'initiatives qui déploient des effets juridiques à compter d'une date antérieure au dépôt de l'initiative sont inadmissibles. L'Assemblée fédérale statue sur la validité des dispositions d'initiatives qui déploient des effets juridiques entre la date du dépôt de la demande et la date d'expiration des délais impartis à l'Assemblée fédérale pour se prononcer.

Initiative parlementaire Initiatives populaires. Dispositions rétroactives Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 26 février 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.410
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.05.1993
Date	
Data	
Seite	205-223
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 359

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.