

03.416

Initiative parlementaire
Mise en vigueur des dispositions directement applicables
de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision
des droits populaires

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats

du 31 mars 2003

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

31 mars 2003

Pour la commission:

Le président, Franz Wicki

Rapport

1 Généralités

Le 9 février 2003, le peuple et les cantons ont accepté l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires (FF 2002 6026).

En règle générale, toute modification constitutionnelle entre en vigueur dès l'instant où elle a été acceptée par le peuple et les cantons. Le respect de la volonté du peuple entraîne en effet l'obligation de mettre fin au plus vite à l'application des dispositions constitutionnelles que le souverain a souhaité amender ou abroger. Unique exception: lorsque les nouvelles dispositions ne sont pas applicables directement, et doivent donc être précisées préalablement par voie de loi. Or, l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002, dont il incombe à l'Assemblée fédérale de fixer la date d'entrée en vigueur conformément à son ch. II, contient aussi bien *des dispositions applicables directement que des dispositions non applicables directement*. Compte tenu de ce que la concrétisation par voie de loi de ces dernières ne pourra intervenir avant un certain temps, il est indispensable de distinguer les unes des autres, et de faire en sorte que puissent entrer en vigueur du moins les dispositions applicables directement.

En conséquence, et conformément à la décision prise par le peuple le 9 février 2003, il y a lieu aujourd'hui de procéder dans les meilleurs délais à la mise en vigueur des dispositions de l'arrêté précité dans la mesure où elles constituent des modifications constitutionnelles directement applicables.

2 Concernant les dispositions de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires qui sont applicables directement

2.1 Traités internationaux

L'arrêté du 4 octobre 2002 introduit deux innovations majeures en matière de traités internationaux: d'une part, l'Assemblée fédérale peut désormais *soumettre simultanément à référendum à la fois un traité international et les modifications que son adoption entraînerait en droit interne* (nouvel art. 141a Cst.), d'autre part, les dispositions concernant le référendum facultatif en matière de traités internationaux entraînant une unification multilatérale du droit (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.) et d'autre traités (art. 141, al. 2, Cst.) sont remplacées par une disposition prévoyant de soumettre au référendum facultatif *les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales* (nouvel art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.).

En proposant d'élargir le champ d'application du référendum, le Parlement souhaitait mettre sur un pied d'égalité les droits référendaires applicables respectivement à la législation et à la conclusion de traités internationaux: cette volonté doit aujourd'hui être mise en œuvre de manière systématique.

Il s'agit désormais de soumettre au référendum facultatif les *traités internationaux* «qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales».

Pour déterminer si les dispositions concernées sont «importantes» ou non, il conviendra de se référer aux critères énoncés à l'article 164 Cst., applicables par analogie.

Pour déterminer si les dispositions concernées «fixent des règles de droit» ou non, il conviendra de se référer aux critères énoncés à l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement, applicables par analogie.

De même qu'il peut lui être délégué la compétence d'édicter des règles de droit (art. 164, al. 2 Cst.), le Conseil fédéral reste habilité à conclure lui-même les traités internationaux dont la conclusion relève de sa seule compétence en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 166, al. 2, Cst.). Par conséquent, la question de savoir s'il y a lieu de soumettre ou non à référendum un traité international concerne exclusivement les traités qu'il incombe au Parlement d'approuver.

Il est évident à cet égard qu'un traité «dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales» ne devra être soumis à référendum que si les lois concernées n'ont pas encore été adoptées. Si, comme c'est généralement le cas, le droit fédéral a été adapté en fonction du traité *avant* la conclusion de celui-ci, le référendum devient inutile.

Pour ce qui est du point de savoir s'il y aura lieu ultérieurement de préciser au niveau de la loi ces nouvelles dispositions, il sera toujours temps d'y revenir lorsque seront édictés les textes d'exécution des dispositions constitutionnelles non applicables directement.

2.2 Initiative et contre-projet

Actuellement, lorsqu'une initiative et un contre-projet sont soumis au peuple et aux cantons, le droit prévoit qu'aucun des deux projets n'entre en vigueur si, en réponse à la question subsidiaire, et pour autant que les deux projets aient été approuvés, l'un obtient la majorité des votants et l'autre la majorité des cantons. La modification constitutionnelle du 9 février 2003 supprime ce maintien du statu quo par une nouvelle règle prévoyant l'*adoption du projet ayant enregistré la plus forte somme des pourcentages des voix des votants et des voix des cantons* (nouvel art. 139b, al. 3, Cst.). Par ailleurs, la réforme supprime la règle interdisant aux Chambres fédérales de soumettre au peuple un contre-projet à une initiative populaire sans avoir préalablement rejeté celle-ci (nouvel art. 139b, al. 3, Cst.).

Ces nouvelles dispositions constitutionnelles directement applicables priment sur les dispositions contraires de la loi sur les rapports entre les conseils et de la nouvelle loi sur le Parlement qui la remplace. Cette dernière pourra être adaptée en conséquence à l'occasion de la concrétisation législative de l'initiative populaire générale.

2.3

Autres dispositions

Les autres dispositions constitutionnelles concernant l'*initiative populaire sous forme de projet rédigé* ou la révision totale de la Constitution (par ex. l'inscription au niveau constitutionnel du délai dans lequel doit intervenir la récolte des signatures, soit les nouveaux art. 138, al. 1, et 139, al. 1, Cst.) peuvent sans difficulté faire l'objet d'une mise en application immédiate.

2.4

Application des dispositions directement applicables dans le cadre de procédures parlementaires pendantes

A la date de leur entrée en vigueur, soit le 1^{er} août 2003, les dispositions directement applicables s'appliqueront également aux procédures pendantes engagées sur la base de l'ancien droit. Cette réalité peut par ex. entraîner l'obligation pour une commission de modifier a posteriori un arrêté portant approbation d'un traité international en y intégrant une clause référendaire, alors même que celui-ci est déjà prêt à être examiné par le conseil. Ou, pour prendre l'exemple d'une initiative parlementaire et d'un contre-projet direct en discussion et considérés jusque-là comme alternatifs, il sera nouvellement possible à cette date de proposer que l'Assemblée fédérale recommande d'approuver non plus l'un ou l'autre, mais l'un et l'autre textes. Il va de soi que l'Assemblée fédérale aura logiquement intérêt à faire usage de son droit à recommander l'acceptation de son contre-projet dans le cadre de la question subsidiaire.

Il y a lieu à cet égard de considérer les règles régissant l'élimination des divergences entre les conseils (art. 16, al. 2 et 3, LREC). A priori, si le nouveau droit, au moment de son entrée en vigueur, concerne une disposition qui ne fait plus l'objet d'aucune divergence entre les conseils, une commission ne peut demander son réexamen qu'à la condition que la commission de l'autre conseil en soit d'accord – sauf si ce réexamen est rendu absolument nécessaire par de «nouvelles décisions», comme, pour reprendre l'exemple précité, l'ajout a posteriori d'une clause référendaire (art. 16, al. 3, LREC).

3

Concernant les dispositions de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires qui ne sont pas applicables directement

Les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'*initiative populaire générale* (art. 139a, 139b, al. 1, 140, al. 2, let. a^{bis} et b, 156, al. 3, let. b et c, et 189, al. 1^{bis}) doivent d'abord être précisées par voie de loi avant de pouvoir être appliquées. Cette obligation devrait entraîner la modification des lois suivantes:

- la loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1),
- la loi sur le Parlement (RS 171.11),
- la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110), ou, si elle a été approuvée entretemps, la loi sur le Tribunal fédéral qui la remplacera.

Le Conseil fédéral devrait soumettre le message concerné aux Chambres en 2004. Notons que la mise en œuvre de l'initiative populaire générale soulève encore certaines difficultés de procédure susceptibles d'entraîner de longs débats: il est donc peu probable que les dispositions d'exécution concernant ce nouvel outil entrent en vigueur avant 2006.

Les dispositions transitoires actuelles de la loi sur les droits politiques (art. 90, al. 2) garantissent cependant que la transition entre l'ancienne initiative populaire conçue en termes généraux et la nouvelle initiative populaire générale se fera sans heurts le moment venu.