

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Commissions des institutions
politiques

Secrétariat

CH-3003 Berne

Tél. 031 322 99 44

Fax 031 322 98 67

www.parlement.ch

spk.cip@pd.admin.ch

Le 28 avril 2009

08.515 Initiative parlementaire « Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect » Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

1. Situation initiale

Le 27 mars 2009, la Commission des institutions politiques du Conseil des États a décidé de lancer une consultation auprès des cantons, des partis politiques, ainsi que des associations faitières de l'économie, des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national. (Liste des destinataires en annexe)

Afin que les modifications proposées dans l'avant-projet puissent être appliquées à l'initiative populaire « Eaux vivantes », pendante devant l'Assemblée fédérale, le délai de la consultation a été raccourci conformément à l'art. 7, al. 3, let. a, de la loi sur la consultation. La consultation a duré du 30 mars au 24 avril 2009.

2. L'avant-projet

Le projet vise à donner aux auteurs d'une initiative populaire la possibilité de retirer leur texte en faveur d'un contre-projet indirect, étant entendu – et c'est là la nouveauté – que si celui-ci est rejeté en votation après avoir fait l'objet d'une demande de référendum, l'initiative sera à son tour soumise au verdict populaire. Ainsi, les auteurs d'une initiative qui seraient prêts à retirer leur texte au profit d'un contre-projet indirect pourraient dorénavant le faire sans risquer de se retrouver les mains vides en cas d'échec du contre-projet.

À cet effet, il est proposé d'insérer un art. 73a (nouveau) dans la loi fédérale sur les droits politiques (LDP), lequel explicite l'art. 73 en ce sens que, outre le retrait inconditionnel d'une initiative populaire, qui constitue la règle générale, il sera désormais possible de procéder aussi à un retrait conditionnel. Aux termes de l'art. 73a, ce retrait conditionnel peut avoir lieu si l'Assemblée fédérale oppose à l'initiative un contre-projet indirect élaboré sous la forme d'une loi fédérale qu'elle adopte au plus tard à la date du vote final sur l'initiative. Le retrait conditionnel prend effet dès que le délai référendaire a expiré, si le référendum n'a pas été demandé, dès que le non-aboutissement d'une demande de référendum a été dûment constaté, ou dès que le Conseil fédéral a validé le résultat de la votation, si la demande de référendum a abouti et que le peuple ait accepté le contre-projet indirect. Il s'ensuit qu'il convient d'ajouter à l'art. 74 une disposition visant à préciser que, si le comité d'initiative a



déposé une déclaration de retrait conditionnel, le délai de dix mois dans lequel l'initiative populaire doit être soumise au vote du peuple ne commence à courir qu'à compter de la date de validation du rejet du contre-projet indirect en votation populaire.

Par ailleurs, la possibilité de prolonger le délai dans lequel la votation populaire doit avoir lieu, prévue à l'art. 74, al. 2, a été abrogée et remplacée par la possibilité, intégrée dans l'art. 105 de la loi sur le Parlement, de proroger d'un an supplémentaire au plus le délai imparti à l'Assemblée fédérale pour traiter l'initiative.

3. Réponses reçues

À la date du 28 avril 2009, les 44 participants ci-dessous avaient répondu à la consultation :

Gouvernements cantonaux :

ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU

Partis politiques :

PLR. Les Libéraux-Radicaux (PLR) ; Parti socialiste suisse (PS) ; Union démocratique du centre (UDC) ; Parti évangélique suisse (PEV)

Associations :

Association des communes suisses ; Union des villes suisses ; Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) ; economiesuisse ; Union suisse des paysans (USP) ; Union syndicale suisse (USS) ; Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse) ; Travail.Suisse ; Centre patronal ; Fédération des entreprises romandes, Schweizerische Greina-Stiftung ; Greenpeace ; pro natura ; WWF Suisse

4. Appréciation générale du projet

Le projet a réuni 32 avis favorables et suscité 11 rejets. Le canton de Zoug ne s'est pas prononcé, car son gouvernement n'a pas tenu de séance durant la période de consultation.

Les participants ci-après se sont prononcés **pour le projet** (du moins sur le fond) :

Gouvernements cantonaux :

ZH, BE, LU, UR, OW, NW, GL, FR, SO, BL, SH, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, GE

Partis politiques :

PS ; PEV

Associations :

Association des communes suisses, Union des villes suisses, SAB, USP, USS, SEC Suisse, Travail.Suisse, Greina-Stiftung, Greenpeace, pro natura, WWF



Les partisans du projet y voient un avantage pour toutes les parties, qu'il s'agisse des comités d'initiative, du Parlement ou des citoyens ayant le droit de vote. À leurs yeux, il permettrait d'éviter qu'une initiative populaire soit maintenue par simple mesure de précaution, tout en évitant de contraindre les opposants à demander, par précaution également, l'organisation d'un référendum.

Les participants ci-après se sont prononcés **contre le projet** :

Gouvernements cantonaux :

SZ, BS, AR, AI, NE, JU

Partis politiques :

PLR, UDC

Associations :

economiesuisse, Centre patronal, Fédération des entreprises romandes

Les opposants au projet estiment qu'il n'est pas de bon augure de légiférer dans la précipitation, ni pour régler un cas particulier. De leur point de vue, le projet est en effet beaucoup trop focalisé sur l'initiative populaire « Eaux vivantes » (AI, NE, JU, PLR, economiesuisse, Fédération des entreprises romandes).

Un autre argument avancé par les opposants réside dans le fait que la question du retrait peut aussi se poser face à un contre-projet direct, puisque les auteurs de l'initiative ne peuvent alors pas non plus savoir à l'avance si le contre-projet sera accepté en votation populaire (AI, NE, Fédération des entreprises romandes).

Certains opposants relèvent en outre que l'exercice des droits politiques doit être simple et facile à comprendre, et qu'il convient d'éviter toute complication inutile (SZ, AR, NE, PLR, UDS, economiesuisse, Centre patronal).

Le canton de Neuchâtel voit dans le retrait conditionnel la manifestation d'une attitude mentale caractérisée par une aversion au risque. Il ajoute qu'une demande de référendum n'est pas un risque, mais constitue une partie intégrante du processus législatif. Le PLR souligne lui aussi que les auteurs d'une initiative sont responsables de leur initiative et qu'ils devraient donc estimer eux-mêmes les chances et les risques d'un retrait.

Quelques participants doutent que l'initiative populaire ait une chance d'être acceptée en cas d'échec du contre-projet indirect en votation populaire (SZ, UDC).

Pour sa part, le canton de Bâle-Ville est d'avis qu'il n'y aurait aucun problème si l'Assemblée fédérale publiait immédiatement les contre-projets indirects et que ceux-ci fussent ainsi sujets au référendum. Le risque serait minime de voir ensuite acceptée en votation populaire une initiative qui priverait le contre-projet de sa base constitutionnelle.



5. Commentaire des différentes dispositions

Art. 68, al. 1, let. c, de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP)

Aux yeux du Conseil d'État du canton de Berne, il faudrait décrire plus précisément la forme que doit revêtir la clause de retrait. Les cantons de Berne et de Genève notent en outre qu'il conviendrait d'ajouter un renvoi à l'art. 73a, au lieu de renvoyer uniquement à l'art. 73. Quant aux cantons de Vaud et du Valais, ils se posent la question de savoir si la décision de retirer conditionnellement l'initiative devra être prise à la même majorité que celle d'un retrait sans réserve.

Art. 90a LDP

Les cantons de Vaud et du Jura, ainsi qu'économiesuisse estiment que les nouvelles règles ne devraient pas être appliquées aux initiatives populaires qui sont déjà pendantes devant l'Assemblée fédérale.

Art. 105 de la loi sur Parlement

Greenpeace, pro natura et le WWF s'opposent à ce que le délai imparti au Parlement pour traiter une initiative puisse être prorogé d'un an supplémentaire lorsqu'un contre-projet indirect se trouve en procédure d'élimination des divergences. Pour ces associations, les auteurs d'une initiative ont droit à ce que leurs requêtes, en faveur desquelles ils ont réuni 100 000 signatures, soient soumises au vote populaire en temps utile. Dans le cas contraire, certains thèmes risquent d'être « mis en veilleuse » jusqu'à ce qu'ils ne soient plus d'actualité. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures et l'USS sont également contre la prolongation des délais de traitement des initiatives populaires.

En revanche, Travail.Suisse considère que la nouveauté proposée dans la loi sur le Parlement représente un progrès par rapport à la disposition actuelle de l'art. 74, al. 2, LDP, qui permet de prolonger à l'infini le délai dans lequel la votation populaire doit avoir lieu.

De son côté, le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) fait remarquer que certaines révisions de loi, très volumineuses et complexes, sont élaborées en tant que contre-projets indirects à des initiatives populaires. Dans de tels cas, le Parlement devrait être compétent pour prolonger d'un an le délai de traitement des initiatives populaires avant même que le contre-projet formulé ne soit prêt à être examiné par lui.