

## **Initiative parlementaire Procédure relative aux initiatives des cantons**

### **Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats**

du 4 mai 1993

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent rapport sur les dispositions légales applicables en matière d'initiatives des cantons que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

#### **Proposition**

La commission vous propose d'adopter les projets de modification de loi et de règlement annexés au rapport.

#### **Annexes**

- 1 Projet de modification de la loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils)
- 2 Projet de modification du règlement du Conseil des Etats
- 3 Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats

4 mai 1993

Au nom de la commission:  
Le président, Rhinow

---

## Condensé

*L'initiative des cantons compte parmi les instruments à disposition pour l'exercice des droits de participation fédéralistes. Elle permet avant tout aux parlements cantonaux, et dans certains cantons au souverain, d'influencer les processus de décision au niveau fédéral. De toute évidence, le besoin de faire usage de ce moyen s'est accru au cours des dernières années. Le rôle important joué par les initiatives des cantons dans la vie politique de ceux-ci contraste toutefois nettement avec le traitement souvent superficiel qui leur a été réservé jusqu'ici sur le plan fédéral. La procédure de traitement des initiatives des cantons par les deux Chambres n'est régie que par des dispositions rudimentaires dans les règlements des conseils. Une grande incertitude subsiste par conséquent à propos de la nature juridique des initiatives des cantons, de la procédure à adopter et en particulier des possibilités laissées à l'Assemblée fédérale en matière de décisions. Une réglementation permettrait de dissiper cette incertitude au niveau du droit qui occasionne bien souvent de longues et fastidieuses discussions de procédure au sein des commissions ainsi que des conseils. Elle attribuerait également à l'initiative des cantons la place dans la procédure parlementaire qui lui revient en raison de son importance dans les domaines de la politique et du droit constitutionnel.*

*L'article 93 de la constitution traite expressément sur un pied d'égalité l'initiative parlementaire et l'initiative des cantons. L'initiative des cantons devrait donc suivre une procédure analogue à celle de l'initiative parlementaire, en tenant toutefois compte du fait que l'initiative des cantons, contrairement à l'initiative parlementaire, s'adresse aux deux conseils. Ceux-ci décident, dans le cadre d'un examen préalable, de donner ou de ne pas donner suite à une initiative. Les conseils donnent suite à une initiative lorsqu'ils admettent la nécessité d'une réglementation et lorsqu'ils désirent charger une commission parlementaire de l'élaboration d'un projet de loi.*

**Loi fédérale  
sur la procédure de l'Assemblée fédérale,  
ainsi que sur la forme, la publication et  
l'entrée en vigueur des actes législatifs  
(Loi sur les rapports entre les conseils)**

**Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 85, chiffre 1, de la constitution;

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, du 4 mai 1993<sup>1)</sup>;

vu l'avis du Conseil fédéral du 18 août 1993<sup>2)</sup>,

*arrête:*

I

La loi sur les rapports entre les conseils<sup>3)</sup> est modifiée comme il suit:

**2<sup>bis</sup>a. Mode de procéder en matière d'initiatives des cantons (nouveau)**

*Art. 21<sup>septies</sup>*

Chaque canton peut soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'acte législatif ou proposer l'élaboration d'un projet (art. 93, 2<sup>e</sup> al., cst.).

*Art. 21<sup>octies</sup>*

<sup>1</sup> L'initiative est soumise à une commission de chacun des conseils pour examen préalable. La commission du conseil auquel revient la priorité de discussion élabore, au plus tard pour la troisième session ordinaire suivant l'attribution du mandat, un rapport à l'intention de son conseil et formule une proposition sur la suite à donner à l'initiative.

<sup>2</sup> Les commissions statuent sur la nécessité d'une réglementation. Si ce besoin est établi, les commissions rendent compte de l'avancement d'éventuelles autres procédures législatives en rapport avec l'initiative et sur la procédure applicable.

<sup>3</sup> Les commissions peuvent entendre une délégation du canton lors de l'examen préalable de l'initiative.

<sup>1)</sup> FF 1993 III 325

<sup>2)</sup> FF 1993 III 345

<sup>3)</sup> RS 171.11

*Amendement de minorité (Plattner, Beerli, Huber, Loretan, Reymond, Schmid Carlo):*

<sup>3</sup> La commission du conseil qui a la priorité de discussion entend une délégation du canton lors de l'examen préalable de l'initiative.

<sup>4</sup> Les commissions recommandent à leur conseil de donner ou de ne pas donner suite à une initiative. Si une commission n'entend pas donner suite à une initiative, elle peut demander de soumettre au Conseil fédéral une motion ou un postulat allant dans le sens de l'initiative.

<sup>5</sup> Une décision non concordante de l'un des conseils est renvoyée à l'autre conseil. Si le conseil qui a décidé de ne pas donner suite à l'initiative confirme sa décision, celle-ci est réputée définitive et le projet est rayé de la liste des objets à traiter.

#### *Art. 21<sup>novies</sup>*

<sup>1</sup> Quand les deux conseils décident de donner suite à une initiative d'un canton, la priorité de discussion selon l'article 9 est attribuée une nouvelle fois à l'un ou l'autre des conseils.

<sup>2</sup> L'article 21<sup>quater</sup> est applicable pour l'élaboration d'un projet.

<sup>3</sup> Les rapports entre les conseils sont régis par les articles 12 à 21.

<sup>4</sup> Si les deux conseils ne sont pas unanimes sur le classement d'une initiative d'un canton et quand le conseil qui a proposé le classement maintient sa décision, le projet est rayé de la liste des objets à traiter.

## II

### *Disposition transitoire*

Les initiatives des cantons sont régies par le droit actuel jusqu'à leur aboutissement lorsque le conseil qui a la priorité de discussion a achevé son examen au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification de loi. Toutes les autres initiatives des cantons tombent sous le coup du nouveau droit dès le moment où la présente modification de loi entrera en vigueur.

## III

### *Référendum et entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échéance du délai référendaire ou par l'adoption du référendum par le peuple.

# Règlement du Conseil des Etats

## Modification du

---

*Le Conseil des Etats,*

vu l'article 8<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils<sup>1)</sup>;

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport de la commission des institutions politiques du Conseil des Etats, du 4 mai 1993<sup>2)</sup>,

*arrête:*

### I

Le règlement du Conseil des Etats du 24 septembre 1986<sup>3)</sup> est modifié comme il suit:

*Chapitre 5: Initiatives des cantons (art. 36)*

*Abrogé*

### II

*Entrée en vigueur*

La présente modification entre en vigueur dès que la modification du . . .<sup>4)</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils aura force de loi.

36130

<sup>1)</sup> RS 171.11

<sup>2)</sup> FF 1993 III 325

<sup>3)</sup> RS 171.14

<sup>4)</sup> RO . . .

## 1 Point de la situation

Dans le cadre de leur examen des initiatives parlementaires déposées par le conseiller national Petitpierre (90.228) et le conseiller aux Etats Rhinow (90.229), les Chambres fédérales ont accepté, à la session d'automne 1991, un premier train de mesures relatives à une réforme du Parlement. A cette époque, divers points concernant la procédure parlementaire étaient restés en suspens. Au cours de la session d'hiver 1991, les bureaux des deux conseils ont chargé leur commission des institutions politiques de poursuivre l'examen de la réforme du Parlement. Dans leur séance du 20 février, respectivement 25 février 1992, les commissions ont débattu de la manière de procéder et plus particulièrement de la répartition des tâches entre les deux commissions. La commission du Conseil des Etats s'est engagée à élaborer, dans le cadre de mesures simples, réalisables à court terme, des dispositions légales régissant les initiatives des cantons.

## 2 L'initiative des cantons, un droit de participation fédéraliste

Jusqu'à la création de l'Etat fédéral en 1848, les décisions engageant l'ensemble des cantons étaient du ressort de la Diète et se prenaient en règle générale sur la base des *instructions* que les instances cantonales donnaient à leurs envoyés. Cette participation *directe* des cantons aux décisions fédérales a disparu en 1848; depuis cette année-là, les membres des Chambres fédérales, donc ceux aussi du Conseil des Etats, «votent sans instructions» (art. 91 cst.). Pour compenser la perte subie par les cantons, l'article 93 de la constitution a aménagé à leur intention un droit d'initiative. Cet article dit:

<sup>1</sup> L'initiative appartient à chacun des deux conseils et à chacun de leurs membres.

<sup>2</sup> Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

Conformément à la constitution, chaque canton a ainsi le droit de soumettre à l'Assemblée fédérale une initiative traitant d'un objet relevant de sa compétence. Il s'agit en l'occurrence de projets de lois ou d'arrêtés formulés par les cantons. Ces initiatives peuvent soit revêtir la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, soit demander l'élaboration d'un projet de loi ou d'arrêté.

Le droit d'initiative des cantons est le corollaire du droit d'initiative que la constitution reconnaît à chaque membre des deux conseils (art. 93, 1<sup>er</sup> al., cst.) ainsi qu'au Conseil fédéral (art. 102, ch. 4, cst.). Il se distingue dans son principe du droit d'initiative dont dispose le peuple. Les initiatives populaires s'adressent en effet au peuple et aux cantons; l'Assemblée fédérale, si elle est habilitée à donner son avis sur l'objet traité, n'a pas le pouvoir de les modifier. Les initiatives des cantons, les initiatives parlementaires ainsi que les projets du Conseil fédéral s'adressent quant à eux aux Chambres fédérales. Celles-ci sont tenues de traiter les objets qui leur sont soumis et de statuer à leur propos. Après examen, les Chambres ont la faculté de rejeter ou de modifier ce type d'initiatives, même si elles revêtent la forme d'un projet de loi ou d'arrêté rédigé de toutes pièces.

Les initiatives des cantons, comme les projets du Conseil fédéral, s'adressent toujours aux deux conseils, contrairement à l'initiative d'un membre d'un conseil. Celle-ci n'est tout d'abord traitée que par le conseil de l'auteur de l'initiative, et ne passe devant l'autre Chambre sous la forme d'une initiative de conseil qu'avec le consentement du premier conseil.

Le libellé quelque peu désuet de 1848 (repris tel quel en 1874), selon lequel les cantons exercent ce «droit par *correspondance*», peut de nos jours prêter à confusion. L'exercice de ce droit par correspondance ne signifie nullement, comme on le suppose parfois à tort, qu'il est possible de traiter une initiative d'un canton comme une simple lettre et que celle-ci pourrait, le cas échéant, n'avoir aucun effet juridique contraignant. La formulation retenue doit être considérée à la lumière de la compétence qu'avaient jadis les cantons de donner des instructions à leurs envoyés: le législateur de l'époque a en effet tenu à préciser que les cantons n'étaient pas habilités à faire valoir directement leur droit d'initiative devant les Chambres, notamment en fournissant des instructions impératives à leurs représentants à l'Assemblée fédérale.

La *participation des cantons au processus de décision de la Confédération* constitue un des fondements du fédéralisme suisse. L'initiative des cantons est précisément l'un des instruments (Conseil des Etats, majorité des cantons, droits de consultation, etc.) qui garantit cette participation. Le processus de création du droit fédéral présente cependant des caractéristiques bien précises: la majorité des cantons a été instituée afin de permettre aux cantons d'influer sur la décision finale d'une révision constitutionnelle; le Conseil des Etats intervient de la même manière lors de l'élaboration de lois et d'arrêtés fédéraux et a le même poids que le Conseil national lors de l'examen des projets de lois par le Parlement; les droits de consultation des cantons interviennent, eux, lors de l'élaboration proprement dite des projets de lois; enfin, *l'initiative des cantons permet à ces derniers d'être les instigateurs d'une nouvelle législation*. Quiconque se soucie de sauvegarder les droits de participation des cantons dans leur intégralité ne doit pas sous-estimer l'importance de ce dernier élément. La création de nouvelles normes ou la modification, voire l'abrogation de dispositions légales ne traduisent-elles souvent pas des *préoccupations régionales*? Il va sans dire que le *droit d'initiative des cantons revêt une importance d'autant plus grande* lorsque les cantons cèdent certaines de leurs prérogatives à la Confédération.

Fréquemment, les cantons disposent toutefois de *moyens informels* pour faire valoir efficacement leurs intérêts dès le début du processus de création du droit. Il est indéniable, par exemple, qu'une bonne collaboration entre les administrations cantonales et fédérales et que les activités déployées par les différentes conférences des chefs de départements cantonaux et par d'autres groupes de coordination ont nettement plus de poids que les initiatives des cantons. Cette participation informelle des cantons se déroule au niveau des pouvoirs exécutif et administratif de la Confédération et des cantons, un niveau souvent moins transparent qui exclut dans une large mesure *les parlements cantonaux et le peuple de la procédure*. Le parlement fédéral ne participe alors que tardivement au processus de décision; il intervient en fait à un moment où les préalables d'une décision sont déjà bien engagés. Que ce soit sur le plan cantonal ou fédéral, l'initiative des cantons reste, elle, essentiellement un instrument parlementaire.

Dès lors que les compétences de la Confédération se font toujours plus nombreuses, le rôle des parlements cantonaux face à leur administration et à leur gouvernement se verrait renforcé si les cantons s'adressaient plus souvent directement au législateur fédéral par le biais de leur droit d'initiative. Parallèlement, le législateur fédéral se verrait reconnu dans les efforts qu'il déploie pour exercer davantage d'influence sur la procédure préparatoire classique (voir à ce propos le chapitre intitulé «Réforme du système des Commissions» dans les rapports des commissions de réforme du Parlement du Conseil national et du Conseil des Etats du 16 mai, respectivement 14 août 1991, FF 1991 III 654 et IV 360).

Le débat actuel sur une participation accrue de l'Assemblée fédérale aux affaires de politique extérieure permettent d'établir des comparaisons particulièrement intéressantes à ce propos (cf. rapport de la commission «Réforme du Parlement» du Conseil national du 16 mai 1991, FF 1991 III 675). La Confédération transfère un nombre toujours plus grand de compétences à un échelon international; de la même manière, quoique de façon bien plus marquée, les cantons ont cédé nombre de leurs compétences à la Confédération au fil des décennies. Ces délégations de compétences privent les parlements d'une partie de leur pouvoir de décision sur le plan cantonal et national et renforcent par la même occasion la position des administrations et des gouvernements, qui ont alors la charge de défendre certains intérêts devant l'instance nationale ou internationale qui leur est immédiatement supérieure. Les discussions en cours sur une plus grande participation de l'Assemblée fédérale à des décisions internationales peut être l'occasion de repenser également la participation des parlements cantonaux aux décisions fédérales. L'initiative des cantons ayant essentiellement été instaurée à l'intention des parlements cantonaux, la revalorisation de cet instrument pourrait concourir dans une certaine mesure déjà à renforcer le poids des parlements en question.

### **3 Dispositions applicables jusqu'ici en matière d'initiatives des cantons; débats antérieurs**

L'initiative des cantons apparaît pour la première fois à l'article 46 du règlement du Conseil national du 5 juin 1903: «Quand un canton fait usage par correspondance de son droit d'initiative conformément à l'article 93 de la constitution fédérale, la demande est renvoyée au Conseil fédéral pour rapport» (RO NS XIX 596). Des formulations identiques ont été formulées par les révisions successives des règlements des deux conseils jusqu'au 16 septembre 1975, date à laquelle le Conseil des Etats introduit une nouveauté non négligeable à l'article 37 de son règlement (art. 36 du règlement du 24 sept. 1986 applicable actuellement):

<sup>1</sup> Le bureau charge une commission de l'examen préalable des propositions faites par les cantons en vertu de l'article 93, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution.

<sup>2</sup> Lorsqu'il s'agit de donner suite à l'initiative d'un canton, le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions ou à donner son avis.» (Version du 24 sept. 1986 en vigueur aujourd'hui: «Lorsque la commission propose de donner suite à une initiative d'un canton . . .»).

Le Conseil national a adapté son règlement en conséquence dans sa décision du 17 juin 1976. Cette modification du mode de procéder répondait jadis déjà au

souci de donner davantage de poids à l'initiative d'un canton (cf. BO N 1976 632 s.). Jusqu'en 1975/1976, les initiatives des cantons étaient transmises au Conseil fédéral sans être véritablement traitées par les Chambres. Bien souvent elles disparaissaient dans l'un ou l'autre des tiroirs de l'administration et y séjournaient fréquemment de longues années avant d'être définitivement classées à la faveur d'une quelconque occasion. La nouveauté introduite par le Conseil des Etats résidait dans le fait qu'en attribuant l'examen d'une initiative à une commission parlementaire, le législatif fédéral était habilité, dès 1975/76, à se charger lui-même de l'objet d'une initiative d'un canton. Sous l'empire de l'ancien droit, la transmission au Conseil fédéral d'une initiative d'un canton reléguait souvent une requête au rang de simple pétition tandis qu'avec le nouveau droit, une initiative d'un canton équivalait à une motion dûment adoptée, le cas échéant, à un postulat des deux conseils si les deux Chambres décidaient de donner suite à une initiative.

L'initiative des cantons n'apparaît ni dans la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) de 1849, ni dans celle de 1902 et pas davantage dans celle de 1962. A l'occasion de l'élaboration des dispositions légales applicables aux initiatives parlementaires, le Conseil fédéral a, dans son message du 13 novembre 1968, abordé pour la première fois la question de savoir si une procédure analogue s'imposait pour les initiatives des cantons (FF 1968 II 770). Il y a répondu par la négative, avançant pour seul argument: «Lorsque des questions se posent, la pratique a toujours pu les résoudre sans difficultés particulières».

En 1983, à la suite de la publication du rapport rédigé par la commission d'études «Avenir du Parlement», la commission du Conseil national chargée d'élaborer des mesures de réforme du parlement s'est penchée attentivement sur la procédure applicable à l'initiative des cantons. Dans le rapport du 4 octobre 1983 qu'elle a transmis au bureau du Conseil national, elle s'est prononcée en faveur d'une plus grande précision et uniformisation de la procédure, estimant que celle-ci devait être calquée sur celle de l'initiative parlementaire. La commission a toutefois jugé qu'une réglementation légale ne s'imposait pas et a proposé d'agir par le biais de directives émanant des bureaux des conseils. Si le bureau du Conseil des Etats a souscrit à ce projet d'élaborer des directives, celui du Conseil national n'a en revanche jamais traité de la question.

Pour être complet, signalons que dans le cadre des travaux préparatoires en vue d'une révision complète de la constitution, il a été proposé d'ancrer dans la charte fondamentale le principe d'une initiative des cantons qui aurait eu la même portée qu'une initiative populaire. En vertu de cette proposition, trois parlements cantonaux auraient pu, au même titre que 50 000 citoyens, soumettre valablement une initiative au parlement (article 65 de l'avant-projet de la commission d'experts de 1977).

#### **4 L'initiative des cantons dans la pratique**

##### **41 Evolution du nombre des initiatives des cantons**

Jusque dans les années trente, les Chambres fédérales n'ont recensé qu'une quinzaine d'initiatives des cantons. Ce chiffre négligeable s'explique vraisem-

blement par le fait qu'à l'époque, le droit fédéral ne limitait pas encore trop les compétences cantonales et que, par conséquent, les cantons n'éprouvaient que rarement le besoin de recourir à cet instrument. Entre 1936 et 1949, on assiste à une première vague d'initiatives des cantons, 24 au total, ce qui n'est guère surprenant pour une période placée sous le signe de l'urgence et caractérisée par une forte centralisation des pouvoirs. Alors que les cantons ont déposé seulement huit initiatives dans les années 50, on observe à nouveau une tendance régulière à la hausse entre 1960 et 1975, avec 28 initiatives.

Pendant les quatre législatures qui ont suivi l'introduction de la nouvelle procédure, soit de 1975 jusqu'à l'automne 1991, 81 *initiatives des cantons* ont été déposées (à titre de comparaison, le nombre d'initiatives parlementaires est fourni entre parenthèse):

1975 – 1979	14	(53)
1979 – 1983	12	(38)
1983 – 1987	19	(66)
1987 – 1991	36	(144)

Au cours de la première année de la 44<sup>e</sup> législature (jusqu'à fin 1992), déjà 18 initiatives des cantons ont été déposées.

## 42 Les auteurs des initiatives des cantons

Abstraction faite de GL, AI et AR, tous les cantons ont un jour ou l'autre recouru à cet instrument qu'est l'initiative des cantons. Le nombre d'initiatives varie toutefois considérablement d'un canton à l'autre. Pendant la période sous revue, soit les quatre législatures 1975–1991, nous pouvons établir la statistique suivante: BS 12, GE 12, JU 8, BE 7, BL 7, NE 6, ZH 5, LU 4, FR 4, SG 3, SO 2, SH 2, TI 2 et 1 pour UR, SZ, ZG, AG, GR, VD et VS.

Qui, au niveau cantonal, peut être à l'origine d'une initiative d'un canton? Le gouvernement, le parlement ou le peuple? La réponse à la question est donnée par le droit cantonal. Le plus souvent, cette compétence revient aux parlements. La constitution des cantons de Saint-Gall et des Grisons donne aussi cette compétence à leur gouvernement. Dans dix cantons, le dépôt d'une initiative d'un canton peut être obtenu au moyen d'une initiative populaire. *Sur les 81 initiatives des cantons déposées entre 1975–1991, 6 sont le résultat d'initiatives populaires cantonales* (77.203 ZH. Euthanasie en faveur des malades incurables; 78.203 BS. Protection des locataires. Rétablissement. 78.206 ZG. Début uniforme de l'année scolaire; 83.202 SO. Route nationale N 5. Réexamen; 85.205 ZH. Route nationale N 4; 91.303 UR. Protection contre les atteintes du trafic de transit).

## 43 Les objets des initiatives des cantons

Environ 30 des 81 initiatives des cantons déposées entre 1975 et 1991 traitent de problèmes spécifiques aux cantons dont elles émanent. C'est le cas notamment lorsque par exemple Bâle-Ville demande à la Confédération d'entrer en négociations avec l'Allemagne au sujet de l'abandon de la zone franche Lörrach-Weil

(88.210) ou lorsque Berne milite en faveur d'un nouveau tronçon CFF Mattstetten–Rothrist respectueux de l'environnement (91.306). Du côté de Genève où la pénurie de logements est particulièrement grave, le canton s'est posé à diverses reprises comme le défenseur des locataires (89.201/90.200). En raison de leur proximité avec l'Allemagne, les cantons frontaliers de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Schaffhouse, sont pour leur part intervenus à trois reprises pour réclamer l'introduction de l'heure d'été (79.205/206/207). Enfin, certains cantons de Suisse centrale ont lutté énergiquement pour uniformiser le début de l'année scolaire (78.206/79.203/91.201), le système différent en vigueur à Zurich, canton voisin à forte population, leur occasionnant nombre de désagréments.

Plus de la moitié des initiatives des cantons sont par contre difficilement attribuables à des considérations régionales. Il n'existe en effet aucun lien direct entre le canton de Saint-Gall et l'insémination artificielle (87.203), le canton de Lucerne et les allocations familiales (83.203) ou entre le canton de Berne et l'interdiction de circuler en voiture le jour du Jeune fédéral (88.205). Cette observation ne saurait entacher la légitimité de ces initiatives des cantons; en l'occurrence, les parlements des cantons ont débattu de questions qui ne pouvaient être résolues qu'au niveau fédéral.

#### 44 Les résultats des initiatives des cantons

Si la manière de traiter la plupart des objets soumis au parlement est expressément définie dans la loi sur les rapports entre les conseils ou dans les règlements de chacun des conseils, il en va tout autrement pour ce qui est des initiatives des cantons. L'article 36 du règlement du Conseil des Etats et l'article 44 de celui du Conseil national parlent uniquement à ce propos de possibilité de «donner suite» à une initiative des cantons. Le législateur n'a pas précisé ce qu'il fallait entendre par «donner suite», le cas échéant par «ne pas donner suite», son contraire implicite. La question de savoir si une initiative d'un canton peut encore faire l'objet d'autres décisions est également restée en suspens.

Quand on examine les 81 initiatives des cantons déposées pendant les quatre législatures 1975–1981, on ne manque pas d'être frappé par *la variété étonnante des types de décisions prises*. En examinant la question de plus près, on peut néanmoins dégager cinq grandes catégories:

- a. 17 initiatives des cantons ont été rejetées ou n'ont pas eu de suite, leur objet n'ayant ni été repris ni satisfait dans le cadre d'une autre procédure.
- b. 19 initiatives des cantons, la catégorie la plus importante, ont été satisfaites dans le cadre d'autres procédures. La plupart du temps, les Chambres se sont prononcées pour le classement de l'initiative; dans certains cas, elles ont décidé de ne pas leur donner suite. Pour paradoxal que cela puisse paraître, c'est dans cette catégorie de décisions que l'on retrouve les initiatives qui ont connu le plus grand succès. Mentionnons à titre d'exemple les quatre initiatives des cantons sur l'interruption de grossesse (78.204, 78.205, 78.207, 79.202). La commission du Conseil national chargée de leur examen préalable a élaboré un projet de loi correspondant à une initiative parlementaire et a exposé la procédure de la manière suivante dans son rapport:

Sur le plan juridique, les initiatives des cantons ont à peu près la même portée que des pétitions. (...) Les initiatives cantonales indiquent l'optique générale dans laquelle les problèmes doivent être examinés. La manière la plus rapide et la plus efficace de donner suite à une initiative déposée par un canton est d'en reprendre les idées fondamentales dans une initiative parlementaire (FF 1979 II 1051).

Nombre d'initiatives des cantons traitent de sujets qui font déjà l'objet d'autres interventions politiques (initiatives parlementaires, projets du Conseil fédéral, initiatives populaires). La plupart du temps, leur discussion par les Chambres est alors ajournée et souvent les projets en question sont classés sans autres au terme des autres procédures. Cette manière de procéder peut amener à douter de l'utilité des initiatives des cantons. Ce serait méconnaître que ce type d'initiatives peut aussi avoir pour fonction, non négligeable politiquement parlant, d'appuyer d'autres procédures, par exemple en montrant clairement qu'une initiative populaire est soutenue par la majorité des membres d'un parlement cantonal. La plupart du temps, le canton qui dépose une initiative n'agit évidemment pas dans l'optique d'appuyer une autre procédure; la pratique montre néanmoins que souvent des initiatives traitant d'un même objet sont lancées plus ou moins simultanément (outre les initiatives déjà mentionnées sur l'interruption de grossesse, mentionnons également: 81.202 GE. Protection de la maternité; 91.300 TI. Loi sur les armes et les munitions). Parfois, l'élaboration de nouvelles dispositions légales a incontestablement pour origine une initiative d'un canton (78.206 ZG. Uniformisation du début de l'année scolaire). Là encore, le traitement des initiatives est généralement suspendu à la première occasion au profit d'autres procédures qui peuvent même avoir été engagées ultérieurement. Ceci s'explique essentiellement par l'absence de procédure rigoureuse applicable à l'initiative des cantons. En conclure que ce type d'initiatives est inutile reviendrait toutefois à confondre les causes et les effets.

- c. Neuf initiatives des cantons ont eu pour résultat de charger le Conseil fédéral à élaborer un projet de loi allant dans le sens de la motion adoptée par les deux conseils. Les formulations retenues varient considérablement d'un objet à l'autre. Parfois les Chambres donnent suite à une initiative et demandent au Conseil fédéral de présenter un rapport et des propositions (87.203; 87.204; 88.202; 90.204), d'autres fois elles donnent suite à une initiative et adoptent une motion (82.201; 83.201), d'autres fois encore elles adoptent une motion et décident de classer un objet (77.202; 78.201). Dans l'un des cas, un des conseils a adopté une motion et a simultanément proposé de classer l'initiative alors que l'autre conseil a décidé de donner partiellement suite au même objet (84.205).
- d. Dix initiatives des cantons ont conduit un des conseils, voire les deux à adresser un postulat au Conseil fédéral. Des situations de ce genre engendrent une grande incertitude quand à la procédure applicable. Dans certains cas, les Chambres ont décidé de ne pas donner suite à une initiative (78.202, 83.203, 87.206, 88.206, 88.210), dans d'autres cas analogues elles ont au contraire choisi d'y donner suite (88.201) ou d'y donner suite en partie

(83.204, 84.203, 84.204). Il est également arrivé qu'une initiative ait été classée et qu'un postulat ait été adopté simultanément (79.201).

- e. Six initiatives des cantons ont été traitées comme des pétitions en ce sens qu'elles ont simplement été transmises au Conseil fédéral «pour information» (77.201, 78.203, 79.204, 80.201, 85.201, 87.201). L'initiative tessinoise sur la politique énergétique (80.201) fournit à ce titre un exemple particulièrement intéressant. Au Conseil national, l'objet en question a donné lieu à un débat de presque deux heures consacré essentiellement à des questions de procédure (BO N 1982 1104 à 1116). Les uns revendiquaient, règlement à l'appui, de ne pas donner suite à l'initiative tandis que les autres, qui ont finalement remporté la cause, s'étaient rangés derrière le président de la commission qui soutenait que dans le souci de préserver également la bonne entente confédérale, il apparaissait tout de même plus élégant de dire à nos Tessinois que nous avons fait notre travail, que le Conseil fédéral rendrait son rapport plutôt que de répondre que leur initiative avait été rejetée et qu'il n'y serait pas donné suite. Le conseiller fédéral Schlumpf avait précisé à ce propos que cette manière de procéder ne pouvait en aucun cas sous-entendre l'acceptation des requêtes formulées dans l'initiative mais qu'il fallait uniquement l'interpréter comme un mandat de prise de position en la matière à l'égard des autorités du canton du Tessin.

## **5 Appréciation de la nécessité de légiférer**

Est-il nécessaire et souhaitable d'élaborer des normes légales applicables à l'initiative des cantons? L'initiative des cantons fait partie des droits fédéralistes de participation. Elle permet d'abord aux parlements des cantons mais aussi aux souverains des cantons d'être à l'origine de telle ou telle décision fédérale (cf. ch. 1). L'examen des faits (cf. ch. 4) montre que les cantons éprouvent toutefois plus fréquemment le besoin de recourir à cet instrument et les parlements comme les souverains cantonaux interviennent ainsi de manière croissante dans l'élaboration de dispositions légales relevant de domaines dont la compétence a été confiée à la Confédération. Si on considère l'importance de ces initiatives dans la vie politique des cantons, on ne manque pas d'être frappé par le peu de cas qui en est fait au niveau fédéral. Une décision majoritaire d'un parlement cantonal, voire d'un souverain cantonal ne rencontre souvent que peu d'écho devant les Chambres fédérales et il n'est pas rare que celles-ci s'en débarrassent sans même en débattre. Les initiatives des cantons sont caractérisées par un grand flou, aussi bien en ce qui concerne leur nature juridique, la procédure applicable et les décisions auxquelles elles peuvent donner lieu à l'Assemblée fédérale. Une réglementation légale permettrait de remédier à une situation qui entraîne souvent les commissions et les conseils dans des débats de procédures aussi fastidieux que stériles et rendrait à cet instrument la place qui lui revient constitutionnellement et politiquement parlant.

Conformément à l'article 93 de la constitution, les initiatives des cantons ont la même portée que les initiatives parlementaires. Etant donné que celles-ci sont inscrites depuis 1970 dans la loi sur les rapports entre les conseils, on comprend

aisément pourquoi, du point de vue constitutionnel, le moment est maintenant aussi venu d'élaborer des dispositions légales régissant l'initiative des cantons.

Une réglementation détaillée de ce type d'initiative dans les règlements des conseils ou même dans de simples directives énoncées par les bureaux des conseils apparaît inadéquate. La procédure applicable aux initiatives des cantons constitue une règle de droit au sens de l'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils. Les initiatives des cantons s'adressant toujours aux deux Chambres, il convient de définir uniformément la procédure pour les deux conseils, ce qui n'est envisageable que par le biais de la loi sur les rapports entre les conseils. En leur qualité d'auteurs d'initiatives, les cantons doivent pouvoir prétendre à une réglementation élaborée et, le cas échéant, modifiable dans le cadre d'une procédure législative ordinaire.

## **6 Questions de procédure**

### **61 Objet d'une initiative d'un canton (art. 21<sup>septies</sup> LREC)**

Quel peut être l'objet d'une initiative d'un canton? L'article 93 de la constitution part du principe que l'initiative parlementaire et l'initiative d'un canton ont la même portée; partant, le nouvel article 21<sup>septies</sup> propose de reprendre la définition de l'initiative parlementaire énoncée à l'article 21<sup>bis</sup>. Il est donc possible de dire que les initiatives des cantons tout comme les initiatives parlementaires ont pour objet des actes législatifs édictés par l'Assemblée fédérale, selon art. 4 s. LREC.

La question se pose de savoir comment il convient de procéder quand une initiative d'un canton sollicite des mesures qui, conformément au droit en vigueur, ne relèvent pas de la compétence de l'Assemblée fédérale. Ces initiatives doivent-elles être considérées comme irrecevables? La question revêt une importance toute particulière quand on sait que les initiatives des cantons peuvent faire l'objet d'un recours de droit public pendant la procédure cantonale (cf. ATF 99 Ia 736). Par exemple, l'initiative du canton de Thurgovie du 3 juillet 1992 visant à empêcher les abus en matière de droit d'asile invitait notamment le Conseil fédéral à «renforcer les contrôles aux frontières», un type de mesures essentiellement du ressort de l'exécutif. Il serait toutefois faux de déclarer d'emblée que l'initiative est entachée de nullité. Lors de son examen d'une initiative d'un canton, l'Assemblée n'est pas liée par le libellé exact de l'initiative. Dans l'exemple du canton de Thurgovie, elle pourrait, par exemple, arriver à la conclusion qu'il faut faire appel à l'armée pour renforcer les contrôles aux frontières, mesure qui supposerait au préalable la création de bases légales. Sous réserve de respecter les droits du peuple et des cantons, l'Assemblée fédérale décide elle-même de l'étendue de sa compétence. Elle peut récupérer des compétences qu'elle aurait déléguées en toute légalité; si des dispositions constitutionnelles ou de droit international prévoient que l'Assemblée fédérale n'est pas compétente dans un domaine, elle a toujours, en dernier ressort, la possibilité de proposer au peuple et aux cantons une modification de la constitution fédérale ou d'inviter le Conseil fédéral à dénoncer des accords internationaux. Les initiatives des cantons dont la teneur ne satisfait pas aux exigences de l'article 21<sup>septies</sup> ne

doivent donc pas être annulées sans autres. Dans ce genre de situation, l'Assemblée fédérale doit d'abord statuer sur la question de savoir si elle entend s'attribuer les compétences qu'elle n'a pas. En cas de refus, elle ne donne pas suite à l'initiative. Les Chambres fédérales (l'une ou les deux) ont alors la faculté de soumettre au Conseil fédéral les requêtes formulées dans une initiative sous la forme d'une recommandation (uniquement pour le Conseil des Etats) ou d'un postulat.

## **62 Unité de la forme et du fond d'une initiative d'un canton?**

Il n'est pas nécessaire de définir légalement les formes que peuvent revêtir les initiatives des cantons; une réglementation de la forme des initiatives parlementaires dans l'article 21<sup>bis</sup> LREC est elle aussi superflue. Contrairement aux dispositions prévalant pour les initiatives populaires, l'Assemblée fédérale n'est pas tenue par le libellé des initiatives des cantons ou des initiatives parlementaires. Le fait que celles-ci soient rédigées de toutes pièces, formulées en termes généraux ou qu'elles présentent une forme mixte ne change rien en l'occurrence. Quand l'Assemblée fédérale décide de donner suite à une initiative d'un canton, elle est libre de concrétiser comme elle l'entend l'objet qui lui est soumis. C'est à elle seule qu'il incombe de dire dans quelle mesure elle entend respecter à la lettre un libellé. Quand une initiative est formulée en termes généraux, la liberté d'appréciation est généralement plus marquée. Les initiatives rédigées de toutes pièces présentent donc l'avantage de permettre à leurs auteurs d'indiquer clairement leurs intentions ainsi que la manière de les réaliser.

Le principe de l'unité de matière ne constitue pas non plus un élément décisif de la procédure devant les Chambres fédérales. L'Assemblée fédérale est libre de subdiviser une initiative d'un canton ou de la réaliser partiellement seulement. Par contre, si une procédure cantonale prévoit qu'une initiative d'un canton doit être soumise à une votation populaire ou si l'Assemblée fédérale soumet au peuple et aux cantons un projet faisant suite à l'initiative d'un canton, la règle selon laquelle la volonté de tout électeur doit être relevée de manière sûre et fidèle exige que l'unité matérielle soit respectée.

## **63 Examen préalable d'une initiative d'un canton** (art. 21<sup>octies</sup> LREC)

### **631 Objet de l'examen préalable**

Conformément aux règlements des conseils, les initiatives des cantons font aujourd'hui déjà l'objet d'un examen préalable. Ce qui demeure imprécis, c'est l'objet et l'issue éventuelle de l'examen en question. L'examen préalable d'une initiative d'un canton doit s'effectuer sur le modèle de l'examen préalable d'une initiative parlementaire, tel qu'il a été défini dans le cadre de la révision de la LREC du 23 mars 1984. Cette manière de procéder a déjà fait ses preuves. Elle garantit d'une part que chaque initiative sera examinée sommairement du point de vue matériel dans un délai relativement court et évite d'autre part que les commissions compétentes se lancent dans un long examen de questions de détail

avant que le besoin en matière de légiférer et la manière la plus adéquate de procéder ont clairement été établis. L'article 21<sup>octies</sup>, chiffre 2, définit plus rigoureusement que ne le fait l'article 21<sup>er</sup>, chiffre 2, pour l'initiative parlementaire, ce que doit être un examen préalable. La commission chargée de cet examen doit se prononcer en premier lieu sur la nécessité d'une réglementation et n'a pas à entrer en matière sur les détails pratiques d'éventuelles nouvelles normes. Si la commission arrive à la conclusion que le besoin d'une réglementation n'existe pas réellement, elle abandonnera l'examen de la gestion. Si le besoin est reconnu, d'autres procédures législatives seront très souvent déjà en cours, initiatives parlementaires, initiatives du Conseil fédéral ou initiatives populaires entre autres. Il incombe alors à la commission de définir comment elle entend coordonner judicieusement les diverses procédures. Elle déterminera également l'instance compétente pour diriger la procédure (commission parlementaire ou Conseil fédéral), les frais prévus et la durée de la procédure proposée.

### **632 Résultats possibles de l'examen préalable**

L'examen préalable d'une initiative d'un canton débouche toujours sur l'une des deux solutions suivantes: soit les Chambres décident de donner suite à une initiative, soit elles décident de ne pas y donner suite. Dans le second cas, il existe plusieurs possibilités de reprendre les requêtes formulées dans une initiative dans une autre procédure parlementaire, nouvelle du point de vue formel.

Quand les Chambres décident de donner suite à une initiative d'un canton, leur décision a la même portée que lorsqu'elles décident de donner suite à une initiative parlementaire. L'Assemblée fédérale se charge de conduire la procédure d'élaboration d'un projet (cf. infra ch. 64).

Si les Chambres estiment que le besoin de légiférer n'existe pas, elles ne donnent pas suite à une initiative. Conformément à la pratique prévalant en matière d'initiatives parlementaires, les Chambres ne doivent pas davantage donner suite à une initiative quand elles admettent que le besoin de légiférer existe mais que, néanmoins, elles n'entendent pas s'occuper d'une initiative et demandent au Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi (motion). Il en va de même quand elles invitent le Conseil fédéral à examiner la question d'une éventuelle élaboration de projet (postulat) ou quand elles considèrent qu'une initiative a déjà été satisfaite. A ce stade, la procédure est formellement achevée; la motion ou le postulat restent pendants jusqu'au moment où les Chambres décident de les classer. – Par le passé, dans des situations analogues, les Chambres ont parfois décidé de donner suite à une initiative. Elles ont en effet estimé que l'auteur d'une initiative comprendrait difficilement pourquoi aucune suite n'est donnée à sa requête qui a pourtant été considérée comme fondée. Cette objection peut partiellement être balayée si l'on expose clairement dans la décision et dans le rapport explicatif ce que signifie, par exemple, l'expression «motion allant dans le sens de l'initiative d'un canton». Force est de reconnaître que la poursuite d'une telle pratique ne manquerait pas de créer des problèmes presque insolubles. Vouloir faire une distinction entre les initiatives dont l'Assemblée fédérale entend s'occuper elle-même et celles qu'elle transmet dans le sens d'une motion au Conseil fédéral

engendrerait fatalement des règlements compliqués et peu transparents. Les difficultés se multiplieraient plus encore quand les Chambres fédérales ne sont pas unanimes sur la manière de donner suite à une initiative. Avec l'initiative parlementaire, d'une part, et la motion et le postulat, d'autre part, le droit parlementaire possède deux procédures bien distinctes et couramment utilisées. Si la procédure applicable à l'initiative des cantons ne s'intègre pas dans ce même schéma, la transparence et l'intelligibilité du droit parlementaire risquent d'en pâtir sérieusement.

Quand une commission demande qu'une motion ou un postulat soit adoptés dans le sens d'une initiative, une nouvelle procédure, régie par les articles 22 et 22<sup>bis</sup> de la LREC et par les dispositions correspondantes des règlements des conseils, est formellement engagée. Cela signifie également que, conformément aux règlements des conseils, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de se prononcer sur la question traitée. Il est par conséquent impossible, au cas où la commission proposerait une solution différente, de demander directement devant le conseil qu'une initiative d'un canton soit adoptée sous la forme d'une motion ou d'un postulat.

### 633 Délais de l'examen préalable

La réglementation proposée reprend en partie le schéma applicable à l'examen préalable des initiatives parlementaires. La commission chargée de l'examen préalable d'une question doit rendre son rapport au plus tard pour la troisième session suivant l'attribution du mandat. Ce délai se justifie par le caractère même de l'examen préalable. On part en effet du principe qu'une simple décision préalable ne saurait trop tarder. La tâche de la commission chargée de cet examen se limite en outre à statuer sur la nécessité de légiférer et à définir la manière la plus adéquate de procéder. On entend dire à propos de ce système que le délai contraint obligatoirement les Chambres à traiter une question alors que parfois, par exemple quand un projet du Conseil fédéral est pendant, il serait souhaitable de différer l'examen afin que l'initiative et le projet du Conseil fédéral puissent être traités simultanément. Pareille objection méconnaît le principe même de l'examen *préalable*, une procédure qui n'a pas pour objet une décision matérielle. En l'occurrence, il est parfaitement envisageable de donner suite sans autres à une initiative quand la nécessité de légiférer est reconnue. C'est là un moyen d'exercer une certaine pression pour que le projet du Conseil fédéral aille véritablement de l'avant. Si, en définitive, ce projet satisfait les requêtes de l'initiative, celle-ci peut alors être classée (voir également ch. 64).

Contrairement à ce qui prévaut en matière d'initiatives parlementaires, il n'y a pas lieu de fixer d'autres délais en ce qui concerne l'examen préalable. Si les délais prévus pour l'initiative parlementaire s'appliquaient tels quels aux délibérations de la deuxième Chambre, la durée du seul examen préalable pourrait atteindre jusqu'à quatre ans (une année pour chaque commission et une année pour chaque conseil). Il est néanmoins souhaitable que l'examen préalable n'excède pas une durée de deux ans environ. Après examen par la première Chambre, la deuxième Chambre devrait pouvoir traiter une initiative à la session suivante. Si les délais

fixés étaient différents pour la première et la deuxième Chambres, il en résulterait une réglementation extrêmement complexe. Enfin, des délais trop courts ne manqueraient pas de réduire considérablement la marge de manœuvre parfois indispensable à une bonne planification des travaux des commissions et des conseils.

### **634 Traitement des divergences lors de l'examen préalable**

Si une initiative parlementaire s'adresse toujours à une seule Chambre, l'initiative d'un canton s'adresse, elle, toujours aux deux Chambres. Il est par conséquent possible que l'examen préalable d'une question aboutisse à des résultats différents dans les deux Chambres. Dans ce cas, la procédure simplifiée d'élimination des divergences selon l'article 21 est applicable. Si le conseil qui a décidé de ne pas donner suite à l'initiative maintient sa position, sa décision est réputée définitive et l'initiative est rayée de la liste des objets à traiter.

### **635 Représentation du canton lors de l'examen préalable**

Avant tout lorsque les initiatives des cantons reprennent une revendication spécifique d'un canton, l'audition de représentants dudit canton lors de l'examen préalable de l'initiative s'avère judicieuse. Ce besoin se fait encore plus sentir si aucun membre de la commission chargée de l'examen préalable ne représente le canton à l'origine de l'initiative. De telles auditions ont déjà été effectuées dans le passé; cependant, il n'était pas rare de voir des initiatives des cantons écartées pratiquement sans aucune discussion en l'absence d'une personne susceptible de défendre les intérêts du canton ayant déposé l'initiative. La possibilité d'une telle audition doit donc être précisée dans le texte de la loi. La majorité de la commission désire s'en tenir à une formulation flexible qui laisse la commission libre de renoncer, selon les cas, à une telle audition.

La minorité de la commission désirerait, quant à elle, statuer sur l'attribution au canton ayant déposé l'initiative d'un droit analogue à celui dont jouissent les auteurs des initiatives parlementaires. Un canton doit, dans tous les cas, motiver sa demande devant la commission du premier conseil, tandis que le soin est laissé à la commission de la seconde Chambre de savoir si elle veut procéder à une audition. En règle générale, les membres de cette commission peuvent consulter les procès-verbaux de la commission du premier conseil. De l'avis de la minorité, le droit d'être entendu permettrait de garantir qu'une initiative d'un canton soit traitée avec plus de sérieux que par le passé, c'est-à-dire aussi bien par l'Assemblée fédérale que par les instances cantonales compétentes.

Concrètement, l'instance chargée par le droit cantonal de représenter les intérêts du canton face à l'extérieur devra dire qui est habilité à représenter le canton devant la commission.

## 64 **Elaboration d'un projet** (art. 21<sup>novies</sup>)

Si les deux conseils décident de donner suite à une initiative d'un canton, une commission est chargée, comme pour les initiatives parlementaires, d'élaborer un projet. A ce stade de la procédure, l'initiative d'un canton a déjà été traitée par les deux conseils, ce qui n'est pas le cas pour les initiatives parlementaires. Il convient donc de préciser ici à quelle commission, du Conseil national ou du Conseil des Etats, revient l'élaboration d'un projet. On pourrait envisager de confier automatiquement cette tâche à la commission du conseil chargé en priorité de l'examen préalable. Il n'en demeure pas moins qu'à ce stade de la procédure, la commission du deuxième conseil est peut-être plus disponible ou qu'elle traite déjà d'autres projets apparentés à l'objet de l'initiative d'un canton. Il semble par conséquent raisonnable de définir une nouvelle fois la question de la priorité selon l'article 9 LREC.

Une initiative d'un canton et une initiative parlementaire supposent les mêmes droits et les mêmes devoirs pour la commission chargée d'élaborer un projet (art. 21<sup>quater</sup>). La commission dispose de deux ans pour présenter son rapport et ses propositions. Elle peut demander une prolongation de délai à son conseil. Le rapport satisfait les conditions d'un message du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral a la possibilité de donner son avis. Si, compte tenu de l'envergure d'une initiative, les ressources des Services du Parlement s'avèrent insuffisantes pour faire avancer efficacement un projet, la commission «peut s'adjoindre la collaboration du département concerné», étant entendu que cette mesure ne préjuge en rien l'avis ultérieur du Conseil fédéral. Les préparatifs législatifs peuvent donc là aussi être délégués à l'administration. La différence avec une motion réside ici dans le fait qu'après avoir été adoptée, le *suivi de la procédure* incombe au Conseil fédéral. En revanche, quand les Chambres décident de donner suite à une initiative parlementaire ou à une initiative d'un canton, *l'attribution des tâches, la fixation des délais et le choix des variantes proposées dans le cadre d'avant-projets sont du ressort d'une commission parlementaire.*

Les dispositions régissant le traitement de projets émanant du Conseil fédéral (art. 12 à 21 LREC) s'appliquent par analogie au traitement, par les conseils, des projets élaborés par une commission dans le cadre de son examen d'une initiative d'un canton.

La pratique récente en matière d'initiatives parlementaires montre que les Chambres ont parfois décidé de donner suite à une initiative et que la commission chargée de l'examen d'un objet a provisoirement suspendu son travail dans l'attente d'un projet du Conseil fédéral. Cette manière de procéder peut se justifier; elle permet d'éviter des mesures superfétatoires et a aussi pour effet d'inviter le Conseil fédéral à prendre position rapidement, comme le ferait la commission. Si le projet du Conseil fédéral répond à la requête formulée par l'initiative, celle-ci peut alors être classée. La commission conserve néanmoins toujours la possibilité de reprendre l'affaire en mains si les travaux du Conseil fédéral ne correspondent pas à son attente. A ce propos, il convient de régler la procédure d'un éventuel classement d'une initiative d'un canton puisque, contrairement aux initiatives parlementaires, les initiatives des cantons

ne peuvent pas être classées par un seul conseil et que les articles 12 à 21 LREC ne prévoient pas cette situation. Si les deux conseils ont des avis divergents sur le classement d'une initiative d'un canton, celle-ci est définitivement rayée de la liste des objets à traiter quand le conseil qui a décidé de son classement maintient sa position.

## **65      Modification des règlements des conseils**

Quand la procédure régissant les initiatives des cantons sera inscrite dans la loi sur les rapports entre les conseils, les dispositions correspondantes figurant dans les règlements des conseils pourront être abrogées. Un projet proposé par une commission du Conseil des Etats ne peut concerner que le règlement du Conseil des Etats. Dès lors, en sa qualité de commission de la deuxième Chambre, celle du Conseil national doit elle aussi avoir la possibilité de formuler des propositions relatives à la révision du règlement du Conseil national dans le cadre de l'examen préalable de la révision de la LREC.

36130

## **Initiative parlementaire Procédure relative aux initiatives des cantons Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 4 mai 1993**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.430
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.09.1993
Date	
Data	
Seite	325-344
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 499

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.