

**Initiative parlementaire
Révision totale de la constitution fédérale
Votation sur des variantes**

**Rapport de la Commission de la révision constitutionnelle
du Conseil national**

du 27 mai 1997

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

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

La commission vous propose d'approuver le projet d'arrêté qu'elle joint à ce rapport.

27 mai 1997

Au nom de la commission:
Le président, Deiss

Rapport

1 Rappel des faits. Procédure

Dans son message du 20 novembre 1996, le Conseil fédéral a présenté à l'Assemblée fédérale son projet pour une nouvelle constitution fédérale, ainsi que deux autres projets, relatifs d'une part à la réforme des droits populaires et d'autre part à celle de la justice (FF 1997 I 1). A la session d'hiver 1996, les Bureaux des Conseils ont institué des commissions spéciales chargées de procéder à l'examen préalable de la réforme de la constitution. Ces Commissions de la révision constitutionnelle se sont chacune subdivisées en trois sous-commissions, les sous-commissions 1 se voyant attribuer les questions concernant l'organisation des autorités (sans le Tribunal fédéral) et des droits populaires.

La sous-commission 1 de la commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats, au cours de sa séance du 28 janvier 1997, et la commission du Conseil national réunie en séance plénière le 30 janvier 1997, ont soulevé la question de savoir si, dans le cadre de la réforme de la constitution, une votation sur des variantes devait être prévue. Dans le projet de constitution du Conseil fédéral de 1995, quatre articles étaient en effet assortis de variantes, qui n'ont toutefois pas été retenues dans le projet définitif en date du 20 novembre 1996. L'administration a été chargée d'examiner la question et de présenter les résultats de ses recherches aux deux sous-commissions 1. Ces dernières ont ensuite discuté de la base légale qui autoriserait une votation sur des variantes et de la forme concrète que revêtirait une telle votation (voir ch. 3 à 5 du présent rapport), mais se sont aussi demandé si, d'un point de vue politique, il était souhaitable et judicieux de prévoir une votation sur des variantes (voir ch. 2 du présent rapport).

La décision définitive de savoir si, sur une question donnée, des variantes doivent être soumises au peuple et aux cantons devra être arrêtée par les majorités des deux Chambres, à l'aide d'exemples concrets. *Cependant, pour que les commissions de la révision constitutionnelle et les Chambres disposent de cette marge de manœuvre, la base légale permettant de voter sur des variantes doit tout d'abord être créée.* Il paraît en outre logique de *fixer les règles du jeu avant le début de la partie*, et de ne pas les transformer au cours du jeu au gré de considérations tactiques du moment.

On peut cependant se demander si, dans le cas où le référendum serait demandé, la votation sur cette modification législative ne serait détournée de son véritable objet pour devenir en quelque sorte une consultation anticipée sur la réforme de la constitution. La Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national considère néanmoins que ces craintes sont infondées. La possibilité de voter sur des variantes permet en effet au citoyen d'exprimer sa volonté avec plus de précision, ce qui devrait l'inciter à ne pas s'opposer à ce projet.

Grâce à un traitement rapide de ce projet dans le cadre de la procédure législative habituelle (Conseil national: session d'automne 1997; Conseil des Etats et vote final: session d'hiver 1997; entrée en vigueur: 1^{er} juin 1998), il serait possible de déposer d'éventuelles propositions de variantes avant la fin de la session d'été 1998, date à laquelle auront lieu, au plus tôt, dans les deux Chambres, les votes sur

l'ensemble de la constitution «mise à jour». Après ces votes, de telles propositions ne pourraient être déposées que si les décisions des deux conseils ne coïncident pas (art. 16, 2^e al., LREC), ou si les commissions des deux conseils le demandent d'un commun accord (art. 16, 3^e al., LREC).

2 Opportunité d'une votation sur des variantes

21 Arguments en faveur d'une votation sur des variantes

Dans son projet de réforme des droits populaires, le Conseil fédéral propose un article 131*d*, dont la teneur est la suivante: «Lorsque l'Assemblée fédérale adopte une révision de la constitution, elle peut soumettre au vote deux textes alternatifs». Dans son message, le Conseil fédéral présente l'explication suivante: «Le fait qu'un projet constitutionnel ou législatif est considéré *comme un tout* en votation constitue un inconvénient considérable du droit actuel. Il en résulte le risque qu'un projet soit rejeté uniquement en raison d'une seule disposition contestée.» (FF 1997 I 484). Le Conseil fédéral cite l'exemple le plus récent en la matière: le projet de révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, dont la majeure partie n'était pas contestée, mais qui a été rejetée en raison de la disposition qu'elle contenait sur l'institution de secrétaires d'Etat.

Il a été remarqué au cours des délibérations de la Commission de la révision constitutionnelle que la raison invoquée par le Conseil fédéral pour soumettre au vote des textes alternatifs pourrait avoir son importance pour la réforme constitutionnelle en cours. Le fait de présenter deux textes différents pour des dispositions controversées pourrait en partie éviter qu'une opposition à une disposition particulière du projet ne se transforme en opposition à l'ensemble du projet. Le citoyen qui approuve une des variantes proposées ne peut en effet faire passer cette disposition qu'en approuvant aussi l'ensemble du projet. Cette tactique permet ainsi d'obtenir un cumul des voix qui s'expriment en faveur des différentes variantes soumises au vote, en lieu et place d'un cumul de toutes les oppositions à différentes dispositions controversées. A cet égard, le choix des variantes par le Parlement revêt naturellement une importance toute particulière (sur cette question, voir ch. 23).

La présentation de variantes permet de renforcer l'intérêt et l'attrait de la votation. Les électeurs voient leur marge de manœuvre augmenter et ont le sentiment d'être pris au sérieux en tant que citoyens responsables. Ils ont d'ailleurs l'habitude, dans la vie quotidienne, d'être placé devant des alternatives dont les termes sont autrement plus complexes que les différentes versions d'un texte constitutionnel (il suffit de penser à toutes les modalités se présentant lors du choix d'une police d'assurance ou d'une installation stéréophonique). Par ailleurs, un projet qui se fonde sur une interprétation trop restrictive de la notion de «mise à jour» de la constitution risque de manquer de soutien actif. La présentation de variantes ciblées pourrait à cet égard avoir un effet mobilisateur positif.

Enfin, les expériences récentes et positives de certains cantons (Bâle-Campagne, Soleure et Berne), qui ont utilisé la technique des variantes pour la révision totale de leurs constitutions cantonales respectives, parlent également en faveur d'une telle procédure au niveau fédéral.

22 Arguments contre une votation sur des variantes

Comme il est signalé plus haut, le Conseil fédéral, dans son message sur la réforme de la constitution fédérale, propose que des textes alternatifs puissent être soumis au vote du peuple. Mais il précise également: «La présentation d'alternatives n'est pas toujours une solution de facilité. Il peut s'agir aussi d'une épée à double tranchant» (FF 1997 I 485). Il ajoute encore que «des mesures impopulaires n'ont souvent des chances de passer que si elles sont intégrées dans un ensemble – alors qu'elles courent un grand risque d'être rejetées si elles sont présentées séparément». La Commission de la révision constitutionnelle a relevé que le risque de «morcellement des trains de réformes» est réel, particulièrement pour la réforme des droits populaires et celle de la justice, qui sont des composantes de la réforme de la constitution.

La présentation de variantes peut également être ressentie par le citoyen comme un signe de la faiblesse et de l'indécision des autorités. Les variantes contribueraient alors à augmenter la confusion générale, et l'expérience montre qu'une telle confusion entraîne le rejet en bloc des objets soumis au vote. Or, la réforme de la constitution est un sujet complexe et difficile à comprendre, qui suscite bien souvent le doute et la méfiance chez le citoyen. Cette méfiance ne ferait que s'accroître si la présentation simultanée de variantes venaient encore compliquer le projet soumis au vote.

Le citoyen qui est appelé à se prononcer simultanément sur un texte principal et des variantes ne peut pas toujours estimer les conséquences exactes de son vote au moment où il glisse son bulletin dans l'urne. Il est par exemple possible qu'il ne souhaite approuver l'ensemble du projet que si l'une des variantes qui a sa faveur l'emporte. S'il ne peut exprimer cette option sur son bulletin de vote, il est probable qu'il préférera rejeter tout le projet: l'expérience montre en effet que dans le doute, le citoyen a tendance à refuser le projet qui lui est soumis. La présentation de variantes peut donc constituer une entrave – plus ou moins grande suivant les cas – à la liberté de vote, dans la mesure où le citoyen est dans l'impossibilité d'exprimer son opinion clairement et sans ambiguïté.

23 Avantages et inconvénients d'une votation sur des variantes

«Il incombera donc à l'Assemblée fédérale de peser, dans chaque situation, les avantages et les inconvénients de cette manière de procéder et, ensuite, selon ses conclusions, de se décider pour un vote *en bloc* ou pour des votes distincts.» (FF 1997 I 485). La conclusion à laquelle arrive le Conseil fédéral pour les futures révisions de la loi ou de la constitution vaut également pour la procédure actuelle de révision totale de la constitution. Il s'agira de déterminer au cas par cas lesquels des arguments avancés plus haut pour ou contre une votation sur des variantes l'emportent. On peut néanmoins d'ores et déjà établir des critères qui tiennent largement compte des arguments invoqués contre une votation sur des variantes, critères à l'aune desquels il devrait être possible de décider dans un cas particulier si un texte alternatif doit ou non être soumis au vote:

- a. Le nombre de variantes présentées simultanément ne doit pas être trop élevé (pas plus de trois variantes), afin que la procédure de vote reste relativement

simple. En effet, plus le nombre de variantes proposées est important, plus il est difficile de garantir que le citoyen puisse exprimer sa volonté clairement et sans ambiguïté.

- b. Il est également probable que la procédure de vote serait trop complexe si plus d'un des trois projets qui forment la réforme de la constitution étaient soumis simultanément au vote, et que les objets principaux étaient de surcroît assortis de variantes.
- c. Certaines questions ne se prêtent pas à la présentation de variantes. *Les variantes doivent être exclues si l'on peut penser qu'un nombre considérable de citoyens font du succès ou de l'échec de cette disposition un critère fondamental dans leur décision d'accepter ou de refuser l'ensemble du projet. Dans ce cas, la liberté de vote serait considérablement entravée si le citoyen était appelé à se prononcer simultanément sur un texte principal et sur un texte alternatif.*
- d. La question de savoir si un train de réformes soumis en votation constitue une entité indissociable est également un critère qui permet de juger s'il est ou non opportun de présenter des variantes. Cette décision est d'ordre purement politique.
- e. Il va sans dire qu'un texte alternatif doit avoir un rapport avec le texte principal auquel il est opposé. La nature exacte de ce rapport dans un cas concret peut donner matière à discussion, mais ce sont des critères politiques bien plus que des critères purement juridiques qui guideront la réflexion sur cette question.

Il appartiendra en définitive à la *majorité* de chaque Commission de la révision constitutionnelle et à la *majorité* de chaque Chambre de décider en fonction de ces critères si, dans un cas concret, il est souhaitable et opportun de présenter des variantes. Les qualités de la procédure parlementaire – examen préliminaire dans les commissions, examen par les deux Chambres – permettront certainement de ne soumettre au vote que des variantes adéquates.

24 Opportunité de voter d'abord sur le principe

On peut envisager un système dans lequel les variantes ne seraient pas soumises au peuple en même temps que l'objet principal, mais feraient l'objet d'une votation anticipée, qui serait en quelque sorte un vote subsidiaire sur une question de principe: les résultats devraient être pris en considération par l'Assemblée fédérale pour la préparation du projet définitif.

Cette procédure permettrait d'apporter une réponse à la majeure partie des arguments contre la présentation de variantes avancés au chiffre 22, et particulièrement à l'argument de la restriction de la liberté de vote. Mais cet avantage serait annulé par d'autres inconvénients. Le calendrier des votations est déjà suffisamment chargé sans qu'il faille encore organiser d'autres consultations. Le vote préalable sur les variantes aurait pour conséquence de donner un poids politique plus important aux questions qui feraient l'objet de cette votation qu'aux points centraux de la réforme constitutionnelle. Si l'un des principaux points controversés de la réforme de la constitution était soumis à une votation anticipée, il serait à craindre que les citoyens mis en minorité – qui peuvent

représenter jusqu'à 49 pour cent du corps électoral – rejettent d'autant plus fermement le projet définitif lors de la votation principale qui suivrait.

En dépit de ces réserves, la Commission de la révision constitutionnelle ne souhaite pas exclure d'emblée la possibilité de procéder à des votations anticipées sur les variantes, car il est possible que cette procédure puisse se révéler utile à l'avenir. En réglant la procédure au niveau de la loi, la marge de manœuvre de l'Assemblée fédérale demeurera intacte dans ce domaine aussi.

3 Les formes que peuvent revêtir les votations sur les variantes

L'échéancier prévu pour la révision constitutionnelle en cours plaide pratiquement pour une présentation *simultanée* de l'objet principal et des variantes. Mais il est aussi concevable, comme expliqué précédemment au chiffre 24, de soumettre au peuple et aux cantons les points controversés dans une *votation préalable*. Si l'on veut respecter l'échéancier prévu, cette procédure s'appliquera d'abord aux domaines de réforme si la votation à leur sujet n'intervient qu'à la suite de celle sur la mise à jour. Les deux manières de procéder – présentations simultanée et préalable des variantes – soulèvent des questions dans les domaines du droit constitutionnel et de la technique en matière de scrutin sur lesquelles on reviendra par la suite. Les variantes qui ne sont présentées qu'à la suite de la votation sur l'objet principal peuvent être réalisées comme des révisions partielles normales; il n'y a pas lieu d'en parler dans ce contexte.

Il est préférable de suivre une procédure *très simple et transparente*, qui permette de *communiquer sa volonté de manière sûre*; les expériences faites à ce sujet par les cantons nous fournissent de bonnes références à cet égard.

31 La votation *simultanée* sur l'objet principal et sur les variantes

Il existe de nombreuses manières de présenter les variantes en même temps que l'objet principal. La question de savoir quelle procédure recommander dans le cadre de la réforme constitutionnelle en cours doit être traitée séparément pour la «mise à jour» et pour les domaines de réforme. En effet, la situation n'est pas la même selon que l'on présente une variante en relation avec le droit en vigueur tel qu'il est repris dans le projet de «mise à jour» de la constitution, ou une variante en relation avec un train de réformes comportant de nombreuses nouveautés. Pour illustrer les diverses formes de votations, un tableau a été établi pour chacune d'entre elles.

Le nouvel article 30^{bis} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) qui est proposé prévoit qu'une seule variante peut être présentée face à une réglementation particulière. Cette restriction a pour objectif d'assurer la simplicité et la transparence du processus de vote. En effet, s'il était possible de présenter aux citoyens deux ou plus de variantes pour une seule et même réglementation, le processus de vote deviendrait trop complexe. Le terme de «réglementation» doit toutefois être compris ici au sens large: une variante peut être opposée à plusieurs dispositions constitutionnelles, dans la mesure où elles traitent du même sujet

(ainsi, dans le domaine des droits populaires, une unique variante pourrait être présentée pour le droit d'initiative des cantons, qui est réglé par plusieurs articles constitutionnels).

311 Dans le domaine de la «mise à jour»

Si, dans le cadre de la «mise à jour», des innovations se rapportant à des réglementations particulières doivent être soumises au vote, il est recommandé de les opposer comme *questions séparées* aux réglementations correspondantes de la «mise à jour». Les citoyens peuvent soutenir les innovations particulières ou pas. Si une innovation est acceptée, elle remplace la réglementation concernée de la «mise à jour», pour autant que le projet de «mise à jour» soit lui aussi accepté (le canton de Soleure a choisi cette procédure pour le référendum financier).

Dans la «mise à jour», cette procédure de votation ne crée ni problèmes pratiques, ni difficultés théoriques relatives à l'expression de la volonté. Certes, les citoyens qui désirent approuver l'objet principal uniquement si la variante est acceptée ne peuvent pas exprimer leur volonté. Cela ne constitue cependant pas un inconvénient majeur puisque les citoyens doivent simplement dire oui au droit *actuellement en vigueur*, tel qu'il est repris dans le projet de «mise à jour» de la constitution, pour pouvoir aussi approuver la variante. Toutefois, des variantes ne devraient être opposées qu'à un *très petit nombre de réglementations*, faute de quoi les citoyens ne seraient plus en mesure d'évaluer le résultat découlant des différentes questions soumises au vote. Si *deux ou trois variantes* ne paraissent ainsi pas poser de problèmes, un nombre plus élevé pourrait en revanche conduire à des difficultés. Ainsi, une variante dans le canton de Berne et trois variantes dans le canton de Soleure ont été soumises au vote en même temps que la nouvelle constitution; toutes les variantes ont été acceptées.

Tableau concernant la votation

Réponse

Voulez-vous accepter la nouvelle constitution fédérale?	
Voulez-vous, si la nouvelle constitution fédérale est acceptée, que la formation professionnelle relève entièrement de la compétence de la Confédération? <i>(L'art. 78, 3^e al., prévoit la compétence fédérale seulement pour certaines branches professionnelles)</i>	

La question de savoir ce qu'est le «droit en vigueur», au sens de l'article 30^{bis}, 2^e alinéa, de la LREC peut dans certains cas poser un problème. C'est en définitive l'Assemblée fédérale qui aura à se prononcer sur cette question dans le cadre des délibérations sur le projet du Conseil fédéral pour une «mise à jour» de la constitution. L'Assemblée fédérale reste néanmoins libre de proposer des innovations matérielles qui ne correspondraient alors plus au droit en vigueur. Dans ce cas, les remarques faites plus loin aux chiffres 312.1 et 312.2 s'appliquent pour l'élaboration éventuelle de variantes.

312 Dans les domaines de réforme

La situation dans les domaines de réforme est un peu plus compliquée. La présentation d'une variante en relation avec un train de réformes est plus délicate du point de vue de la communication fidèle et sûre de la volonté: en effet, le projet principal ne redonne pas seulement le droit en vigueur «mis à jour», mais il comporte de son côté de nombreuses innovations. Le dilemme pour les citoyens voulant exprimer correctement leur volonté est plus grand qu'avec la «mise à jour»: ils doivent approuver le train de réformes dans son ensemble, sans pouvoir exprimer leur volonté de l'accepter seulement s'il contient une ou plusieurs variantes ou s'il n'en contient pas.

La commission a examiné plusieurs manières de procéder aux votations sur des variantes dans les domaines de réforme en se limitant à des formes très simples et compréhensibles. Nous éliminons la procédure selon le «système Haab», qui prévoit le «double oui» et la question clé, en raison de sa complexité. Selon que le droit en vigueur prévoit déjà une réglementation ou pas, il existe des possibilités différentes.

312.1 Le droit en vigueur prévoit déjà une réglementation

a. Lorsqu'une variante est présentée sur un point déjà réglé par le droit en vigueur, tel qu'il est repris dans le projet de «mise à jour» de la Constitution, il est recommandé d'indiquer dans le projet principal la règle en vigueur et de présenter l'innovation sous la forme d'une question séparée (correspondant à la procédure en cas de «mise à jour»). Cette procédure garantit le droit des citoyens d'exprimer leur volonté sans contradiction.

Lors de la votation sur sa nouvelle constitution, le canton de Soleure avait proposé la procédure inverse: pour la question relative à l'âge du droit de vote, l'innovation (abaissement à 18 ans) figurait dans le projet principal, alors que le *statu quo* (maintien à 20 ans) figurait comme variante. Ainsi, celui qui voulait maintenir le *statu quo* devait soutenir, dans une première phase, l'innovation contenue dans le projet principal. Cette procédure a été partiellement critiquée sous l'angle de la liberté de vote, de sorte que la Commission de la révision constitutionnelle ne la recommande pas.

Tableau concernant la votation

Réponse

Voulez-vous accepter la réforme des droits populaires?	
Voulez-vous, si la réforme des droits populaires est acceptée, que ce soit le Tribunal fédéral qui ait à se prononcer sur la validité des initiatives populaires? <i>(L'art. 161, 1^{er} al., let. f, prévoit que c'est l'Assemblée fédérale qui se prononce sur la validité des initiatives populaires, comme c'est le cas actuellement)</i>	

b. Une autre possibilité consisterait à ne plus faire figurer la réglementation en vigueur relative à un point controversé, mais à introduire dans l'objet principal une innovation qui a la préférence du Parlement et à présenter une autre innovation sous la forme d'une question séparée. La Commission de la révision constitutionnelle ne recommande cependant pas cette solution. Elle offrirait certes au Parlement une marge d'action plus grande en lui donnant la possibilité de proposer deux innovations sur un point déjà réglé dans le droit en vigueur. Mais force est de constater que les citoyens qui veulent accepter le train de réformes seulement avec l'innovation séparée ne pourraient pas faire connaître leur volonté, et que ceux qui ne veulent pas modifier le *statu quo* dans la question controversée ne pourraient exprimer leur refus qu'en rejetant le projet dans son ensemble.

312.2 Le droit en vigueur ne prévoit pas de réglementation

a. Comme pour les votations sur la nouvelle constitution dans les cantons de Berne et de Soleure (introduction du référendum constructif et de la motion populaire), l'introduction d'une innovation peut être mise en discussion séparément, sous la forme d'une question supplémentaire. Cette procédure est possible dans les cas où le projet dans son ensemble peut aussi se passer de l'innovation proposée.

Tableau concernant la votation

Réponse

Voulez-vous accepter la réforme des droits populaires?	
Voulez-vous, si la réforme des droits populaires est acceptée, introduire le référendum facultatif en matière administrative et financière dans la réforme des droits populaires?	

b. Si deux innovations doivent être opposées l'une à l'autre, l'innovation qui a la préférence du Parlement peut être intégrée dans le projet principal, l'autre étant présentée sous forme de question séparée. Cette procédure convient avant tout dans les cas où une innovation qui en soi n'est pas contestée doit être confrontée avec une proposition qui va plus loin. A vrai dire, ce modèle empêche aussi les citoyens d'exprimer un choix déterminé (acceptation du train de réformes seulement avec, ou seulement sans l'innovation présentée séparément).

Voulez-vous accepter la réforme des droits populaires?	
Voulez-vous, si la réforme des droits populaires est acceptée, introduire l'initiative législative formulée au lieu de l'initiative populaire générale? (<i>L'art. 129a prévoit l'initiative populaire générale</i>)	

32 La votation *préalable* sur des points controversés

Comme il a déjà été dit, les questions controversées du projet de révision peuvent être soumises au *vote préalable* du peuple et des cantons. Les résultats de ce vote sont ensuite introduits dans le projet de révision, lequel est soumis peu de temps après à une votation sur l'ensemble.

Cette procédure constitue une solution nette du point de vue technique. En fait, il est possible d'élaborer une constitution cohérente avec des votes préalables. Cette procédure peut aussi alléger politiquement la votation sur le projet dans son ensemble. Toutefois la procédure de votation préalable prend du temps et l'obligation de prendre en compte les résultats de ces votations est douteuse (réserve de l'acceptation du projet dans son ensemble; revirement d'opinion ultérieur). Le danger de cumuler les non dans la votation sur l'ensemble du projet existe aussi: il faut s'attendre à ce que les adversaires d'une solution déterminée, qui ont été battus dans la votation préalable, manifestent leur opposition dans le cadre de la votation sur l'ensemble du projet par un non portant sur tout le projet. En outre, des questions complexes ne conviennent pas à des votations préalables. Enfin, les votations préalables pourraient donner trop d'importance aux questions controversées.

Exemples de votations préalables dans les cantons: Bâle-Campagne a soumis en votation préalable quatre points particuliers (dont un a été accepté et intégré par la suite dans le projet de constitution); Soleure et la Thurgovie ont soumis chacun un point particulier en votation préalable.

On peut encore concevoir une autre façon de soumettre des variantes: élaborer *deux objets suivant des tendances bien définies*. Au lieu d'opposer des variantes individuelles à l'objet principal, on pourrait soumettre à votation *deux objets principaux*, séparés mais équilibrés en eux-mêmes. L'un pourrait être guidé par une tendance plus progressiste, l'autre par une tendance plus conservatrice. Les objets devraient être soumis à votation selon le «système Haab» (double oui et question clé). Ce procédé devrait garantir une transparence complète. Il est toutefois douteux qu'il existe une base constitutionnelle pour cela et qu'on puisse réunir une majorité politique pour la présentation de deux objets suivant des tendances bien définies.

4 Quant à la nécessité d'une base légale

Dans son rapport du 6 novembre 1985 sur la révision totale de la constitution fédérale (FF 1985 III 140), le Conseil fédéral a soutenu que la présentation de variantes – en même temps que l'objet principal ou dans une votation préalable – nécessitait une base légale expresse; de nombreux auteurs sont du même avis (ainsi L. Wildhaber in Commentaire de la Constitution fédérale, art. 119/120, n^{os} 81, 84; J. P. Müller in avis de droit du 29.8.1980 «über Alternativen zum ordentlichen Revisionsverfahren im Hinblick auf eine Totalrevision der BV», p. 29, 60).

La nécessité d'une base légale résulte notamment de l'article 122 cst. Cette disposition donne mandat au législateur de régler la procédure de révision totale ou partielle de la constitution. Pour les révisions partielles, la procédure de votations est réglementée dans la loi fédérale sur les droits politiques et dans la loi sur les rapports entre les conseils. En revanche, ces deux lois ne se prononcent pas de manière spécifique sur les modalités de votation en cas de révision totale. Elles ne contiennent en particulier aucune disposition prévoyant la présentation de variantes. On peut donc déduire du mandat législatif contenu à l'article 122 cst. qu'un nouveau mode de votation, à l'image de la votation sur des variantes, doit être introduit au niveau de la loi.

La pratique du Tribunal fédéral conduit au même résultat. Il a clairement décidé qu'on ne pouvait en principe procéder à des votations consultatives que dans la mesure prévue par la loi et qu'une base légale était nécessaire pour toute procédure de votation si son résultat doit être juridiquement contraignant (ATF 104 Ia 226).

Certains éléments peuvent toutefois conduire à une autre appréciation. Contre la nécessité de créer une base légale, on peut ainsi faire valoir l'argument que toute révision totale serait un projet spécial, unique, avec ses propres éléments législatifs, pour lequel l'Assemblée fédérale devrait choisir la procédure qui tient le mieux compte des circonstances concrètes. Une solution ad hoc serait donc nécessaire, qui s'affranchirait d'une réglementation générale et abstraite. En outre, l'Assemblée fédérale a déjà entrepris de lier entre eux des objets lors du scrutin de 1993 sur la TVA, ce qui équivalait pratiquement – au moins pour la question du taux d'imposition – à une votation sur des variantes. Elle a procédé de la sorte sans base légale expresse. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral, dans son message relatif à une nouvelle Constitution fédérale (FF 1997 I 103), est parvenu à la conclusion que la présentation de variantes – au moins lorsqu'elles sont présentées en même temps que l'objet principal – non accompagnée de la création préalable d'une base légale était admissible.

Synthèse: on peut constater qu'il existe un mouvement clair tendant à exiger une base légale pour procéder à une votation simultanée ou préalable sur des variantes. Abstraction faite de l'appréciation de la nécessité juridique d'une base légale, il est sans aucun doute opportun d'en créer une, de sorte que la discussion relative au contenu de la nouvelle constitution ne soit pas encore alourdie par les explications relatives au mode de votation.

5 Présentation de variantes: Constitutionnalité

La présentation de variantes peut être considérée comme constitutionnellement admissible. Dans son rapport sur la révision totale de la constitution fédérale du 6 novembre 1985, le Conseil fédéral a déclaré conforme à la constitution le fait de soumettre des variantes au vote (FF 1985 III 140), tout comme l'a fait Luzius Wildhaber (in Commentaire de la constitution fédérale, art. 119/120, n^{os} 58 et 84). En 1993, lorsque l'Assemblée fédérale a lié, lors de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), trois objets entre eux d'une façon qui équivalait à une votation sur des variantes (FF 1993 II 850), la constitutionnalité d'une votation sur des variantes ne fut pas fondamentalement contestée en tant que telle.

Une autre question se pose toutefois: la présentation concrète des variantes se concilie-t-elle avec l'exigence de fidélité et de sûreté dans la formation de l'opinion et dans l'expression de la volonté ?

La votation relative à la TVA a, de ce point de vue-là, éveillé des doutes juridiques (taux de 6,2% dans l'objet principal, taux de 6,5% dans la variante dont l'entrée en vigueur dépendait de l'acceptation de l'objet principal): tous ceux qui ne désiraient approuver l'introduction de la TVA qu'au taux de 6,5 pour cent ne purent ainsi pas exprimer leur volonté. La procédure du vote relatif à la TVA a été critiquée à différentes occasions: pour Jean-François Aubert, le procédé n'était pas «irréprochable» (Jean-François Aubert, Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux, in: RDS, tome 113, cahier 4, 1994, p. 300, note 11).

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont cependant considéré comme conforme à la constitution le procédé choisi en relation avec le projet de TVA. On peut y voir un précédent important. Dans son rapport de 1985 (FF 1985 III 140), le Conseil fédéral avait également constaté que la votation simultanée sur l'objet principal et sur une variante ne faisait pas naître de doute sérieux sous l'angle de la constitutionnalité.

N39378

Loi
sur les rapports entre les conseils
Révision totale de la constitution. Votation sur des variantes

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le rapport de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national du 27 mai 1997¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du . . .²⁾,

arrête:

I

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

3^{bis}. Révision totale de la constitution fédérale. Votations particulières

Art. 30^{bis}

¹ Le projet relatif à une révision totale de la constitution peut être présenté en votation avec au maximum trois variantes.

² Une variante peut être présentée face à une réglementation particulière. Dans la mesure où le droit en vigueur prévoit déjà une réglementation, le projet de révision correspond sur ce point au droit existant. La variante est présentée simultanément aux citoyens sous forme d'une question particulière.

³ Si la variante est acceptée par le peuple et les cantons, elle entre en vigueur à la place de la réglementation correspondante du projet de révision, si celui-ci est accepté.

Art. 30^{ter}

L'Assemblée fédérale peut soumettre au peuple et aux cantons en votation préalable des questions de principe, avec ou sans variantes. L'Assemblée fédérale est liée par le résultat d'une votation préalable pour la préparation du projet relatif à une révision totale de la constitution.

¹⁾ FF 1997 III 1162

²⁾ FF 1997 . . .

³⁾ RS 171.11

II

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant l'échéance du délai référendaire ou lors de l'acceptation en votation populaire.

Propositions de minorité

Proposition de minorité n° 1 (Fehr Hans, Dettling, Engelberger, Engler, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Keller, Schlüer, Steinemann, Vallender, Weigelt)

Ne pas entrer en matière

Proposition de minorité n° 2 (Vollmer, Aeppli Wartmann, Berberat, Gross Jost, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Thür)

Art. 30^{bis}, 2^e al.

² *Biffer la deuxième phrase* («Dans la mesure ou le droit en vigueur . . . sur ce point au droit existant.»)

N39378

**Initiative parlementaire Révision totale de la constitution fédérale Votation sur des
variantes Rapport de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national du
27 mai 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.421
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.08.1997
Date	
Data	
Seite	1162-1175
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 124

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.