

Initiative parlementaire Initiatives populaires. Délais

Avis du Conseil fédéral

du 18 juin 1984

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous faisons part ci-après de notre avis sur le rapport du 14 septembre 1983 (FF 1983 IV 506) de la commission du Conseil national qui traite des questions relatives à la réforme du Parlement et qui vise, par la voie d'une révision des articles 27 et 29 de la loi sur les rapports entre les conseils, à régler autrement la répartition entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale du délai global accordé aux deux pouvoirs pour le traitement des initiatives populaires.

1 Situation initiale

Selon le droit en vigueur, le Conseil fédéral doit présenter à l'Assemblée fédérale son rapport et ses propositions sur une initiative populaire au plus tard un an avant l'expiration du délai légal prévu pour le traitement des initiatives populaires (art. 29, 1^{er} al., LRC). Ce délai est de trois ans à compter du jour où elles sont déposées, pour les initiatives présentées sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou de quatre ans, pour les initiatives revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 26, 1^{er} al., et 27, 1^{er} al., LRC). Depuis quelque temps, les délais impartis pour le traitement des initiatives sont considérés comme des délais péremptoires (FF 1973 II 818 s. et 865, 1982 III 1073 s., 1983 IV 509; BO 1982 p. 421 à 424; ATF 100 Ia 55). En présentant son initiative, la commission du Conseil national exprime le malaise ressenti par certains milieux parlementaires quant à la pratique parfois suivie par le Conseil fédéral, qui consiste à adopter son message tout juste dans les limites du délai impartit, mais à n'en remettre le texte imprimé qu'après que le délai dont dispose le Parlement est déjà entamé, ce qui rend plus difficile le traitement de l'initiative par les conseils législatifs. Aussi la commission du Conseil national désirerait-elle ramener à 18 mois et à 30 mois dans le cas d'initiatives assorties d'un contre-projet, le délai impartit au Conseil fédéral pour le traitement des initiatives populaires. Alors que les conseils législatifs disposaient jusqu'ici à cet effet de 12 mois et de 24 mois dans les cas spéciaux, ces délais devraient pouvoir être portés à 18 mois s'il s'agit de propositions conçues en termes généraux et à 18 ou 30 mois dans le cas de projets

rédigés de toutes pièces, selon que le Conseil fédéral a présenté ou non un contre-projet; une possibilité de prolonger le délai de 12 mois existerait de surcroît pour les projets rédigés de toute pièces. En revanche, le délai global imparti pour le traitement des initiatives populaires ne serait pas modifié. Synoptiquement, les modifications prévues se présentent comme il suit:

Délais pour le traitement des initiatives populaires

(Modifications selon l'initiative parlementaire de la commission du Conseil national)

Tableau 1

Genre d'initiative populaire	Délais pour le traitement de l'initiative, en mois			
	Conseil fédéral		Assemblée fédérale	
	Jusqu'ici au plus	nouveau régime, au plus	jusqu'ici au plus	nouveau régime, au plus
Proposition conçue en termes généraux (le Conseil fédéral perd 6 mois)	24	18	12	18
Projet rédigé de toutes pièces sans contre-projet (le Conseil fédéral perd 18 mois)	36	18	12 (jusqu'à 24) ¹⁾	30 (jusqu'à 42) ¹⁾
Projet rédigé de toutes pièces avec contre-projet (le Conseil fédéral perd 6 mois)	36	30	12 (jusqu'à 24) ¹⁾	18 (jusqu'à 30) ¹⁾
¹⁾ Possibilité de prolongation dans le cas de divergences entre les conseils législatifs sur un contre-projet direct ou indirect (art. 29, 4 ^e al., LRC)				

2 Avis du Conseil fédéral

Nous éprouvons la plus grande réticence à l'égard de l'initiative parlementaire dans la mesure où elle tend à réduire les délais qui nous sont impartis pour le traitement des initiatives populaires. Si les conseils législatifs ont besoin, pour se former une opinion, de davantage de temps qu'ils n'en disposent sous le régime en vigueur, il y aurait lieu de modifier la loi sur les rapports entre les conseils de telle manière que les délais prévus pour le traitement de ces initiatives puissent être prolongés, que ce soit de manière générale ou seulement pour les initiatives assorties d'un contre-projet. Ainsi, le Parlement pourrait bénéficier de tout le temps accordé en sus.

En l'occurrence, nous nous laissons guider par les considérations suivantes:

21 Temps effectivement utilisé pour le traitement des initiatives

Le temps effectivement utilisé pour le traitement des initiatives populaires déposées depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1) s'établit comme il suit:

211 Initiatives populaires assorties d'un contre-projet

Pour traiter les initiatives populaires auxquelles le Conseil fédéral a opposé un contre-projet direct ou indirect, il a fallu en moyenne, jusqu'à l'adoption du message y relatif, un laps de temps supérieur d'un demi-mois au délai accordé par l'initiative parlementaire (30,5 mois au lieu de 30).

212 Initiatives populaires non assorties d'un contre-projet

Jusqu'à l'adoption du message y relatif par le Conseil fédéral, les initiatives populaires non assorties d'un contre-projet ont en moyenne exigé pour leur traitement 8,5 mois de plus que le temps qui serait imparti selon l'initiative parlementaire (26,5 mois au lieu de 18).

213 Impression du message

Le temps moyen consacré jusqu'ici au traitement des initiatives populaires ne comprend jamais le laps de temps exigé par l'impression du message.

214 Conclusions

L'analyse des données relatives au temps moyen consacré au traitement des initiatives pourrait, pour le moins dans le cas des initiatives populaires assorties d'un contre-projet, inciter à conclure que la réduction demandée par l'initiative parlementaire est supportable. Une telle conclusion serait toutefois hâtive étant donné qu'elle ne tient pas compte des particularités de certaines initiatives. La valeur moyenne obtenue est en effet abaissée par la possibilité de traiter de façon particulièrement rapide les initiatives «simples» pour lesquelles il a, par exemple, été aisé d'élaborer le message de façon expéditive parce qu'on disposait déjà des résultats de recherches de longue durée sur la situation de fait ou sur les effets de mesures, obtenus lors de l'examen de précédentes initiatives (p. ex. initiatives populaires touchant l'énergie nucléaire ou l'interruption de la grossesse).

22 Accélération de l'élaboration des messages relatifs à des initiatives populaires

Prenant en considération les desiderata des conseils législatifs, nous avons pris au sein de l'administration des dispositions visant à accélérer l'élabora-

tion des messages concernant des initiatives populaires. A la fin de 1982, tous les départements ont été invités à ne pas nous soumettre de tels messages que peu avant l'expiration du délai imparti pour leur traitement, mais à nous les remettre au plus tard six mois avant ce terme. Cette règle n'a pas pu toujours être respectée au début, la programmation du traitement de quelques initiatives populaires étant déjà établie et les travaux bien avancés.

Entre-temps, il a été possible d'éviter ou de supprimer les dépassements du temps fixé par la nouvelle programmation. Celle-ci garantit que nous soyons en mesure non seulement d'adopter dans le délai prévu les messages relatifs à des initiatives populaires, mais encore de les faire imprimer en temps voulu pour les remettre aux conseils législatifs avant l'expiration du délai imparti au Conseil fédéral.

23 Rôle de direction du Conseil fédéral à l'égard de l'administration

Depuis 1980, nous nous efforçons de prendre, dans les douze mois qui suivent la présentation d'une initiative, une décision de principe en nous fondant sur la documentation de base fournie par le département chargé d'examiner l'affaire. Une telle décision de principe (approbation, rejet, élaboration d'un contre-projet, degré juridique du contre-projet) ne peut être prise que si l'on dispose de premières bases vraiment probantes.

En procédant de la sorte, nous avons voulu assumer notre rôle de direction à l'égard de l'administration; ainsi nous ne saurions être obligés, en raison de contraintes d'ordre matériel ou sous la pression des délais impartis, de prendre des décisions qui remettront en question la politique du Conseil fédéral. *En réduisant de manière draconienne les délais qui nous sont accordés pour le traitement des initiatives, les conseils législatifs nous priveraient donc dans une large mesure de la possibilité de recourir à ce moyen de direction sans que leur propre rôle s'en trouve renforcé.* En effet, si les décisions sur les principes étaient prises sans qu'il soit possible de disposer de bases sûres, ces décisions seraient marquées du sceau du hasard. D'autre part, si ces décisions de principe n'étaient pas prises au cours du premier tiers du délai imparti pour le traitement des initiatives, on courrait le danger que les décisions de nature politique soient par trop influencées par l'administration et que nous éprouvions des difficultés à corriger dans la mesure voulue le cours de la procédure de traitement. Contraint de se prononcer sur des initiatives populaires en se référant à des bases de décision politiquement mal-fondées, le Parlement ne serait pas le dernier à souffrir de cette insuffisance de préparation.

24 Temps nécessaire au traitement d'initiatives populaires posant des problèmes particuliers

Pour l'essentiel toutefois, les réserves que nous inspire l'initiative parlementaire sont dictées par le souci que le délai imparti au Conseil fédéral pour

le traitement des initiatives populaires soit suffisamment long pour permettre de traiter de manière sérieuse non seulement les initiatives dites «simples», mais aussi celles qui posent des exigences multiples ou qui exerceront des effets complexes. Quelques exemples sont destinés à illustrer la multiplicité des questions et des éléments pouvant influencer sur la programmation des travaux:

241 Initiative populaire «pour l'égalité des droits entre hommes et femmes»

Les recherches de longue haleine qui ont permis d'établir les inégalités entre homme et femme constituaient en l'occurrence une importante base de décision. Sans procéder à ces recherches, il n'eût pas été possible de présenter un contre-projet équilibré, propre à permettre aux auteurs de l'initiative de la retirer.

242 Initiative populaire «pour une juste imposition du trafic des poids lourds (redevance sur les poids lourds)»

A la fin d'octobre 1982, l'initiative visant à la perception d'une redevance sur les poids lourds a été déposée à la Chancellerie fédérale. Selon la proposition que contient l'initiative parlementaire, le délai dont disposerait le Conseil fédéral pour la traiter serait de 18 mois. Or, le 24 juin 1983, les conseils législatifs ont adopté une modification de la constitution permettant la perception d'une redevance sur les poids lourds, modification qui a été soumise au vote du peuple et des cantons le 26 février 1984. En conséquence, nous aurions été tenus, en cas d'entrée en vigueur des délais exigés par l'initiative populaire – compte tenu du temps nécessaire à l'impression – avant que le peuple et les cantons ne se soient prononcés sur un texte visant le même objet. Or il tombe sous le sens qu'un tel message ne saurait constituer pour le Parlement, une base de décision valable. La réduction du délai imparti pour le traitement des initiatives causerait donc dans un tel cas – qui pourrait se répéter en tout temps dans la vie politique – un important et inutile surcroît de travail à l'administration et au Conseil fédéral.

243 Initiative populaire «concernant les droits de douane sur les carburants et leur affectation obligatoire»

Une initiative populaire visant à maintenir l'affectation à des fins spéciales du produit des droits de douane sur les carburants a également été déposée à la fin d'octobre 1982. A vrai dire, les auteurs de l'initiative se sont déclarés satisfaits de la modification de la constitution touchant la même question, qui a été adoptée le 27 février 1983; cependant, ils n'ont pas retiré pour le moment leur initiative. Si les délais proposés par l'initiative parlementaire étaient en vigueur, nous aurions dû publier le message y relatif avant fin avril 1984.

La réduction des délais contraindrait donc l'administration et le Conseil fédéral à traiter cette initiative bien qu'il y ait des chances qu'elle soit retirée une fois achevés les travaux d'élaboration de la législation d'exécution, qui suivent un cour parallèle. Etant donné que les spécialistes s'occupant d'élaborer le projet de loi sont les mêmes que ceux qui examinent l'initiative, l'obligation de traiter sans tarder celle-ci qui résulterait du raccourcissement du délai ne ferait que retarder l'exécution des travaux de législation, alors qu'en activant cette exécution on avancerait la date du retrait de l'initiative, ce qui contribuerait du même coup à clarifier la situation. C'est dire qu'en voulant réduire les délais impartis pour le traitement des initiatives, on peut aller à fin contraire.

244 Temps généralement nécessaire en cas d'exécution d'une procédure de consultation

C'est principalement dans le cas d'initiatives populaires auxquelles un contre-projet doit être opposé, que la constitution fédérale exige l'exécution d'une procédure de consultation (cf. art. 22^{bis}, 2^e al., 27^{ter}, 2^e al., 27^{quater}, 4^e al., 27^{quinquies}, 4^e al., 32, 34^{ter}, 4^e al., 34^{sexies}, 5^e al., et 45^{bis}, 2^e al., cst.). Mais même lorsqu'une initiative populaire ne doit pas être assortie d'un contre-projet, donc quand le Conseil fédéral doit disposer de 18 mois pour la présentation de son message selon l'initiative parlementaire – il s'est souvent révélé avantageux ces derniers temps, d'entamer une procédure de consultation. Cela a notamment été le cas lorsqu'il s'agissait d'initiatives soulevant des problèmes d'ordre fédéraliste ou ayant une grande portée économique. En raison de sa nature, une procédure de consultation exige de trois à six mois pour la récolte des avis et, en sus, deux mois pour l'interprétation des résultats. Dans ces cas, la réduction prévue du délai impartit au Conseil fédéral rendrait difficile l'établissement de bases de décision bien fondées.

245 Initiative populaire «pour sauver le Simmental des routes nationales»

C'est en tant que réaction contre quelques-unes des conclusions de la commission Biel chargée de réexaminer certains tronçons de routes nationales que fut déposée au début d'octobre 1982 une initiative populaire contre la construction d'un tunnel du Rawyl. Selon les délais prévus par l'initiative parlementaire, nous devrions remettre notre message et les propositions concernant cette initiative populaire sans que nous ayons la possibilité de tenir compte des résultats de la procédure de consultation très étendue qui a été entamée sur le rapport final de la Commission précitée. Ainsi les conseils législatifs devraient soit attendre, pour traiter l'initiative, d'être en possession de notre rapport sur les tronçons de routes nationales contestés, soit délibérer sur l'initiative sans disposer des bases de décision essentielles.

25 Comparaison historique

La loi fédérale sur les droits politiques, entrée en vigueur au milieu de 1978, a consacré la possibilité de prolonger d'un an l'ensemble des délais applicables au traitement des initiatives populaires. Auparavant, il était loisible aux conseils législatifs de prolonger, sur demande justifiée, le délai imparti au Conseil fédéral (alors deux ans) pour le traitement d'une initiative dans un cas déterminé. Après que la prolongation du délai fut presque devenue la règle, les conseils législatifs se déchargèrent de ce travail en accordant au Conseil fédéral le laps de temps indispensable à l'élaboration de bases de décisions sûres, laps de temps équivalent à celui qui avait été nécessaire pour le traitement de la plupart des initiatives.

26 Autres possibilités

Même si cela n'est plus expressément prévu dans la loi sur les rapports entre les conseils (à la différence de ce que prévoyait jusqu'au milieu de 1978, l'art. 29, 3^e al., LRC; RO 1962 811, précédemment), personne ne peut empêcher les conseils législatifs de traiter une initiative populaire sans attendre d'être en possession du message du Conseil fédéral, lorsqu'ils en arrivent à la conclusion qu'un tel mode de procéder s'impose dans le cas concret. Ainsi, les conseils législatifs peuvent, sans modification de la loi, traiter une initiative populaire s'ils estiment que cela est réalisable. Dans ces conditions, il y a lieu de se demander s'il serait somme toute nécessaire de modifier la loi sur les rapports entre les conseils pour donner suite à la proposition de la commission.

Nous faisons toutefois preuve de compréhension à l'égard de la commission qui entend empêcher une nouvelle prolongation générale des délais impartis pour le traitement des initiatives populaires. Il serait possible de trouver à cet égard une solution moyenne: en lieu et place de la proposition de la commission touchant l'article 27, alinéa 5^{bis}, LRC, l'article 29, 2^e alinéa, LRC pourrait prescrire que la prolongation du délai prévue pour les initiatives assorties d'un contre-projet constituerait la *règle générale*. La teneur de l'article 29 LRC serait modifiée comme il suit:

Art. 29

¹ (Inchangé)

² Le délai imparti à l'Assemblée fédérale est prolongé d'une année au plus lorsqu'au moins l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou sur un texte en étroit rapport avec l'initiative populaire.

³ ...

⁴ Abrogé

En conséquence, nous présentons une *contre-proposition* dans ces sens.

27 Remarques d'ordre rédactionnel

La commission du Conseil national donne divers sens au terme de «contre-projet». Alors que dans l'article 27, alinéa 5^{bis}, qu'elle propose d'insérer dans la loi sur les rapports entre les conseils, elle se réfère au contre-projet direct et définit séparément les contre-projets indirects, elle reste dans le vague en visant à l'article 29, 2^e alinéa, soit uniquement le contre-projet direct, soit du même coup le contre-projet indirect. Il importerait donc d'adapter l'une à l'autre les deux dispositions sur le plan de la terminologie.

Le libellé de l'article 29, 3^e alinéa, qu'a adopté la commission du Conseil national, vise au-delà du but en ce sens qu'une prescription *potestative* suffit en l'occurrence (cf. l'ancien texte de l'art. 29, 3^e al.; RO 1962 818); selon l'usage législatif, l'indicatif a une valeur impérative si bien que cette disposition *contraindrait* l'Assemblée fédérale à traiter une initiative populaire lorsque le Conseil fédéral tarde à remettre son avis.

3 Conclusion générale

Nous ne pouvons souscrire aux propositions de la commission du Conseil national parce que les délais qu'elle prévoit pour le traitement des initiatives populaires trop souvent ne permettraient pas d'élaborer des bases de décision suffisamment fondées dans divers cas présentant des particularités. Lorsque les conditions le permettent, nous ne manquerons pas, à l'avenir également, de transmettre aux conseils législatifs, longtemps avant l'expiration du délai imparti, les initiatives populaires accompagnées de nos propositions y relatives. Il est toutefois dans l'intérêt d'un ordre juridique cohérent que les initiatives populaires ne soient pas traitées sans qu'on puisse se fonder sur des éléments de décision sûrs.

Pour que les conseils législatifs soient en mesure d'utiliser pleinement le délai dont ils disposent pour traiter les initiatives populaires, nous continuerons de veiller à ce que le texte imprimé des messages y relatifs leur soit toujours remis avant l'expiration du délai qui nous est imparti selon le droit en vigueur. Si l'Assemblée fédérale désirait disposer d'un laps de temps encore plus long pour traiter une initiative déterminée, il y aurait lieu de prolonger de manière adéquate l'ensemble des délais prévus pour le traitement des initiatives populaires, que ce soit de manière générale ou – de manière spécifique – uniquement lorsqu'il s'agit de cas spéciaux dans lesquels l'Assemblée fédérale désirerait opposer un contre-projet à une initiative. Si les conseils législatifs devaient adopter la proposition de la commission du Conseil national en dépit des graves objections que nous formulons, il importerait de mettre au net la terminologie utilisée à l'article 29, 2^e et 3^e alinéas.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,
les assurances de notre haute considération.

18 juin 1984

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Schlumpf
Le chancelier de la Confédération, Buser

29279

Initiative parlementaire Initiatives populaires. Délais Avis du Conseil fédéral du 18 juin 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.224
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.07.1984
Date	
Data	
Seite	1010-1018
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 088

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.