

moins centralisateur ou si le Kulturkampf n'avait éclaté qu'une année plus tard, l'incompatibilité aurait disparu.

4. Arguments pour et contre le maintien de l'incompatibilité

4.1 Disposition discriminatoire (contre le maintien)

L'article 75 cst. implique une inégalité de traitement entre les citoyens suisses. Une telle inégalité ne se justifie que si elle se fonde sur des motifs importants et si ces derniers sont prouvés. La proposition de supprimer cette discrimination repose sur le principe selon lequel il n'existe plus de raisons valables pour justifier son maintien.

4.2 Menace de l'Eglise sur l'Etat (pour le maintien)

L'inscription de cette disposition dans les Constitutions de 1848 et 1874 reposait sur l'hypothèse selon laquelle les Eglises – ou du moins l'Eglise catholique – étaient hostiles à l'Etat démocratique et libéral.

Or, à l'heure actuelle, on ne saurait nourrir un tel soupçon. On ne peut en aucun cas assimiler des critiques dirigées contre certaines mesures particulières ou contre la politique de l'Etat à une attitude d'hostilité dans le présent contexte.

4.3 Les Eglises, organisations fortement centralisées (pour le maintien)

La disposition visant à exclure les ecclésiastiques du Parlement pourrait s'expliquer par le fait que les Eglises exigent une certaine discipline de leurs ministres; l'influence d'une instance extérieure, voire étrangère, exercée sur un groupe de parlementaires pourrait se révéler dangereuse. En réalité, si un groupe religieux arrivait à maintenir une discipline telle qu'elle justifie les appréhensions précitées, on ne voit pas pourquoi le danger devrait venir des seuls ministres, et non pas des laïques siégeant au Parlement. L'influence d'autres groupes extraparlamentaires (partis, milieux économiques etc.) est sans doute beaucoup plus importante que celle des Eglises.

4.4 Influence des ecclésiastiques (pour le maintien)

Autrefois, on invoquait le fait que le prêtre ou le pasteur a une grande influence sur ses fidèles et, par la même, un avantage injustifié lors des élections.

En général, un ecclésiastique jouit certes d'un degré de notoriété un peu plus élevé que le citoyen moyen. Mais c'est aussi le cas – et à bien plus forte raison – des magistrats communaux ou cantonaux ainsi que des représentants d'une association économique.

4.5 Protection de l'Eglise contre la politique (pour le maintien)

Certains pourraient prétendre que l'article 75 cst. protège l'Eglise contre une politisation et, par la même, contre des tensions internes.

Or, il appartient aux Eglises et aux communautés religieuses d'assumer elles-mêmes leurs responsabilités un vue d'éviter ou de résoudre des conflits internes. L'Etat n'a pas à leur imposer une quasi-tutelle.

4.6 Exemption de l'obligation de servir dans l'armée (pour le maintien)

D'autres encore pourraient invoquer que les ecclésiastiques sont libérés de l'obligation de servir dans l'armée et que l'incompatibilité est en quelque sorte le revers de la médaille.

Logiquement, cet argument n'est toutefois pas probant. En effet, ce n'est pas en liant un privilège à un inconvénient qu'on instaure l'égalité.

5. Résumé

En conclusion, on peut dire que la teneur de l'article 75 cst. s'explique certes historiquement et qu'elle était peut-être justifiée au siècle dernier. Mais aujourd'hui, aucun argument plausible ne justifie son maintien. De ce fait, il convient de supprimer la condition de laïcité qui figure à l'article 75 cst.

Considérations de la commission

Nécessité de légiférer

La commission approuve entièrement le souhait exprimé par l'auteur de l'initiative ainsi que les motifs qu'il a exposés. La disposition constitutionnelle selon laquelle les ecclésiastiques n'ont pas le droit d'être élus au Conseil national remonte au siècle dernier et n'a plus aucun sens à l'heure actuelle. Elle est contraire au principe de l'éligibilité de tout citoyen suisse; aucun argument particulier ne saurait être avancé pour justifier une dérogation à ce principe essentiel d'un Etat démocratique.

Au début des années 20 (!), tant le Conseil fédéral que les deux Chambres avaient déjà affiché leur volonté de supprimer, à la prochaine occasion, cette disposition discriminatoire. Or, la votation populaire du 20 mai 1973 concernant l'abrogation des articles constitutionnels sur les Jésuites et les couvents aurait été une occasion particulièrement indiquée, mais ils ne l'ont pas saisie. Malgré une motion transmise en 1973, 20 années se sont encore écoulées. La commission estime par conséquent que l'attentisme a suffisamment duré.

Procédure à suivre

Conformément à l'article 21ter LREC, la commission doit en particulier faire rapport sur d'éventuels travaux sur le même objet à l'Assemblée fédérale et dans l'administration, sur l'ampleur et le calendrier du travail parlementaire et sur la possibilité d'atteindre le but visé par une intervention adressée au Conseil fédéral. A l'heure actuelle, aucune autre procédure en rapport avec l'objet traité n'est pendante. La Chancellerie fédérale précise même, dans son rapport explicatif du 7 décembre 1992 relatif à l'avant-projet de révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques, que le Conseil fédéral entend, pour le moment, renoncer à élaborer des modifications constitutionnelles dans le domaine des droits politiques. Si l'on donne suite à l'initiative, la commission chargée d'élaborer un projet se verra donc confier un mandat législatif particulièrement aisé, ce qui devrait lui permettre de soumettre une proposition dans le délai légal de deux ans. En principe, il serait aussi possible de confier cette tâche au Conseil fédéral par le biais d'une motion, mais l'initiative parlementaire présenterait l'avantage suivant: le Parlement garderait la haute main sur le processus législatif engagé, puisque une commission parlementaire pourrait alors attribuer des mandats et fixer des délais.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 17 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, der Initiative Folge zu geben.

Proposition de la commission

Par 17 voix sans opposition et avec 3 abstentions la commission propose de donner suite à l'initiative.

Angenommen – Adopté

92.400

Parlamentarische Initiative (Rebeaud) Vorschriften über Unterschriftensammlungen für Volksabstimmungen Initiative parlementaire (Rebeaud) Règles applicables aux droits populaires

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 28. Januar 1992

Die Bundesversammlung ist eingeladen, eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vorzunehmen, um zu verhindern, dass für die Unterschriftensammlung bei Volksinitiativen und Referenden grosse Geldmittel eingesetzt werden. Es wäre auch sinnvoll, in der gleichen Revision den Urhebern eines Referendums die Möglichkeit zu verschaffen, genau anzugeben, welche Bestimmungen des betreffenden Gesetzes sie bekämpfen und in welchem Sinn sie den Gesetzestext durch das Parlament abgeändert sehen möchten; dies

um zu vermeiden, dass Gesetze durch die Häufung von Minderheiten, deren Motive und Zielsetzungen gar nicht dieselben sind, zu Fall kommen.

Verboten oder eingeschränkt werden sollten insbesondere:

- der Grossversand leerer Unterschriftenlisten in alle Haushaltungen oder aufgrund von Adresslisten;
- Zahlungen an die Personen, die Unterschriften sammeln;
- direkte Geldzahlungen an die Unterzeichner.

Weitere dem gleichen Ziel dienende Massnahmen sind denkbar.

Eine Erhöhung der vom Gesetz vorgeschriebenen Unterschriftenzahl muss ausgeschlossen werden.

Texte de l'initiative du 28 janvier 1992

L'Assemblée fédérale est invitée à procéder à une modification partielle de la loi sur les droits politiques, afin de combattre l'engagement de gros moyens financiers dans la récolte de signatures à l'appui d'initiatives populaires ou de référendums. Au cours de la même révision, il y a lieu de prévoir la possibilité, pour les auteurs d'un référendum, d'indiquer précisément quels aspects de la loi en question ils combattent, et dans quel sens ils voudraient que le Parlement modifie son texte, ceci afin d'éviter que des lois ne soient abattues par l'addition de minorités dont les motifs et les objectifs ne concordent pas.

La révision devrait notamment interdire ou restreindre:

- l'envoi en masse de listes de signatures vierges tous ménages ou par listes d'adresses;
- la rétribution des personnes qui récoltent des signatures;
- la rétribution directe des signatures.

D'autres mesures pourraient être introduites si elles concourent au même objectif.

L'augmentation du nombre des signatures requises par la loi actuelle doit être exclue.

Frau **Zölch** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht über die Vorprüfung der von Nationalrat Rebeaud am 28. Januar 1992 eingereichten Initiative. Die Initiative schlägt verschiedene Massnahmen vor, mit welchen verhindert werden soll, dass für die Unterschriftensammlung für Volksinitiativen und Referenden grosse Geldmittel eingesetzt werden können.

Die Kommission hat die Initiative am 14. Mai sowie am 7. September 1992 in Anwesenheit eines Vertreters der Bundeskanzlei beraten. Die Kommission hat einstimmig beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, der Initiative sei keine Folge zu geben.

Schriftliche Begründung des Initianten

Die Zunahme der Referenden, wie man sie seit einigen Jahren erlebt, droht den politischen Terminkalender zu überlasten. Diese Entwicklung ist sowohl aus praktischen Erwägungen als auch in politischer Hinsicht verhängnisvoll.

Selbstverständlich verdienen es die Volksrechte, dass sie ungeschmälert aufrechterhalten werden. Sie spielen tatsächlich eine wichtige Rolle und sind insofern unersetzlich, als sie den verschiedensten Gruppierungen die Möglichkeit geben, sich über das Instrument des Referendums oder der Volksinitiative zu artikulieren und so ihren Standpunkt zur Kenntnis und zur Geltung zu bringen. Diese Rechte bereichern die politische Diskussion; sie ermöglichen es dem einfachen Bürger, am politischen Leben teilzunehmen, und wirken Machtmissbräuchen, die für Volksvertreter eine ständige Versuchung darstellen, wirksam entgegen. Man kann auch davon ausgehen, dass diese Rechte es Gruppierungen erlauben, sich zu äussern, die sonst leicht versucht sein könnten, zu gewaltsamen Formen zu greifen.

Das übliche Sammeln von Unterschriften dort, wo die Leute sich treffen, oder an Strassenständen hat in unserer politischen Kultur eine grosse Bedeutung. Diese Sammelaktionen geben Gelegenheit zum direkten Kontakt zwischen Bürgern und Urhebern einer Initiative bzw. eines Referendums und schaffen so dem Bürger eine unersetzliche Gelegenheit zur

Diskussion und zum Meinungs austausch über politische Themen.

Umgekehrt kann das organisierte Sammeln von Unterschriften ohne direkten Kontakt zu den Unterzeichnern – mit Methoden des Marketings oder mit gross angelegten Werbekampagnen – zu einem eigentlichen Missbrauch der Volksrechte führen. Bei derartigen Methoden hängt der Erfolg der Unterschriftensammlung nicht mehr von Motivation, Einsatz oder Ueberzeugung der Urheber ab, sondern von den Geldmitteln, über die sie verfügen. Die finanzstarken Interessengruppen, die schon bei den Abstimmungskampagnen dank der beträchtlichen Summen, die sie in die Propaganda stecken können, im Vorteil sind, sind auch bei der Sammlung der Unterschriften am längeren Hebel. Diese Ungerechtigkeit will ich mit meiner Initiative bekämpfen.

Man kann ein Handelsunternehmen oder einen Milliardär nicht daran hindern, ein Referendum oder eine Initiative zu lancieren. Dies wäre unzulässig, da jeder Gruppierung und jedem Bürger die gleichen Rechte zustehen. Hingegen ist es möglich, den Missbrauch der finanziellen Macht im Bereich der Volksrechte zu begrenzen, indem man gewisse Methoden der Unterschriftensammlung verbietet oder reglementiert.

Das Verfahren, das von finanzstarken Gruppen am häufigsten angewendet wird, ist der Postversand von Unterschriftenlisten an eine sehr grosse Zahl von Bürgern. Selbst wenn der Ertrag solcher Sendungen in der Regel ziemlich kümmerlich ausfällt, so genügt es doch, den Versand sehr breit anzulegen und ihn mit einer geschickten Werbekampagne zu begleiten, um die nötige Anzahl Unterschriften zu erhalten. Durch ein Verbot dieser Art von Unterschriftensammlung lässt sich die Zahl der Referenden und Initiativen am besten begrenzen. Man braucht zu diesem Zweck nicht an der Zahl der gesetzlich vorgeschriebenen Unterschriften zu rütteln.

Wir müssen vermeiden, dass das Geld unsere Demokratie zersetzt, indem es bei der Ausübung der Volksrechte zum entscheidenden Element wird. Zu begrüssen wäre es auch, wenn Entschädigungen an Unterzeichner und Unterschriftensammler verboten würden. – Solche Entschädigungen sind ja schon verschiedentlich bezahlt worden.

Wenn wir uns entschliessen, die Bestimmungen über die Volksrechte zu ändern, müssten wir die Gelegenheit benützen, gleichzeitig die Klarheit der Diskussion zu fördern und die Aussagekraft der Referendumsentscheide zu verbessern. Das bekannte Phänomen, dass sich einander bekämpfende Minderheiten im Referendum addieren und aus diametral entgegengesetzten Gründen ein neues Gesetz ablehnen können, führt zu einem starken Immobilismus in der Gesetzgebung und bisweilen zu äusserst konfuse Referendumskampagnen. Wenn man einem Referendumskomitee die Möglichkeit gibt, genau zu sagen, welche Aspekte des Gesetzes es bekämpft und in welchem Sinn der Gesetzgeber sein Werk ändern sollte, würde man die Fälle, in denen Gesetze durch die Addierung der Minderheiten verworfen werden, beträchtlich vermindern. Gleichzeitig würde man vermutlich auch die Zahl der Referenden senken.

Erwägungen der Kommission

Gemäss Artikel 21ter GVG hat die Kommission insbesondere über allfällige bisherige Arbeiten von Parlament und Verwaltung zum aufgeworfenen Thema zu berichten, über Zeitplan und Aufwand der parlamentarischen Arbeit sowie über die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einem an den Bundesrat gerichteten Vorstoss zu erreichen.

Die Legislaturplanung 1991–1995 des Bundesrates sieht vor, dass dem Parlament im Laufe des Jahres 1993 eine Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) unterbreitet werden soll. Der Bundeskanzler bekräftigte diese Absicht anlässlich einer mit der Kommission am 13. April 1992 durchgeführten Aussprache. Bei dieser Sachlage erscheint es der Kommission nicht zweckmässig, auf dem Wege der parlamentarischen Initiative eigene gesetzgeberische Arbeiten im Bereich des BPR in Gang zu setzen. Auch die Einreichung von Kommissionsmotionen oder -postulaten dürfte aus zeitlichen Gründen ihren Zweck weitgehend verfehlen, da zum Zeitpunkt der Ueberweisung derartiger Vorstösse an den Bundesrat vor-

aussichtlich die bundesrätliche Botschaft bereits vorliegen wird.

Parlamentarische Anliegen im Bereich des BPR können in naher Zukunft auf einfachere Art und Weise in Form von Abänderungsanträgen zum bundesrätlichen Gesetzesentwurf eingebracht werden.

Neben diesen formellen Gründen haben aber auch materielle Einwände gegen die einzelnen vom Initianten vorgeschlagenen Massnahmen die Kommission dazu geführt, der Initiative keine Folge zu geben und die Anliegen der Initiative auch nicht mit Kommissionsvorstössen aufzugreifen:

– Ein Verbot des Grossversandes leerer Unterschriftenlisten ist weder praktikabel noch zweckmässig. Es ist nicht einzusehen, warum z. B. einer politischen Partei mit 30 000 Mitgliedern verboten werden sollte, bei der Ergreifung eines Referendums ihren Mitgliedern aufgrund ihrer Adressliste die Unterschriftenbogen zuzustellen. Wenn sich ein solches Verbot nur auf kommerzielle PR-Büros beziehen soll, so stellen sich kaum lösbarer Abgrenzungsprobleme. Eine wirksame Kontrolle eines solchen Verbotes wäre ohnehin kaum möglich.

– Kaum praktikabel ist auch ein Verbot von Zahlungen an Personen, die Unterschriften sammeln. Gedacht ist wohl nur an ein Verbot der Bezahlung von Personen, die im Akkord pro gesammelte Unterschrift entschädigt werden. Ein solches Verbot wäre leicht zu umgehen, indem die Anstellungsbedingungen anders formuliert würden, der Zweck der Anstellung aber derselbe bliebe.

– Bereits erfüllt ist die Forderung der Initiative nach einem Verbot direkter Geldzahlungen an Unterzeichner. Solche Praktiken erfüllen den Tatbestand der Wahlbestechung nach Artikel 281 Strafgesetzbuch und werden mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

Andererseits geht die Kommission mit dem Initianten einig, dass fragwürdige Praktiken bei Unterschriftensammlungen vorkommen und dass es im Grundsatz wünschbar wäre, wenn der Einfluss finanzieller Faktoren bei der Ausübung der Volksrechte eingedämmt werden könnte.

Die Kommission diskutierte daher auch andere Massnahmen im Sinne des Initianten:

– Einige Kommissionsmitglieder schlugen vor, nicht mit ohnehin undurchsetzbaren Verboten finanzkräftige Kreise bei der Ausübung der Volkrechte einschränken zu wollen, sondern vielmehr finanzschwächere Kreise zu fördern.

– In der Kommission wurde der im Ständerat am 17. Juni 1992 in der Form eines Postulates überwiesene Vorschlag einer Motion Petitpierre (92.3125) aufgegriffen, dass Unterschriften nur noch in kantonalen oder kommunalen Büros entgegengenommen werden sollten. Dagegen wurde geltend gemacht, dies würde eine massive Beschränkung der Volksrechte und der politischen Kommunikation unter den Stimmberechtigten bedeuten.

– Mit 10 zu 6 Stimmen abgelehnt wurde ein Antrag auf Einreichung eines Kommissionspostulates, das den Bundesrat eingeladen hätte zu prüfen, «wie der Einfluss des Geldes so zurückgebunden werden kann, dass Geld nicht zum prägenden Faktor in der Praxis der direkten Demokratie wird». Die Kommissionsmehrheit versprach sich von einer solchen Prüfung keine hinlänglich brauchbaren Resultate.

– Auf Zustimmung stiess hingegen der Vorschlag, dass die Stimmberechtigten auf den Unterschriftenlisten zusätzlich eine eigenhändige Unterschrift beifügen müssen. Die heutige Regelung bietet offenkundig eine zu geringe Hemmschwelle gegen das unbefugte Setzen fremder Namen auf die Unterschriftenlisten. Diese kleine Massnahme kann im Rahmen der bevorstehenden Revision des BPR realisiert werden.

Die Initiative schlägt im übrigen auch vor, dass im Rahmen einer Revision des BPR die Urheber von Referenden die Möglichkeit erhalten sollten, genau anzugeben, welche Bestimmungen eines Gesetzes sie bekämpfen und wie sie das Gesetz abgeändert sehen möchten. Zudem fordert die Initiative, dass bei der BPR-Revision die vorgeschriebenen Unterschriftenzahlen nicht erhöht werden dürfen.

Die Kommission hat im Rahmen der Behandlung dieser Initiative zu diesen beiden Fragen nicht Stellung genommen, da diese Fragen gar nicht Gegenstand einer BPR-Revision sein

können, sondern auf Verfassungsebene geregelt werden müssen. Die Kommission behandelt diese Fragen im Rahmen ihrer eigenen Initiative vom 4. August 1992 für die Einführung des konstruktiven Referendums (92.436) bzw. im Rahmen der parlamentarischen Initiativen Rychen und Seiler Hanspeter vom 19. März 1992 für eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Initiativen und Referenden (92.410/92.411).

M^{me} Zölich présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous remettons le rapport de la commission chargée de donner son préavis sur l'initiative déposée par M. Rebeaud, conseiller national, le 28 janvier 1992. Cette initiative propose des mesures destinées à combattre l'engagement de gros moyens financiers dans la récolte de signatures à l'appui d'initiatives populaires ou de référendums.

La commission a examiné l'initiative le 14 mai et le 7 septembre 1992, en présence d'un représentant de la Chancellerie fédérale. Elle a décidé à l'unanimité de proposer au Conseil national de ne pas donner suite à l'initiative.

Développement par écrit de l'auteur de l'initiative

La multiplication des demandes de référendums populaires à laquelle on assiste depuis quelques années risque de provoquer un engorgement du calendrier politique. Cette évolution est néfaste, aussi bien pour des raisons pratiques que politiques.

Les droits populaires méritent cependant d'être maintenus intacts. Ils jouent en effet un rôle irremplaçable en permettant à des mouvements populaires de s'exprimer par les instruments du référendum ou de l'initiative afin de faire connaître et de faire valoir leur point de vue. Ces droits enrichissent le débat politique, ils permettent aux simples citoyens de participer activement à la vie publique et constituent un frein efficace aux abus de pouvoirs qui sont la tentation permanente des élus. Il est probable également que ces droits permettent l'expression de mouvements qui risqueraient, sans cela, de prendre des formes violentes.

La récolte de signatures telle qu'elle s'opère traditionnellement, au sein d'assemblées populaires ou au moyen de stands dans la rue, a une grande valeur dans notre culture politique. Elle donne occasion d'un contact direct entre les citoyens et les auteurs d'une initiative ou d'un référendum et constitue par là même une occasion irremplaçable de discussions et d'échanges de vues sur la chose publique au niveau du citoyen.

En revanche, la récolte de signatures organisée sans contact direct avec les signataires, par des méthodes qui relèvent du marketing commercial ou de la publicité à grande échelle, peut être à l'origine de véritables abus des droits populaires. Avec ce genre de méthodes, le succès d'une récolte de signatures ne dépend plus de la motivation, de l'engagement ou de la conviction des auteurs, mais des moyens financiers dont ils disposent. Les groupes d'intérêts financièrement puissants, déjà avantagés lors des campagnes de votations grâce aux sommes considérables qu'ils peuvent investir dans la propagande, le sont une fois de plus au stade de la récolte de signatures. C'est ce genre d'injustice que mon initiative aimerait combattre.

On ne peut pas empêcher une maison commerciale ou un milliardaire de lancer un référendum ou une initiative. Ce serait d'ailleurs inadmissible, tout groupe et tout citoyen devant disposer des mêmes droits. Il est en revanche possible de limiter l'abus de la puissance financière dans le cadre des droits populaires en interdisant ou en réglementant certaines méthodes de récolte des signatures. Le procédé le plus courant utilisé par des groupes financièrement puissants est l'envoi de liste de signatures, par courrier, à un très grand nombre de citoyens. Même si le «rendement» de ce genre d'envoi est généralement assez faible, il suffit de procéder à des envois très nombreux, avec une bonne campagne publicitaire à l'appui, pour obtenir le nombre de signatures requis. C'est donc en interdisant cette pratique qu'on obtiendra le mieux la limitation

souhaitée, sans devoir toucher au nombre des signatures requises dans la loi actuelle.

Il s'agit d'éviter que l'argent ne pervertisse par trop la démocratie en devenant l'élément déterminant de l'usage des droits populaires. Dans cet esprit, il serait également sain d'interdire la rétribution des signataires ou des gens qui récoltent les signatures, puisque de tels cas se sont déjà produits.

Si nous décidons de modifier la réglementation des droits populaires, il faudrait en profiter pour améliorer simultanément la clarté des débats et la pertinence des décisions issues d'un référendum. Le phénomène bien connu de l'addition de minorités hostiles les unes aux autres, unies dans le refus d'une nouvelle loi pour des motifs diamétralement opposés, favorise excessivement l'immobilisme législatif, et rend parfois les campagnes référendaires extrêmement confuses. En autorisant un comité référendaire à préciser quel aspect de la loi il combat et le sens dans lequel le législateur devrait corriger son oeuvre, on réduirait notablement les refus par minorités additionnées. Du même coup, on réduirait probablement le nombre de référendums lui-même.

Considérations de la commission

Conformément à l'article 21ter LREC, la commission doit faire rapport en particulier sur les travaux que l'Assemblée fédérale et l'administration auraient déjà entrepris concernant le même objet, sur le calendrier et l'ampleur du travail parlementaire qu'imposerait l'initiative ainsi que sur la possibilité d'atteindre le but visé en adressant une intervention au Conseil fédéral.

Le programme de la législature 1991-1995 présenté par le Conseil fédéral prévoit qu'un projet de révision de la loi sur les droits politiques (LDP) soit soumis au Parlement dans le courant de l'année 1993. Le chancelier de la Confédération a d'ailleurs réaffirmé cette intention au cours d'un entretien qu'il a eu avec la commission le 13 avril 1992. Vu la situation, la commission estime qu'il n'est pas opportun qu'elle entame ses propres travaux législatifs en la matière à la suite de l'initiative parlementaire. Faute de temps, la commission serait loin d'atteindre son objectif même si elle déposait des motions ou des postulats, étant donné que le message du Conseil fédéral aura probablement déjà été rédigé au moment où ces interventions seraient transmises au gouvernement. Dans un proche avenir, les parlementaires auront la tâche plus aisée: les demandes ayant trait au domaine de la LDP pourront être déposées sous la forme de propositions visant à modifier le projet de loi du Conseil fédéral.

Outre ces motifs formels, certaines objections quant au fond avancées contre les différentes mesures proposées par l'auteur de l'initiative ont également amené la commission à ne pas donner suite à l'initiative, ni à reprendre les demandes formulées dans celle-ci en déposant des interventions allant dans ce sens:

– Il est inopportun et irréalisable en pratique d'interdire l'envoi en masse de listes de signatures vierges. A l'occasion du lancement d'un référendum, il serait en effet incompréhensible qu'un parti politique comptant 30 000 adhérents se voie interdire l'utilisation de la liste de ses membres pour distribuer à ces derniers les feuilles destinées à recueillir des signatures. Si une telle interdiction frappait uniquement les agences commerciales spécialisées dans les relations publiques, il en résulterait des problèmes de définition difficiles à résoudre. Par ailleurs, il ne serait guère possible de contrôler efficacement le respect d'une telle interdiction.

– Il ne serait non plus guère applicable d'interdire toute rétribution des personnes chargées de récolter des signatures, même s'il s'agissait seulement d'interdire la rétribution des personnes payées en fonction du nombre de signatures récoltées. Mais il serait aisé d'enfreindre une telle interdiction: il suffirait de modifier la formulation des conditions de recrutement, le but du recrutement, lui, restant le même.

– L'une des exigences formulées dans l'initiative est déjà remplie, à savoir l'interdiction de rétribuer directement les signataires. Une telle pratique réunit les éléments constitutifs de la corruption électorale, visée à l'article 281 du Code pénal; elle est punie de l'emprisonnement ou de l'amende.

La commission partage l'avis de l'auteur de l'initiative pour

dire que les récoltes de signatures donnent lieu à des pratiques douteuses et qu'il serait souhaitable, pour le principe, de pouvoir limiter l'influence que certains facteurs financiers ont sur l'exercice des droits populaires. Aussi la commission a-t-elle également examiné d'autres mesures allant dans le sens des demandes formulées par l'auteur de l'initiative:

– S'agissant de l'exercice des droits populaires, quelques membres de la commission ont proposé non pas de limiter l'influence des milieux bénéficiant de gros moyens financiers à coup d'interdictions qui sont de toute manière inapplicables, mais plutôt de soutenir les milieux disposant de moyens plus modestes.

– La motion Petitpierre (92.3125) transmise au Conseil fédéral par le Conseil des Etats le 17 juin 1992 sous la forme d'un postulat a alimenté les débats de la commission. Cette intervention propose que les signatures soient recueillies uniquement dans des bureaux cantonaux ou communaux. Les opposants ont fait valoir que cette pratique limiterait sensiblement l'exercice des droits populaires et les échanges de vues entre citoyens actifs.

– Par 10 voix contre 6, la commission a rejeté une proposition demandant qu'elle dépose un postulat invitant le Conseil fédéral «à examiner la question de savoir comment contenir l'influence exercée par les moyens financiers de manière à ce que l'argent ne devienne pas un facteur prépondérant dans l'exercice de la démocratie directe». La majorité des membres de la commission n'escomptait de cet examen aucun résultat suffisamment utile.

– En revanche, la commission est tombée d'accord sur une proposition visant à obliger les citoyens actifs à apposer leur signature sur les listes destinées à cet effet. Les règles actuelles ne sont manifestement pas assez dissuasives pour combattre la pratique illicite consistant à inscrire sur les listes de signatures des noms empruntés qui n'y ont pas leur place. Cette mesure spécifique peut fort bien être prise en compte à l'occasion de la prochaine révision de la LDP.

L'initiative propose d'ailleurs que l'on prévoie, lors de cette révision, la possibilité, pour les auteurs d'un référendum, d'indiquer précisément quelles dispositions de la loi ils combattent, et dans quel sens ils voudraient que son texte soit modifié. L'initiative demande en outre que le nombre de signatures requis par la loi ne soit pas augmenté. Au cours de l'examen de l'initiative, la commission ne s'est pas prononcée sur ces deux questions; en effet, elles ne peuvent pas être réglées dans le cadre d'une révision de la LDP puisque qu'elles doivent l'être au niveau constitutionnel. La commission examine actuellement ces questions dans le cadre de sa propre initiative du 4 août 1992 (92.436) demandant la création d'un référendum constructif ainsi que dans le cadre des initiatives parlementaires Rychen et Seiler Hanspeter du 19 mars 1992 (92.410 et 92.411) demandant l'augmentation du nombre de signatures requis, l'une pour les référendums et l'autre pour les initiatives populaires.

Antrag der Kommission

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la commission

Ne pas donner suite à l'initiative

Angenommen – Adopté

Parlamentarische Initiative (Rebeaud) Vorschriften über Unterschriftensammlungen für Volksabstimmungen

Initiative parlementaire (Rebeaud) Règles applicables aux droits populaires

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.400
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	531-534
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 410

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.