

06.458

Initiative parlementaire
Renoncer à l'introduction de l'initiative populaire générale
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national

du 21 février 2008

Monsieur le Président,
Madame, Monsieur,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant suppression de l'initiative populaire générale, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Le 21 février 2008

Pour la commission :

Le président, Gerhard Pfister

Condensé

Le 9 février 2003, le peuple et les cantons ont accepté à une nette majorité l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires, approuvant du même coup l'outil de l'initiative populaire générale.

Depuis lors, le projet de législation d'exécution concernant la procédure de l'initiative populaire générale a été soumis à l'Assemblée fédérale. Le projet du Conseil fédéral prévoyait de nombreuses modifications de la loi sur les droits politiques, de la loi sur le Parlement et de la loi sur le tribunal fédéral. Globalement, la procédure se révèle pourtant compliquée et peu transparente, notamment en raison des caractéristiques du bicaméralisme.

Une procédure d'une telle complexité est quasiment impossible à mettre en pratique, et en tout état de cause, il faudrait plus de sept ans pour traduire dans les faits la volonté populaire. Cette réalité n'est pas de nature à renforcer le crédit des institutions. Du reste, aucun des deux conseils n'est entré en matière sur le projet relatif à la mise en œuvre de l'initiative populaire générale. Le mandat constitutionnel n'étant donc pas rempli, il doit être retiré.

C'est pourquoi il est proposé, maintenant que la complexité de la mise en pratique de ce nouveau droit populaire est connue, de demander au peuple et aux cantons s'ils souhaitent abroger les dispositions constitutionnelles qui se rapportent à l'initiative populaire générale.

Rapport

- 1** **Genèse du projet**
- 1.1** **Création d'une base constitutionnelle pour l'initiative populaire générale**
- 1.1.1** **Une première tentative à l'approche des années 90 : 87.224 Iv. pa. Introduction de l'initiative unique**

L'initiative populaire générale occupe depuis près de 30 ans déjà les esprits qui se penchent sur la réforme des droits populaires et sur la refonte de la Constitution. Plusieurs propositions visant à l'introduction de cet outil figurent dans le projet établi en 1977 par la commission d'experts chargée d'examiner la refonte de la Constitution, ainsi que dans l'étude pilote effectuée en 1985 par le DFJP en vue d'une nouvelle constitution. L'idée consiste alors à proposer une nouvelle forme d'initiative populaire, dans laquelle l'Assemblée fédérale détermine à quel échelon normatif l'objet de l'initiative sera réalisé. Selon ses promoteurs, le principal avantage de cette solution réside dans la possibilité de retirer de la Constitution fédérale des dispositions jugées peu adaptées à la position qu'elle revêt dans la hiérarchie des normes.

À la fin des années 80, le même outil se retrouve au cœur du débat politique. Par exemple, l'initiative parlementaire déposée le 4 juin 1987 par le groupe UDC vise à modifier la Constitution afin d'introduire l'initiative unique. La notion d'« initiative unique » est utilisée à l'époque parce que l'outil proposé est censé être aussi bien une initiative constitutionnelle qu'une initiative législative, et qu'il est destiné à remplacer les différentes formes existantes de l'initiative populaire. Sur le principe, l'objectif convainc le Conseil national : la commission chargée de l'examen préalable propose, par 21 voix contre 0 et 1 abstention, de donner suite à l'initiative à condition que l'initiative revêtant la forme d'un projet rédigé reste parallèlement en vigueur. Le conseil se rallie à cette proposition le 13 mars 1989, sans opposition (BO N 1989 408). Chargée d'élaborer la modification de la Constitution, la commission se consacre longuement aux questions que pose l'introduction de l'initiative unique. Elle sollicite même les conseils de plusieurs experts en droit constitutionnel et politologues.

Les conclusions de ces travaux sont sans appel : « En conclusion, il faut constater que la réglementation de l'initiative de type unique dans le cadre de la constitution en vigueur serait *dans tous les cas très compliquée* [en italique dans le document original]. Or l'exercice des droits populaires devrait être facile et compréhensible pour tout le monde. Les complications liées à l'initiative de type unique ne contribueraient pas à accroître l'intérêt des citoyens pour la politique » (FF 1991 III 891).

De fait, la commission ne trouve aucune solution permettant d'éliminer les divergences qui apparaissent entre les Chambres fédérales au sujet d'initiatives de type unique, en vue de la protection juridique contre une manipulation abusive d'une initiative de type unique par l'Assemblée fédérale et en vue de la formulation de contre-projets opposés aux initiatives de type unique.

En fin de compte, l'évaluation des effets par la commission se révèle négative. La commission constate que l'initiative revêtant la forme d'un projet rédigé est la plus couramment utilisée, tandis que celle revêtant la forme d'une proposition conçue en termes généraux ne rencontre guère d'intérêt : « On peut en conclure que si l'initiative de type unique laisse à l'Assemblée fédérale une grande latitude pour la mise au point de textes législatifs définitifs, elle n'éveillera également que fort peu d'intérêt » (FF 1991 III 889).

En conséquence, la commission propose au Conseil national, dans un rapport daté du 20 juin 1991 et par 13 voix contre 6, de classer l'initiative. Le conseil se rallie à cette proposition le 23 septembre 1991, par 64 voix contre 41 (BO N 1991 1617).

1.1.2 Une nouvelle tentative dans le cadre du projet « Constitution fédérale. Réforme » (96.091)

En dépit de ce verdict sans appel de la commission du Conseil national concernant la viabilité de l'initiative unique, celle-ci revient sur le devant de la scène quelques années plus tard : dans le cadre du projet « Constitution fédérale. Réforme » (96.091), l'un des volets de la réforme proposée par le Conseil fédéral touche aux droits populaires. Ce volet est présenté par le Conseil fédéral comme un ensemble équilibré visant à affiner quelques-unes des composantes des droits populaires tout en relevant le seuil de déclenchement, et notamment le nombre des signatures requises pour le lancement d'une initiative populaire et d'un référendum. L'introduction de l'initiative populaire générale figure au chapitre des éléments censés « affiner » le système. Le Conseil fédéral propose que 100 000 citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons puissent demander, sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, l'adoption ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou légales. Si l'Assemblée fédérale est d'accord avec l'initiative, elle élabore un projet correspondant. Si elle la rejette, l'initiative doit être acceptée en votation populaire avant que l'Assemblée fédérale élabore la mise en œuvre.

Dans son message, le Conseil fédéral vante l'initiative populaire générale en la présentant comme un outil très polyvalent, auquel il attribue de nombreux avantages. Il cite notamment la contribution de l'initiative populaire générale à la défense de l'ordre juridique interne, la plus grande marge de manœuvre laissée à l'Assemblée fédérale par rapport à la procédure concernant l'initiative populaire rédigée, et la fonction de référendum législatif suspensif, demandé après coup, que l'initiative populaire générale pourrait également remplir (FF 1997 I 464). Afin de rendre l'initiative populaire générale encore plus attrayante aux yeux des citoyens, le Conseil fédéral propose que seules 100 000 signatures soient requises pour le dépôt d'une telle initiative, alors qu'il en exige désormais 150 000 pour le dépôt d'une initiative populaire rédigée.

L'initiative populaire générale est globalement bien accueillie par les Commissions de la révision constitutionnelle des Chambres fédérales. Toutefois, l'examen de la réforme des droits populaires est marqué par le problème de ce que l'on nomme les « paquets » : les efforts visant à équilibrer le développement des droits populaires et le relèvement des seuils relèguent quelque peu au second plan la nécessaire réflexion sur le contenu des différents outils eux-mêmes. De fait, au final, la réforme échouera précisément à cause de la volonté de présenter un paquet équilibré. Au sein de la commission du Conseil national, le nouvel outil commence certes par réunir une majorité. Cependant, la commission rejette l'augmentation du nombre des signatures

requis pour le dépôt d'une initiative ou d'un référendum, ce qui amène une partie de ses membres à ne plus vouloir soutenir l'introduction de l'initiative populaire générale et du référendum facultatif administratif et financier. Le projet ainsi mutilé ne suscite plus beaucoup d'intérêt, et la commission propose finalement au conseil de ne pas entrer en matière. Le 9 juin 1999, le Conseil national adopte la proposition de non-entrée en matière par 134 voix contre 15 (BO 1999 N 1029).

Par la suite, le Conseil des États ne peut guère faire autrement que d'adopter lui aussi cette proposition de non-entrée en matière. Néanmoins, la Commission de la révision constitutionnelle soumet au conseil une initiative parlementaire (99.436) visant à réévaluer les droits populaires. Le Conseil des États adopte cette initiative le 30 août 1999, par 30 voix contre 6 (BO 1999 E 609ss.). Si le projet présenté par le Conseil fédéral pour la réforme des droits populaires est ainsi enterré, il n'en va pas de même pour l'idée elle-même, qui renaîtra sous une autre forme.

1.1.3 L'initiative parlementaire de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des États (99.436)

L'initiative parlementaire 99.436 contient notamment la proposition suivante : « Parmi les propositions figurant dans le projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une réforme des droits populaires, celles qui sont susceptibles de rallier une majorité de voix favorables doivent être reprises dans un nouveau texte ; l'objectif est la suppression de certaines carences dans le dispositif actuel des droits populaires. »

La sous-commission « Droits populaires », composée de membres des Commissions des institutions politiques (CIP) des deux conseils et chargée d'élaborer le nouveau projet, se prononce contre l'augmentation du nombre des signatures et pour une « amélioration » des outils. Elle considère que l'initiative populaire générale constitue justement un pas en ce sens. Ainsi, son intégration dans le nouveau projet de réforme des droits populaires est pratiquement acquise à l'unanimité, au point qu'elle en constitue même l'un des piliers – à défaut aussi, il est vrai, d'autres propositions de réforme susceptibles de recueillir une majorité.

Par rapport aux premières tentatives de mise en œuvre de l'initiative 87.224, la proposition initiale a encore été affinée : désormais, il est acquis qu'une initiative populaire générale ne pourra être présentée que sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, qu'elle permettra de demander uniquement des modifications constitutionnelles ou légales, mais non la modification d'un acte particulier, que l'Assemblée fédérale devra expliciter la proposition des auteurs de l'initiative afin de pouvoir lui opposer un contre-projet, et qu'il devra être prévu une possibilité de recours auprès du Tribunal fédéral. Pourtant, le projet est d'abord élaboré seulement sur le plan constitutionnel, et aucun débat n'a lieu s'agissant des difficultés qui pourraient apparaître sur le plan de la mise en œuvre législative.

Le Conseil des États ne s'oppose pas à l'introduction de l'initiative populaire générale : ses délibérations portent uniquement sur des questions de forme, telles que le nombre des signatures et les délais (BO 2001 E 484). Au Conseil national, par contre, une minorité propose de renoncer à l'introduction de cet outil en faisant valoir que si les auteurs d'une initiative populaire générale sont contraints de s'en remettre au Parlement pour ce qui est de la teneur définitive de leur texte, son intérêt diminue d'autant. À quoi s'ajoute que l'initiative populaire générale ne répond pas

aux critères de clarté et de simplicité qui doivent caractériser un outil au service de la démocratie directe (BO 2002 N 412). Par 99 voix contre 46, le conseil se prononce toutefois contre cette proposition de minorité, et donc pour l'introduction de l'initiative populaire générale.

Le 9 février 2003, avec un taux de participation de 29 % seulement, le peuple – par 934 005 oui contre 393 638 non – et tous les cantons acceptent l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires (RO 2003 1949), lequel porte notamment introduction de l'initiative populaire générale (FF 2003 2784).

Les dispositions constitutionnelles de cette réforme qui sont immédiatement applicables sont mises en vigueur par les Chambres fédérales au 1^{er} août 2003 (RO 2003 1953).

1.2 Le projet visant à l'introduction de l'initiative populaire générale

L'initiative populaire générale ne fait pas partie des dispositions immédiatement applicables. Les procédures d'examen d'une initiative populaire générale doivent d'abord être inscrites dans la loi. Le Conseil fédéral présente au Parlement les modifications législatives concernées dans son message du 31 mai 2006 (06.053, FF 2006 5001).

Ce projet s'attaquait à plusieurs problèmes de procédure très complexes qui devaient être résolus à l'échelon de la loi. Il s'agissait notamment des points suivants :

- a. le bicaméralisme : lors de la mise en œuvre d'une initiative populaire générale, les deux Chambres ont l'obligation de s'accorder et d'éviter une non-décision. La solution envisagée en cas d'échec de la mise en œuvre au vote final consistait à mettre en parallèle, lors de la votation populaire, les résultats des deux dernières délibérations au sein des conseils ; toutefois, elle n'a pas fait l'unanimité. De plus, la mise en œuvre pouvait aussi ne pas passer le cap du vote sur l'ensemble : or, à ce stade, il n'y aurait pas encore eu d'acte complet susceptible d'être adopté ;
- b. la possibilité de présenter un contre-projet : s'il adopte l'initiative, le Parlement peut présenter un contre-projet parallèlement à l'acte de mise en œuvre de l'initiative. Il convenait alors d'observer en particulier les différents délais applicables suivant les cas ;
- c. les majorités requises : lors de la votation populaire, selon le degré normatif de l'acte de mise en œuvre de l'initiative, c'est soit la majorité simple, soit la double majorité qui est requise. À cet égard, les règles applicables à la formulation de la clause référendaire, par exemple, se sont révélées particulièrement difficiles à élaborer, notamment pour le cas où la mise en œuvre est de nature aussi bien constitutionnelle que législative ;
- d. la possibilité d'un recours auprès du Tribunal fédéral exigeait de préciser d'autant la procédure : il s'agissait en l'occurrence, non seulement de modifier la loi sur le Tribunal fédéral, mais encore de spécifier dans la loi sur le Parlement comment devaient s'articuler les rapports entre l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral au cas – sans précédent – où un recours aurait effectivement été déposé.

Afin d'anticiper tous les cas de figure possibles, il a fallu apporter d'innombrables modifications et précisions à la loi fédérale sur les droits politiques, à la loi sur le Parlement et à la loi sur le Tribunal fédéral. L'un des problèmes consistait à fixer les délais de traitement. Un délai unique pour toute la procédure aurait été l'idéal, mais cette solution s'est révélée inapplicable : en effet, comment établir un calendrier fiable alors que subsistent de nombreuses inconnues ? C'est pourquoi il a finalement été décidé de fixer un délai distinct pour chacune des étapes de la procédure.

Dans le cadre de la procédure de consultation, plusieurs participants relèvent d'ailleurs la complexité d'un projet à leurs yeux quasiment impossible à mettre en œuvre, sans du reste remettre en cause la validité du mandat constitutionnel.

Après avoir examiné le projet, la CIP du Conseil national juge à son tour qu'il est beaucoup trop complexe et, par 13 voix contre 11 et 1 abstention, elle propose au conseil de ne pas entrer en matière. Celui-ci se rallie à cette proposition le 19 décembre 2006, par 136 voix contre 13 (BO N 2006 1979). Le conseil s'est notamment montré sensible à l'argument selon lequel le dispositif proposé était trop complexe pour que les droits populaires y gagnent. Cela n'a pas empêché une minorité de députés d'en appeler au respect de la décision exprimée sans ambiguïté par le peuple et les cantons en février 2003.

Sur proposition de sa commission, le Conseil des États décide lui aussi, le 19 mars 2007, par 24 voix contre 13, de ne pas entrer en matière sur le projet (BO E 2007 220).

1.3 L'iv.pa. 06.458 « Renoncer à l'introduction de l'initiative populaire générale »

La CIP du Conseil national s'étant prononcée contre l'entrée en matière sur les dispositions d'exécution relatives à l'initiative populaire générale, il lui revient désormais de préparer le terrain pour que le peuple et les cantons puissent revenir sur leur décision d'introduire ladite initiative. Aussi la commission décide-t-elle le 15 septembre 2006, par 21 voix contre 0 et 3 abstentions, d'élaborer une modification de la Constitution prévoyant l'abandon de l'initiative populaire générale.

Le 30 octobre 2006, la CIP du Conseil des États donne son feu vert à l'élaboration de ce projet, par 7 voix contre 3, à son homologue du Conseil national.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Renoncer à l'introduction de l'initiative populaire générale

S'agissant de l'initiative populaire générale, la procédure proposée par le Conseil fédéral est compliquée, nébuleuse et, partant, peu conviviale. Elle contrevient manifestement à l'exigence de clarté et de simplicité qui doit prioritairement s'attacher aux outils de la démocratie directe. La clarté, surtout, est en cause, en raison notamment de la marge de manœuvre d'un Parlement qui, une fois déposée une initiative populaire générale, peut la traiter de diverses façons, au point que les auteurs du texte n'ont aucune garantie de voir leurs revendications finalement aboutir. À quoi

s'ajoutent la complexité et la durée des procédures, puisque, à s'en tenir aux délais prévus par le projet du Conseil fédéral, plus de sept ans s'écouleraient entre le dépôt d'une initiative et l'adoption par l'Assemblée fédérale de l'acte de mise en œuvre, sans compter d'éventuels allongements en cas de difficultés imprévues. Cette durée interminable va à l'encontre de ce à quoi tendaient toutes les réformes précédentes, à savoir, raccourcir les procédures référendaires pour mieux servir la démocratie.

Impossible donc pour un esprit démocratique épris de clarté de souscrire au dispositif proposé. Une solution consisterait certes à simplifier ledit dispositif et à renoncer à régler certaines situations – comme c'est déjà le cas aujourd'hui en ce qui concerne l'initiative populaire revêtant la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Toutefois, dans un domaine aussi sensible que celui des droits populaires, il est délicat de ne pas anticiper tous les cas de figure, avec le risque de devoir déterminer ponctuellement la marche à suivre, et avec, surtout, le risque inacceptable d'un traitement arbitraire. Par ailleurs, il est difficile de dessiner d'avance la silhouette de l'initiative populaire générale « standard » et de déterminer la solution correspondante. Et c'est justement parce que l'Assemblée fédérale dispose de possibilités si nombreuses et susceptibles chacune d'être la mieux adaptée selon les circonstances qu'il importe de fixer d'avance la marche à suivre pour tous les cas de figure envisageables.

Une autre solution consisterait à passer sous silence la complexité du dispositif dans l'espoir – au demeurant raisonnable – que le peuple, lucide sur ses tares, s'épargnera le désagrément d'y recourir. La commission estime cependant que ce procédé ne serait pas des plus honnêtes : l'Assemblée fédérale devrait assumer son erreur et proposer aux citoyens de revenir sur leur vote. En outre, on ne peut écarter entièrement l'éventualité de voir certains citoyens recourir malgré tout au nouvel outil, avec le risque d'une déception de nature à porter atteinte au crédit des institutions elles-mêmes.

Voilà pourquoi il est proposé aujourd'hui de supprimer les dispositions constitutionnelles relatives à l'initiative populaire générale. L'arrêté fédéral correspondant a été approuvé par la commission le 27 août 2007, par 23 voix contre 0, et 1 abstention.

2.2 Autres points examinés par la commission

2.2.1 Abrogation de l'initiative populaire conçue en termes généraux

La commission a en outre été appelée à examiner une proposition visant à abroger l'initiative populaire conçue en termes généraux – abrogation qui s'ajouterait à la suppression des dispositions relatives à l'initiative populaire générale. Par 15 voix contre 7, elle a toutefois décidé de ne pas entrer en matière sur ladite proposition. En effet, la commission a jugé que l'initiative populaire conçue en termes généraux était plus facile à utiliser que l'initiative populaire générale, la première ne pouvant pas, par exemple, et au contraire de la seconde, exercer d'influence au niveau de la loi. D'autre part, l'Assemblée fédérale n'a pas la possibilité d'opposer un contre-projet à une initiative populaire conçue en termes généraux. Elle dispose donc de nettement moins d'options que dans le cas d'une initiative populaire générale, ce qui réduit le risque de voir le traitement de l'initiative se prolonger exagérément.

En conséquence, la commission a estimé qu'il serait inopportun de proposer au peuple et aux cantons d'abroger l'initiative populaire conçue en termes généraux, un outil qui a quand même été utilisé à dix reprises depuis qu'il existe. Le présent projet vise donc uniquement à retrouver la situation qui était en vigueur avant l'inscription de l'initiative populaire générale dans la Constitution.

2.2.2 Confrontation de deux initiatives qui ont trait au même objet

La commission s'est encore penchée sur une proposition qui visait à permettre de confronter, en votation populaire, deux initiatives étant directement en opposition sur le plan juridique et ayant trait au même objet, par analogie avec la procédure applicable lors du vote sur une initiative et son contre-projet. Dans ce cas précis, toutefois, l'Assemblée fédérale ne pourrait présenter de contre-projet.

Cette proposition laisse entrevoir un certain gain d'efficacité, étant donné qu'elle offre aux citoyens la possibilité de se prononcer le même jour sur différents projets concernant un même sujet. Pourtant, comme la commission tenait à ne pas commettre la même erreur qu'avec l'initiative populaire générale, elle a également étudié la mise en œuvre de cette proposition sous l'angle législatif. Elle a ainsi constaté que des modifications seraient nécessaires et dans la loi sur le Parlement et dans la loi sur les droits politiques. Il est également ressorti de son examen que les autorités disposeraient alors de davantage d'options pour le traitement des initiatives populaires – un peu comme dans le cas de l'initiative populaire générale, mais d'une manière atténuée –, lequel traitement risquerait de s'en trouver ralenti.

Pour ce qui est de l'efficacité, et le cas échéant du point de vue du souverain, la proposition n'est certes pas inintéressante. Cependant, elle entraînerait une nette détérioration de la situation actuelle pour les auteurs d'initiatives. En effet, ceux-ci devraient s'attendre à ce que leur requête soit opposée à un autre projet. En outre, leur marge de manœuvre dans la négociation de contre-projets avec le Parlement se restreindrait. Finalement, la commission a donc rejeté cette proposition, par 11 voix contre 4, et 9 abstentions.

2.3 Examen des résultats de la procédure de consultation et adoption définitive du projet à l'intention du conseil

Comme il est question de modifier la Constitution fédérale, la commission a chargé le DFJP, le 27 août 2007, d'organiser une procédure de consultation. Elle a pris acte des résultats de cette dernière le 21 février 2008. La proposition de renoncer à l'introduction de l'initiative populaire générale pour revenir au statu quo ante a été approuvée presque à l'unanimité, malgré quelques réserves ou le regret qu'une solution viable n'ait pu être trouvée. Seuls les cantons de Bâle-Ville et de Zurich se sont déclarés favorables au maintien de ce type d'initiative.

Quant aux deux propositions de minorité qui étaient présentées, elles n'ont pas trouvé grâce aux yeux des participants à la consultation.

À l'exception du PRD, tous les participants à la consultation ont en effet défendu le maintien de l'initiative conçue en termes généraux ; ils ont rappelé que celle-ci était utilisée de temps à autre et qu'elle ne créait pas de difficultés particulières.

Toujours à l'exception du PRD, tous les participants à la consultation se sont opposés à la possibilité de confronter, en votation populaire, deux initiatives étant directement en opposition sur le plan juridique et ayant trait au même objet, par analogie avec la procédure applicable lors du vote sur une initiative et son contre-projet.

Les résultats de la procédure de consultation ayant conforté la commission dans son opinion, elle a décidé, le 21 février 2008, à l'unanimité, de soumettre le projet au conseil.

3 **Commentaire des dispositions**

Art. 139 Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution

L'introduction de l'initiative populaire générale ayant fait l'objet d'un article distinct (139a), l'art. 139 ne concerne plus que l'initiative populaire rédigée tendant à la révision partielle de la Constitution. L'initiative populaire conçue en termes généraux, beaucoup moins réglementée que l'initiative populaire générale, peut dès lors être réintégré dans cet article, de sorte que celui-ci peut de nouveau porter un titre général.

L'al. 1 précise les conditions à réunir (nombre de signatures et délai) pour les deux formes d'initiative possibles, lesquelles sont par ailleurs désignées à *l'al. 2*. *L'al. 3* indique les conditions de validité. *L'al. 4* reprend l'ancienne formulation pour décrire la procédure concernant une initiative populaire conçue en termes généraux. *L'al. 5* décrit la procédure concernant une initiative qui revêt la forme d'un projet rédigé. Pour des raisons de clarté, la procédure applicable lors du vote sur une initiative et son contre-projet ne figure pas dans cet article, contrairement à ce qui était le cas dans la version de la Constitution de 1999, mais dans un article distinct, comme dans l'arrêt fédéral du 4 octobre 2002 (cf. commentaire concernant l'art. 139b).

Art. 139a

Comme l'initiative populaire générale est abandonnée, cet article peut être biffé.

Art. 139b, al. 1

À l'introduction de l'initiative populaire générale, la procédure applicable lors du vote sur une initiative et son contre-projet a été décrite dans un article distinct car elle concernait désormais deux formes d'initiative différentes et régies par deux articles distincts. L'article en question doit être maintenu puisqu'il est prévu de conserver l'innovation décidée en 2002, relative à la procédure en cas de divergence entre le peuple et les cantons (*al. 3*). L'intégration de ces dispositions dans l'art. 139 nuirait à la lisibilité de l'ensemble.

Les citoyens ayant le droit de vote se prononcent simultanément sur l'initiative et le contre-projet. Comme l'initiative populaire générale est supprimée, les mises en œuvre élaborées par l'Assemblée fédérale n'ont plus lieu d'être. *L'al. 1* doit donc être modifié en conséquence.

Art. 140, al. 2, let. a^{bis} et b

L'art. 140, al. 2, cite les objets qui doivent obligatoirement être soumis au vote du peuple. La let. a^{bis} dispose que le projet de loi et le contre-projet de l'Assemblée fédérale relatifs à une initiative populaire générale sont soumis au vote du peuple ; elle peut donc être supprimée. À la let. b, en revanche, les initiatives populaires générales sont remplacées par les initiatives populaires conçues en termes généraux, qui sont soumises au vote du peuple si l'Assemblée fédérale les a rejetées.

Art. 156, al. 3, let. b et c

L'art. 156, al. 3, s'applique aux cas où il y a divergence entre les conseils s'agissant de la validité ou de la nullité partielle d'une initiative populaire (let. a, précisée par l'art. 98, al. 2, LParl), ou encore du budget ou de ses suppléments (let. d, précisée par l'art. 94 LParl). S'agissant de la mise en œuvre visée à la let. b (précisée par l'art. 104, al. 3, LParl), l'initiative populaire générale doit être remplacée par l'initiative populaire conçue en termes généraux.

Un cas, toutefois, reste en suspens : celui de la let. c, qui vise la mise en œuvre d'un arrêté fédéral approuvé par le peuple et visant une révision totale de la Constitution. Il paraît peu probable que la situation concernée se présente un jour. Le cas échéant, néanmoins, l'affaire prendra en tout état de cause suffisamment de temps pour qu'il soit également possible d'élaborer au besoin une procédure ad hoc. Notons que la let. c a été introduite avec l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002, mais qu'elle n'est pas encore en vigueur : si elle n'était pas intégrée dans le présent arrêté fédéral, elle devrait être mise en vigueur au moyen d'un arrêté fédéral spécial.

Art. 189, al. 1^{bis}

À l'introduction de l'initiative populaire générale, il a été prévu une possibilité de recours auprès du Tribunal fédéral contre la mise en œuvre par l'Assemblée fédérale. Cette possibilité de recours est supprimée.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur le personnel

Le présent projet n'a ni conséquences financières, ni effets sur le personnel.

4.2 Mise en œuvre

Le présent projet permet d'éviter les problèmes d'exécution sans doute considérables qu'entraînerait l'introduction de l'initiative populaire générale.

5 Forme de l'acte à adopter

Adoptée au niveau constitutionnel par l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002, l'initiative populaire générale a ensuite été acceptée par le peuple et les cantons. Si l'on entend

revenir aujourd'hui sur cette décision, il faut supprimer les dispositions constitutionnelles qui s'y rapportent, et donc redonner au peuple et aux cantons l'occasion de se prononcer sur l'initiative populaire générale, après les avoir éclairés sur la complexité du dispositif de mise en œuvre.