



25 janvier 2008 / BD

06.458 Initiative parlementaire. Renoncer à l'introduction de l'initiative populaire générale

Résultats de la procédure de consultation

1 Introduction

11 Rappel des faits

Le 9 février 2002, le peuple et les cantons ont accepté l'inscription d'un nouvel instrument des droits populaires, l'initiative populaire générale, dans la Constitution fédérale.

Le Conseil fédéral a ensuite soumis au Parlement un projet de normes d'exécution (message du 31 mai 2006, FF 2006 5501). Les Chambres fédérales ne sont cependant pas entrées en matière en raison de la complexité excessive du projet, due notamment au bicaméralisme : le mandat constitutionnel n'a pas été rempli et il serait bon qu'il leur soit retiré par le peuple et les cantons.

La Commission des institutions politiques du Conseil national demande qu'on soumette à nouveau l'initiative populaire générale au peuple et aux cantons en leur exposant les difficultés de mettre en œuvre ce type d'instrument (avant-projet et rapport explicatif du 27 août 2007). Le cas échéant, les dispositions constitutionnelles portant sur l'initiative populaire générale devraient être abrogées.

12 Procédure de consultation

Par une lettre du 3 septembre 2007, la Commission des institutions politiques du Conseil national a invité les gouvernements cantonaux, les partis politiques, les associations faîtières de l'économie et autres cercles intéressés à se prononcer sur un projet d'arrêté fédéral portant sur l'abandon de l'initiative populaire générale, accompagné d'un rapport explicatif. La consultation a duré jusqu'au 30 novembre 2007.

Se sont prononcés :

- 21 cantons (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TI, TG, UR, VS, ZG, ZH)
- 5 partis
- 9 associations
- 2 autres participants

Le PS et l'Union patronale suisse ont expressément renoncé à prendre position.

2 Synthèse des résultats

Abandon de l'initiative populaire générale

La proposition d'abandonner l'initiative populaire générale pour revenir au statut quo ante a été approuvée presque à l'unanimité, malgré quelques réserves ou regrets qu'une solution viable n'ait pu être trouvée. Les problèmes d'application sont l'argument le plus souvent évoqué. Seuls BS et ZH demandent de mettre en œuvre ce type d'initiative.

Abrogation de l'initiative populaire conçue en termes généraux (proposition de la minorité I)

Tous les participants à la consultation (sauf le PRD) pensent qu'il ne faut pas renoncer à l'initiative conçue en termes généraux, qui est parfois utilisée et ne crée pas de difficultés particulières.

Procédure applicable lors du vote simultané sur deux initiatives populaires contradictoires (proposition de la minorité II)

Tous les participants à la consultation, sauf le PRD, pensent qu'il faut renoncer à la possibilité de présenter deux initiatives populaires contradictoires revêtant la forme d'un projet rédigé.

3 Appréciation détaillée

31 Suppression de l'initiative populaire générale

Pour : AG, AR, BE, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TI, TG, UR, VS, ZG (16)
PCS, PDC, PLS, PRD, UDC (5)

CP, FER, HSG, SAB, ASB, USS, AdCS, UVS (8)

Arguments:

- Peu praticable (SO)
- Les droits populaires doivent être simples à utiliser (SO, AG, PRD)
- La longue durée de la procédure plaide contre l'instauration de ce nouvel instrument (BE, ZG, BL)
- Transparence politique, esprit de conséquence (BE, AG, FR, PRD)
- Le problème des questions réglées à l'échelon constitutionnel et non légal est accru (GL)
- Il existe au niveau cantonal des solutions plus simples (GL)
- Ce n'est pas une grande perte sur le plan démocratique (GR)
- Il n'a pas été possible de concrétiser l'exigence de droits populaires simples, compréhensibles et proches du citoyen (PDC)
- L'objectif, qui était de garantir une utilisation simple par le biais de la législation d'exécution, n'a pas été atteint, ce qui était prévisible (UDC)
- Des réserves avaient été émises assez tôt (UDC, PLS, FER, CP, AdCS)
- Il vaut mieux revenir au statu quo ante que d'imposer une exécution complexe et de longues procédures (USS)
- L'initiative populaire telle que la prévoit l'art. 139 Cst. a fait ses preuves et est suffisante (SAB)
- Le nouvel instrument, trop complexe, menacerait la stabilité politique (USP)
- L'initiative populaire conçue en termes généraux présente des avantages par rapport à l'initiative populaire rédigée, car elle évite des problèmes de technique législative ; il faudrait consacrer un article à cet instrument (USG)

Pour avec réserves : JU, NE, SG (3)

Arguments :

- L'échec est regrettable (NE) car le projet avait obtenu une forte majorité (NE : 77 %)
- Les difficultés, pourtant bien réelles, ne sont pas insurmontables (JU ; ne s'oppose pourtant pas à la suppression)
- La recherche de solutions constructives menacerait sans doute moins la confiance dans les institutions politiques (SG)

Contre : BS, ZH, Loss

Arguments :

- Il ne faut pas remettre en question en un aussi bref délai la volonté du souverain (BS)
- Celui qui utilise le nouvel instrument sera conscient des problèmes de procédure (BS)
- La procédure est surtout complexe pour les autorités, plus que pour le comité d'initiative (ZH)
- A Zurich, l'utilisation de l'initiative générale n'a jamais posé de problème sérieux (ZH)

- Les difficultés posées par le bicamérisme sont surestimées (ZH)
- Il faut s'attendre à un transfert de pouvoir du Parlement au Tribunal fédéral, en raison de l'acceptation par le peuple (ZH)
- Il serait possible de simplifier le projet (ZH, avec des propositions concrètes)

32 Proposition de la minorité I (abrogation de l'initiative populaire conçue en termes généraux)

Pour : PRD

Arguments :

- La mise en œuvre incombe au Parlement si l'initiative est conçue en termes généraux
- La procédure n'est pas ou guère satisfaisante

Contre : AG, AR, BE, BS, FR, GR, JU, SO, SH, TI, TG, VS, ZG, ZH (14)

PLS

CP, FER, USS, AdCS (4)

Arguments :

- Cet instrument est simple et a déjà été plusieurs fois utilisé (SO, SH)
- Il répond manifestement à un besoin (BS)
- Il est plus simple à utiliser que l'initiative populaire générale (TG, JU)
- Il vise seulement à modifier la Cst. et n'a pas posé de problèmes jusqu'à présent (AR)
- Il a déjà été utilisé dix fois, sans problème de procédure (GR)
- L'initiative populaire conçue en termes généraux est rarement utilisée, mais simple et transparente (FER)
- L'utilisation sporadique et les quelques problèmes que pose l'application ne justifient pas une abrogation ; celui qui utilise cet instrument connaîtra les problèmes qui lui sont liés (CP, AdCS)
- Le texte fondé sur une initiative populaire conçue en termes généraux a l'avantage d'être plus facile à interpréter avec certitude et formulé en conformité avec la législation la plus récente (VS)
- La suppression de cet instrument n'avait été proposée en 2003 qu'en relation avec la création de l'initiative populaire générale (VS)

33 Proposition de la minorité II (Vote simultané sur deux initiatives populaires contradictoires revêtant la forme d'un projet rédigé)

Pour : PRD

Arguments :

- La procédure proposée élargit la marge de manœuvre et d'appréciation
- Elle permet un débat complet
- Elle réduit les risques (possibilités de manipulation, complication de la procédure)

Contre : AR, AG, BE, BS, FR, JU, SH, SO, TI, TG, ZG, ZH (12)

PLS

CP, FER (2)

Arguments :

- Difficultés d'exécution (SO)
- Cette proposition supplémentaire est de nature à diminuer les chances du projet (SH, AG)
- Il ne faut pas limiter la marge de manœuvre des auteurs d'initiatives (BS, FR)
- La proposition est au détriment des auteurs d'initiatives (TG)
- Le gain d'efficacité n'est pas prouvé (TG, JU)
- La perte en simplicité et en clarté excède le gain d'efficacité (CP, AdCS)

34 Remarques générales

- Le retrait d'une disposition constitutionnelle devrait rester exceptionnel, dans l'intérêt de la crédibilité des institutions et par respect pour les décisions populaires (BE)
- Il est regrettable que les questions d'exécution n'aient pas été examinées au préalable (NE)
- Il faudra à l'avenir mieux évaluer les conséquences possibles de nouveaux droits populaires (SG)
- Comment réagira le Parlement si le peuple et les cantons refusent de revenir sur cette disposition ? (NE)
- Des doutes quant à la faisabilité du projet avaient déjà été exprimés lors de la procédure de consultation sur l'avant-projet (FR)
- Le canton du Jura applique l'initiative populaire générale depuis le 1^{er} septembre 2006. Il est trop tôt pour faire le bilan. Il se pourrait que la mise en œuvre pose des problèmes plus aigus au niveau fédéral qu'au niveau cantonal (JU).
- L'initiative populaire générale est plus facile à mettre en œuvre au niveau cantonal qu'au niveau fédéral (AR)
- Il n'est pas possible de prendre position faute de connaître la législation d'exécution (OW)
- VS a déjà critiqué l'initiative populaire générale pour sa mise en œuvre difficile.

Liste des participants à la consultation et des abréviations

Cantons

Tous les gouvernements cantonaux
Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Parti démocrate-chrétien suisse (PDC)
Union démocratique du centre (UDC)
Parti radical-démocratique suisse (PRD)
Parti socialiste suisse (PS)
Alliance de Gauche
Parti chrétien-social (PCS)
Union démocratique fédérale
Parti évangélique suisse
Les Verts
Alliance verte et sociale
Grünliberale Zürich
Lega dei Ticinesi
Parti libéral suisse (PLS)
Parti suisse du travail
Démocrates suisses
Sozialistisch Grüne Alternative Zug

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne au niveau national

Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Association des communes suisses (AdCS)
Union des villes suisses (UVS)

Associations faitières de l'économie au niveau national

Centre Patronal (CP)
Economiesuisse
Fédération des Entreprises Romandes (FER)
Société suisse des employés de commerce
Union suisses des arts et métiers (USAM)
Union patronale suisse (UPS)
Union suisse des paysans (USP)
Association suisse des banquiers (ASB)
Union syndicale suisse (USS)
Travail Suisse

Divers

Université de St-Gall (HSG)
Davide Loss (Loss)