

ad 97.421

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

Avis du Conseil fédéral

du 17 septembre 1997

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Vu l'article 21^{quater}, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons notre avis sur le rapport de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national, du 27 mai 1997 (FF 1997 III 1162 à 1175).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 septembre 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Avis

1 Rappel des faits

Au cours de leurs discussions, les commissions de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats et du Conseil national se sont demandé si, dans le cadre de la réforme de la Constitution, une votation sur des variantes devait être prévue. La Commission du Conseil des Etats a ajourné la question. Quant à la Commission du Conseil national, elle a estimé que de nombreuses raisons plaidaient en faveur d'une telle idée. C'est pourquoi elle propose de créer une base légale qui permette aux conseils de soumettre à la votation des innovations ponctuelles. Les conseils ne pourront cependant décider s'ils utiliseront finalement cette possibilité et, le cas échéant, quelles seront les variantes appropriées qu'après avoir délibéré sur les projets et en s'appuyant sur des exemples concrets. Dans tous les cas, le nombre des variantes soumises simultanément à la votation ne pourrait pas être supérieur à trois.

2 Attitude du Conseil fédéral

Dans le cadre de la réforme constitutionnelle en cours, le Conseil fédéral a renoncé à proposer des variantes relatives à certaines dispositions. S'écartant de l'attitude qu'il avait adoptée dans le projet soumis à la consultation, il a estimé qu'il serait trop compliqué de soumettre à la votation, sous forme de variantes, des innovations sur des points particuliers en même temps que le projet de mise à jour et les deux projets relatifs d'une part à la réforme des droits populaires et d'autres part à celle de la justice.

Le Conseil fédéral n'exclut pas d'emblée qu'il puisse être éventuellement opportun d'assortir de variantes quelques règles controversées. Il s'agirait d'abord d'innovations ponctuelles qui pourraient être introduites par la mise à jour. C'est un moyen d'atténuer les difficultés d'ordre politique du projet, en évitant qu'une opposition dirigée contre une disposition constitutionnelle déterminée se répercute négativement sur le projet dans son ensemble. La possibilité d'un choix permet en outre de renforcer l'attrait de la votation. Enfin, il faut aussi reconnaître les expériences positives de quelques cantons (Soleure, Bâle-Campagne, Berne) qui ont organisé des votations sur des variantes lors de la révision totale de leurs constitutions. Pour ces motifs, le Conseil fédéral ne s'oppose pas à la création, à titre préventif, d'une base légale permettant la votation sur des variantes.

Toutefois, les votations sur des variantes sont aussi exposées à des dangers. La réforme de la constitution étant une matière déjà complexe en elle-même, elles peuvent gêner la vision globale du projet et donner aux variantes une importance disproportionnée dans l'ensemble du projet. Avec la procédure de vote proposée, toutes les personnes disposant du droit de vote ne peuvent exprimer librement leurs préférences politico-juridiques de la même manière. En outre, les votations sur des variantes s'accompagnent d'une certaine restriction de la liberté de vote; en effet, si certains citoyens veulent faire dépendre leur acceptation du projet

entier de l'issue de la votation sur les variantes, la simultanéité des votations leur ôte cette possibilité. Selon la présentation du projet de mise à jour, les variantes risquent aussi d'être utilisées pour mettre en cause le droit existant et revenir à l'état antérieur au statu quo. En cas de votations sur des variantes dans les domaines couverts par les projets de réforme, les trains de réformes contiennent des propositions déjà équilibrées, dotées d'une logique interne et partiellement dépendantes les unes des autres. Soumettre des variantes à la votation peut alors aboutir à ce que la conception de base de la réforme soit battue en brèche et que le train entier perde sa cohérence. En cas de votation sur des variantes dans les domaines de réformes, il y a donc lieu d'observer la plus grande prudence. A cette occasion, il ne faut pas perdre la vision d'ensemble. Le Conseil fédéral ne trouve pas non plus recommandable de soumettre des variantes à la votation dans le cadre de la mise à jour sur des points où un train des réformes est en cours d'élaboration ou de discussion. Il n'en résulterait que des confusions, voire des incohérences. Au reste, le Conseil fédéral partage l'opinion exprimée dans le rapport de la Commission, selon laquelle la votation sur des variantes n'entre en ligne de compte que si les trains de réformes ne sont pas soumis au vote du peuple et des cantons en même temps que la mise à jour de la constitution. Seule une procédure par étapes permet aux citoyens ayant le droit de vote de garder la vue d'ensemble sur les différentes votations simultanées (projet principal et variantes). Avec la procédure de vote proposée, les opposants d'une variante pourraient avoir tendance à inviter leurs sympathisants politiques à dire non au projet de réforme tout entier, afin d'exclure qu'un oui à la variante puisse déployer ses effets. A la rigueur, une solution avec la procédure de vote Haab, qui répartit les variantes sur un maximum de deux projets entiers, pourrait prévenir ce problème.

3 Moment pour en délibérer

Le Conseil fédéral souhaite que les délibérations au plénum sur la réforme de la constitution s'ouvrent par un large débat d'entrée en matière sur le fond. Ainsi, le projet conservera-t-il le poids et l'attention que son importance mérite. Le débat d'entrée en matière aura probablement lieu au début de 1998. Etant donné le calendrier prévu, le Conseil fédéral juge important que les discussions parlementaires anticipées sur proposition de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national se concentrent sur les questions de procédure et ne débouchent pas sur des questions de fond de la réforme de la constitution. Sur le fond, les décisions portant sur des variantes éventuelles ne devraient être prises qu'une fois les travaux des Commissions de la révision constitutionnelle terminés; alors seulement on aura une vue d'ensemble des nouveautés ponctuelles désirables. Au reste, c'est la raison pour laquelle la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats n'a pas encore examiné les questions de procédure.

4 Le projet d'initiative parlementaire

La Commission de la révision constitutionnelle propose une modification de la loi sur les rapports entre les conseils qui permette la votation sur des variantes en cas de révision totale de la constitution fédérale. La votation sur des variantes peut revêtir deux formes: soit l'Assemblée fédérale est habilitée à présenter des variantes à la votation en même temps que le projet principal, soit elle peut ordonner une votation préalable sur des points déterminés; les résultats de ce vote seront ensuite introduits dans le projet principal.

Le Conseil fédéral partage l'opinion de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national, selon laquelle la votation sur des variantes – que celles-ci soient présentées en même temps que le projet principal ou préalablement – est constitutionnellement admissible. Il approuve aussi la nécessité de créer une base légale expresse pour permettre la votation sur des variantes.

41 Article 30^{bis}

Le projet de loi prévu par l'initiative parlementaire règle le mode de scrutin en cas de votation simultanée sur le projet principal et sur les variantes. Selon cette disposition, il n'est possible de présenter que trois variantes au maximum pour l'ensemble d'un projet de révision totale de la constitution. Le Conseil fédéral approuve cette limitation. Elle assure en effet une procédure de vote aussi simple et claire que possible. Avec un nombre de variantes supérieur, la procédure de vote deviendrait trop compliquée et peu compréhensible, les citoyens ne pouvant plus apprécier ce qui pourrait résulter des nombreuses questions interdépendantes qui leur sont soumises. Plus les variantes présentées sont nombreuses, plus le danger est grand qu'une coalition capable d'opposer son veto ne mette en danger le projet entier.

L'article 30^{bis} prévoit que la réglementation en vigueur doit figurer dans le projet principal, pour autant qu'il en existe une. L'innovation peut lui être opposée sous la forme d'une variante. Ainsi, la transparence de la procédure se trouve-t-elle garantie. Les citoyens peuvent choisir entre le statu quo figurant dans le projet principal et une innovation présentée séparément. En règle générale, les limitations que cette solution peut apporter à leur liberté de vote sont soutenable. Elles pourraient être beaucoup plus importantes si le statu quo ne devait plus leur être présenté à choix. Il est vrai que l'Assemblée fédérale aurait dans ce cas une marge de manœuvre plus grande pour élaborer les variantes, mais les citoyens n'auraient plus loisir d'exprimer un choix déterminé. Celui qui ne voudrait pas modifier le statu quo sur le point controversé pourrait seulement exprimer son rejet en votant non pour l'ensemble du projet. Aussi ne devrait-on en aucun cas donner suite à la proposition de minorité n° 2 relative à l'article 30^{bis}, 2^e alinéa.

42 Article 30^{ter}

La disposition prévoit que l'Assemblée fédérale peut procéder à des votations préalables sur des questions de principe, avec ou sans variantes. Les résultats de la votation préalable seront introduits dans le projet principal. Selon la Commission

† de la révision constitutionnelle du Conseil national, les votations préalables sur des questions délicates pourraient entraîner certains allègements sur le plan politique car elles auraient pour effet de clarifier la situation initiale. Le Conseil fédéral ne peut cependant se rallier à cette opinion que sous certaines réserves.

La procédure de votation préalable présente en effet de sérieux désavantages, en particulier pour le projet de mise à jour. D'abord, elle prend trop de temps; il faut procéder à la votation préalable, puis introduire les résultats dans le projet principal. Ensuite, il faut une seconde votation sur le projet principal. S'il y a des votations préalables avec la mise à jour, il ne sera plus possible de respecter l'échéancier prévu pour le projet de réforme de la constitution. En outre, il faudra s'attendre à ce que la votation préalable donne aux questions controversées une importance qui ne leur revient pas dans le cadre de la mise à jour de la constitution dans son entier. La discussion se focaliserait trop fortement sur ces points. Enfin, il ne s'impose en aucune façon, lors d'une mise à jour du droit en vigueur, d'éclaircir à l'avance des questions de principe. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral rejette les votations préalables pour la mise à jour, de même que pour les trains de réformes qui seront soumis à la votation en même temps que la mise à jour.

Toutefois, comme la réforme de la constitution est conçue comme un processus ouvert et que le Conseil fédéral a aussi introduit, à côté des trains de réformes mentionnés, une réforme du fédéralisme et de la conduite de l'Etat, il en résulte un champ possible pour des votations préalables. Précisément avec les trains de réformes, une votation préalable sur les principes peut, selon les circonstances, poser des jalons pour la suite et faciliter la réglementation de détail qui suivra. Pourtant, là aussi, il faut une pesée des intérêts et des risques. Le caractère obligatoire des résultats issus d'une votation préalable n'est pas garanti: même si les citoyens se sont exprimés dans la votation préalable pour une solution déterminée, un revirement d'opinion peut intervenir ultérieurement et faire échouer le projet principal. Il y a aussi le danger que les citoyens, battus lors de la votation préalable, n'acceptent pas sans autre le résultat mais manifestent leur opposition dans le cadre de la votation sur l'ensemble par un non au projet entier: ainsi, les non se cumuleront-ils. La question de savoir si une votation préalable est opportune dépend donc grandement de la question de fait et de la constellation politique. Il est indispensable d'examiner chaque cas soigneusement. En dépit de ces réserves, le Conseil fédéral partage l'opinion de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national, selon laquelle les votations anticipées sur des questions de principe ne doivent pas être exclues d'emblée.

**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 Avis du Conseil fédéral du 17 septembre 1997**

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1997 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 4 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 51 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 97.421 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 31.12.1997 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1401-1405 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 109 271 |

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.